

Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada¹

Sergio Adorno

Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-Cepid/USP)

Wânia Pasinato

Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos de Gênero–Pagu, da Unicamp

Os crimes contra o patrimônio e a pessoa vêm crescendo há quase quatro décadas. Hoje, há profundas descrenças dos cidadãos na capacidade do poder público em oferecer segurança. Neste texto são apresentados resultados da primeira etapa da pesquisa Estudo da Impunidade. São Paulo, 1991-1997 (NEV/USP/Cepid), cujos objetivos principais são identificar a magnitude da impunidade penal para crimes determinados e os mecanismos e processos institucionais que a produzem. O foco teórico-metodológico reside na performance institucional dos atores (policiais e judiciais) encarregados de apurar responsabilidade nos crimes.

Palavras-chave: violência, impunidade penal, polícia, Judiciário

Crimes against property and people have been on the rise for almost four decades. Today, citizens have a deep disbelief in the capacity of the public authorities to offer security. Violence and criminal impunity: From detected crime to investigated crime presents the results of the first stage of the research Study into Impunity: São Paulo, 1991-1997 (NEV/USP/Cepid), the main objectives of which are to identify the magnitude of criminal impunity for certain crimes and the institutional processes and mechanisms that produce such impunity. The theoretical and methodological focus is on the institutional performance of the players (police and judicial officers) charged with determining the responsibility for crimes.

Keywords: violence, impunity, police, Judiciary

Introdução

Recebido em: 01/07/09

Aprovado em: 25/07/09

Diferentes modalidades de violência têm revelado espiral acentuada de crescimento, no mundo inteiro, ao menos desde o último quartel do século XX. No Brasil, não tem sido diferente a despeito das particularidades da evolução da violência e da criminalidade. Há quase quatro décadas, vem crescendo o crime contra o patrimônio e contra a pessoa, em especial os homicídios, associados ou não às formas organizadas de criminalidade, a par de graves violações de direitos humanos – como execuções sumárias praticadas por esquadrões da morte e grupos de extermínio, linchamentos, abuso de força coercitiva praticado por agentes da lei de que resulta, com frequência, em mortes tanto de autores de infração penal quanto de inocentes.

A evolução dos crimes e da violência estimulou a difusão de sentimentos coletivos de medo e insegurança diante da falta de

¹ Originalmente, este capítulo teve por base paper apresentado no GT 08 – Crime, Violência e Punição (ANPOCS, 2009), sob o título “Estudo da impunidade penal no município de São Paulo: da criminalidade detectada à criminalidade investigada”. A presente versão foi revisada e parcialmente modificada.

proteção de direitos fundamentais, como o direito à vida, à livre circulação das pessoas nos espaços públicos, à posse privada de bens patrimoniais. Independentemente de classe, riqueza, poder ou qualquer outra clivagem socioeconômica, muitos acreditam que os crimes cresceram, se tornaram mais violentos, porém não são punidos. Polícia e Justiça mostram-se mais e mais incapazes de conter o crime consoante as leis penais vigentes. Sentimentos desta ordem revelam fortes descrenças nas instituições da sociedade democrática encarregadas de aplicar lei e ordem, proteger os direitos civis dos cidadãos, consagrados na Constituição, em particular o direito à segurança.

Estamos, portanto, diante de uma crise de legitimidade que, senão alcança todo o tecido social, compromete um dos eixos fundamentais das sociedades modernas: o monopólio estatal da violência. Se os cidadãos suspeitam que os crimes não são punidos à proporção de sua evolução e gravidade, é esperado que busquem proteção e justiça por conta própria. Ao fazê-lo, disseminam modalidades privadas de aplicação de justiça, incentivando o ciclo interminável de vinganças pessoais, o recurso à violência como imposição da vontade do mais forte aos desprovidos da proteção das leis, a exacerbação de sentimentos de medo e insegurança coletivos. Em sociedades, como a brasileira, é tradicional a suspeita, entre analistas sociais e políticos, segundo a qual nunca se consolidou o monopólio estatal da violência.

Por um lado, convivemos, desde a época colonial, com exércitos privados a mando de proprietários de terras, com grupos de extermínio congregando civis e agentes policiais, com a arbitrariedade das agências policiais na imposição autoritária da ordem. Mais recentemente, a emergência do crime organizado, espalhando-se pela sociedade e enraizando-se entre significativos segmentos das classes trabalhadoras de baixa renda a par da rápida disseminação das armas de fogo vieram acentuar os problemas de segurança pública, em especial o controle estatal de partes do território urbano. Por outro lado, a transição da ditadura militar para a democracia e os anos que se seguiram de estabilidade econômica e institucional não promoveram rupturas face às práticas tradicionais. Permanecem indistintas as fronteiras dos interesses privados e dos negócios públicos, inclusive no terreno da segurança pública devido, em grande parte, à extraordinária expansão do mercado privado à testa do qual não raro se encontram policiais civis e militares.²

2 A bem da verdade, esse não é um fenômeno restrito à sociedade brasileira. A rápida expansão do mercado privado de segurança contribui para o recrutamento de policiais e ex-policiais para essas empresas. Em algumas sociedades, nas quais as fronteiras entre o público e o privado em matéria de segurança pública ainda se apresentam indiferenciadas, policiais alternam, nos horários de repouso, atividades em empresas particulares com funções públicas.

Por fim, é verdade que, nesta primeira década do século XXI, o governo federal e alguns governos estaduais vêm promovendo novas políticas públicas mais afinadas com conceitos contemporâneos, como “segurança cidadã”³ com o que se pretende reformular orientações tradicionais voltadas exclusivamente para a repressão aos crimes e à caça de bandidos com eficácia duvidosa. Porém, ainda é cedo para saber o quanto essas novas diretrizes repercutirão na opinião pública, enfraquecerão os sentimentos coletivos de que os crimes não são punidos e aumentarão a proporção daqueles que depositarão confiança nas instituições encarregadas de aplicação das leis.

Parece razoável supor que, na sociedade brasileira, estão em curso profundas descrenças dos cidadãos na capacidade do poder público em oferecer segurança à vida e ao patrimônio dos cidadãos. Prová-la cientificamente é, contudo, um grande desafio. Antes de tudo, é necessário dispor de sólidas evidências em fatos de forma a estabelecer os nexos entre crenças e instituições, de resto um problema tanto para a sociologia clássica quanto contemporânea.

Embora não contemos com avaliações consolidadas, os estudos disponíveis (SOARES et al., 1996; ADORNO, 1994 e 1995; PINHEIRO et al., 1998; ZALUAR, 1998; LOPES, 2000; MISSE e VARGAS, 2007; VARGAS, 1999 e 2004; VARGAS e RIBEIRO, 2008; RIBEIRO e DUARTE, 2008; Rifiotis et al., 2007; SILVA, 2008; CIRENO e RATTON, 2008) sugerem que as taxas de impunidade são mais elevadas no Brasil do que em outros países, como na França (ROBERT et al., 1994); na Inglaterra (JEFFERSON e SHAPLAND, 1994); nos Estados Unidos (GURR, 1989; DONZIGER, 1996). No Brasil, tudo parece indicar que as taxas de impunidade sejam mais elevadas para crimes que constituem graves violações de direitos humanos, tais como: homicídios praticados pela polícia, por grupos de patrulha privada, por esquadrões da morte e /ou grupos de extermínio, ou ainda homicídios consumados durante linchamentos e naqueles casos que envolvem trabalhadores rurais e lideranças sindicais. Do mesmo modo, parecem altas as taxas de impunidade para crimes do colarinho branco cometidos por cidadãos procedentes das classes médias e altas da sociedade.

Neste capítulo são apresentados resultados da primeira etapa da pesquisa *Estudo da impunidade. Município de São Paulo, 1991-1997* (NEV/USP/Cepid)⁴. Trata-se de um estudo sociológico

3 Desde o governo FHC (1995-2002) e mais recentemente no governo Lula da Silva (2003-2010) é inegável reconhecer mudanças na capacidade governamental de propor reformas em praticamente todos os aspectos das políticas de segurança. Recentemente, a realização da Conferência Nacional de Segurança (2009) veio consolidar e ampliar o leque de iniciativas inclusive em parceria com a sociedade civil organizada. Um outro exemplo é o Pronasci, um programa do governo federal que reúne um conjunto diversificado de iniciativas – do treinamento e aprimoramento dos recursos humanos para o trabalho policial ao reequipamento de instalações e de instrumentos para o exercício das funções de policiamento preventivo e repressivo e de Polícia Judiciária. Conquanto com menor envergadura e alcance, em alguns estados da federação também tem sido formuladas e implementadas reformas que não podem ser ignoradas ainda que se suspeite, com razão, de sua eficácia institucional.

4 O trabalho de coleta de dados contou com o apoio de uma equipe de pesquisa formada por Carlos Henrique Ferreira, Carlos Eduardo Barbalarga, Cássia Santos Garcia, Cristiane Lamim de Souza Aguiar, Dalila Vasconcellos, Diego Jair Vicentin, Helena Bartolomeu, João Marcelo Gomes, Mariana Mendonça Raupp, Marcelo Santana de Oliveira, Otávio Albuquerque, Renato Oliveira de Faria e Ricardo Rosa, Patrícia Carla e Marcelo B. Nery. Projeto financiado pela Fapesp (NEV-Cepid/USP, www.nevusp.org) e pelo CNPq. Agradecemos também o apoio do prof. dr. Marcelo Eduardo Giacaglia (FAU/USP) responsável pela construção do sistema de dados.

co cujos objetivos principais pretendem identificar a magnitude da impunidade penal para crimes determinados bem como os mecanismos e processos institucionais que a produzem. Seu foco teórico-metodológico reside na performance institucional dos atores (policiais e judiciais) encarregados de apurar responsabilidade nos crimes. Empiricamente a pesquisa está fundada na observação do movimento de ocorrências policiais determinadas (crimes violentos e não violentos selecionados) e no fluxo do sistema paulista de justiça criminal, desde o registro da ocorrência até a sentença judicial (modelo longitudinal). Neste capítulo, os resultados estão circunscritos ao movimento que vai do registro da ocorrência ao inquérito policial, indicando desde já um primeiro “gargalo” neste fluxo. Concentra-se a atenção em dois aspectos: o primeiro trata dos problemas metodológicos sob a perspectiva da organização do sistema de justiça criminal; no segundo, apresentam-se dados indicativos da pouca disposição das agências policiais na investigação dos crimes detectados.

Violência, performance institucional e impunidade

Desde o nascimento da sociologia clássica, colocou-se para seus pais fundadores a tarefa de explicar como uma sociedade – no caso a sociedade moderna, fundamentada na divisão social do trabalho e na sua diferenciação interna, atravessada por conflitos de toda sorte, em especial a oposição entre interesses de classes –, pode constituir-se como uma *ordem social*, caracterizada por certa unidade, pela regularidade das ações sociais desencadeadas por seus membros no mercado, na política e nas demais esferas de intervenção social, pela estabilidade das instituições da vida civil e da vida política e, em particular, pela obediência, senão de todos, ao menos de parcelas substantivas dos indivíduos às normas que regem as suas relações entre si e destes com as instituições privadas e públicas. Estamos diante do clássico problema – certamente não inventado pela sociologia clássica – da legitimidade da ordem social.

Independentemente das diferentes respostas oferecidas pelas distintas tradições sociológicas, todas elas convergiram para o mesmo ponto: estruturas e processos sociais, historicamente singulares da sociedade moderna, operam no sentido de asse-

gurar, como válidos e imperativos e, por conseguinte, legítimos, valores sobre bem e mal, certo e errado, justiça e injustiça, bom e mau governo, virtude e vício etc., considerados como universais e universalizantes. Neste domínio, aspecto relevante diz respeito à confiança que os indivíduos depositam nas instituições quer da sociedade civil quer da sociedade política.

O tema da confiança social é amplo e foi tratado por um variado leque de perspectivas disciplinares. Grosso modo, o tema remete às ideias de reciprocidade e cooperação social, nos mais diversos campos da vida associativa: no mercado, nas relações interpessoais e intersubjetivas (inclusive afetivas e passionais), nas relações entre grupos sociais diversos (por exemplo, portadores de identidades próprias e singulares), inclusive entre classes sociais. Confiança remete a uma espécie de “fé entre pessoas”, ensejando expectativa de previsibilidade nas relações sociais, bem como estímulos à participação social cooperativa (LEVI, 1998; PUTNAM, 1996; SZTOMPKA, 1996).

Três são os modelos teóricos de explicação. O primeiro reputa a traços e características da personalidade individual, o apoio dos cidadãos às instituições civis e políticas. O segundo vale-se de explicações culturalistas. Diferentes tradições culturais revelariam maior ou menor inclinação para obediência às leis e respeito às instituições. O terceiro é o da *performance institucional*. Neste caso, a confiança resultaria do funcionamento das instituições, não importa se civis ou políticas, e nomeadamente do desempenho de seus agentes em atender demandas e expectativas sociais. Não são os traços psicossociais ou as heranças culturais dos cidadãos que os inclinam a apoiar o mundo regido por leis e instituições; ao contrário, são as instituições e as leis que se tornam confiáveis junto aos cidadãos, à medida que os agentes institucionais decidem e agem segundo regras previamente instituídas, legitimamente reconhecidas como imperativas.

São necessárias duas advertências. Primeiramente, não se está falando de toda e qualquer instituição, porém de instituições inscritas no interior de um processo civilizatório ocidental moderno. Em segundo lugar, o que nos interessa não é a confiança social em geral (um tema sociológico por excelência), mas a confiança política nas instituições da moderna sociedade democrática, e – mais propriamente ainda – a confiança depositada pelos cidadãos em um tipo específico de instituição: aquelas encarregadas de aplicar leis penais.

A confiança é, por conseguinte, função do modo como os atores institucionais – no caso focado neste capítulo, os policiais – desempenham suas funções face às expectativas de segurança pública experimentadas pelos cidadãos, em sociedades historicamente determinadas. No moderno estado de tradição ocidental, o cumprimento dessas tarefas de proteção dos cidadãos contra ofensas de toda ordem afetando sua pessoa, seu patrimônio e os valores compartilhados coletivamente foi mais e mais demandando aperfeiçoamento técnico e eficiência operacional, ensejando a criação de enormes organizações burocráticas além de profissionalização de quadros⁵. Guardadas as singularidades históricas, em todas as sociedades sob a órbita do processo civilizatório ocidental foi sendo edificado sistema nacional de justiça criminal, com seus órgãos especializados e com a divisão de trabalho entre as tarefas de repressão e apuração dos crimes (tarefas policiais) (MONET, 2001; MONJARDET, 2002; REINER, 1997 e 2004), além daquelas afetas a imputação e julgamento de responsabilidade (tarefas judiciais sob incumbência de promotores públicos e magistrados) (SANDERS, 1997). É neste contexto que se estabeleceram procedimentos administrativos desde o registro de ocorrência policial até o cumprimento de sentenças judiciais, movimento temporal conhecido na literatura especializada como fluxo do sistema de justiça criminal.

Esse modelo de justiça oficial, própria dos estados modernos, requereu dos profissionais encarregados de aplicar as leis coercitivas o *habitus* (Bourdieu) ideal de agir em conformidade com as leis, evitando apelos ao emprego arbitrário (ou ameaça de emprego) de força física ou violência simbólica, à conivência com os negócios criminais (corrupção de autoridades) ou à tolerância para com formas extralegais de resolução de conflitos à margem das leis oficiais. Ademais, requereu que nenhum crime deixasse de ser apurado e julgado consoante o devido processo legal. Tolerância zero para com a impunidade penal constituiu assim uma espécie de ideal no imaginário coletivo das sociedades modernas.

Nessa arquitetura institucional, as tarefas de investigação policial são essenciais para a responsabilização penal dos autores de crimes. As agências policiais são o primeiro contato com vítimas, testemunhas, possíveis agressores e os operadores do sistema de justiça criminal. Em tese, todo registro

5 Claro está que a especialização profissional e a formação de poderosos quadros burocráticos não são processos restritos à órbita do sistema de justiça criminal. Em todas as áreas de intervenção estatal, tais processos estiveram presentes, ainda que, conforme a área de intervenção, foram mais desenvolvidos e ensejaram maior especialização técnica (por exemplo, em áreas de finanças do Estado, promoção de infraestrutura urbana etc.)

policial deveria ensejar a instauração de correspondente investigação. Na prática, isso não acontece. Em todo o mundo, a investigação cobre tão somente parte das ocorrências que chega ao conhecimento da autoridade policial. Alguns crimes, sobretudo os mais graves como homicídios, tendem (ou ao menos deveriam) a merecer prioridade nas investigações, comparativamente aos delitos de menor potencial agressivo. Mas não é o que necessariamente ocorre, conforme aponta a literatura especializada. O chamado *police discretion*, o poder discricionário da polícia, é tema frequente nos estudos anglo-saxões. Como afirma Monjardet (2003):

Sob sua forma mais discreta, designa simplesmente um fato observado, como efeito universal e incontestável da grande liberdade de ação de que dispõe o policial de campo, o policial distrital em seu quartirão, o patrulheiro em sua ronda, a equipe durante seu serviço, isto é, as diferentes manifestações do policial de uniforme na via pública. Em seguida essas observações foram estendidas a outras categorias: o “civil” que recebe as queixas, o inspetor que trata dos flagrantes delitos etc. Grande liberdade de ação, autonomia, o que dizer? (pp. 43-44).

Ainda, segundo Monjardet, essa autonomia do trabalho policial pode ser compreendida de três diferentes maneiras. Primeiramente, uma certa liberalidade para com as regras mandatórias e que regulam a atividade profissional. Não sem motivos, o termo *discretion* pode ser traduzido na língua francesa (como igualmente em português) como discricionariedade, o que por sua vez remete à ideia de arbitrariedade, um comportamento certamente censurado na conduta daqueles que devem agir com neutralidade, segundo regras universais e impessoais. Em segundo lugar, autonomia pode ser entendida também como atributo do exercício profissional qualificado. Enfim, “um conjunto de habilidades consolidadas, em nome das quais o companheiro, uma vez atribuída a tarefa, escolhe suas ferramentas, programa suas operações, verifica as cotas, em suma, organiza pessoalmente seu trabalho, o que será avaliado por seus resultados”. (idem, p. 45). No entanto, essa interpretação é insuficiente, pois *discretion* se refere, antes de tudo, à natureza mesma da tarefa e não apenas à sua execução; trata-se de um conceito coletivo, antes de ser uma opção individual. Por isso, é comum a literatura anglo-saxã referir-se a tais operações como *selection*, uma propriedade essencial

na definição das atividades policiais. Diz Monjardet, “por esse motivo, são os mecanismos desse processo de seleção que são os principais determinantes da definição, da organização, e da análise do trabalho policial” (idem, *ibidem*, p. 45)⁶.

No Brasil, a despeito dos avanços da pesquisa empírica no campo da sociologia da polícia, ainda é pouco o que efetivamente se sabe a respeito desses mecanismos seletivos. Mesquita (2008) sugere pista para encaminhamento de hipóteses. Segundo ele, até a década de 1980 uma grande distância separava os estudos sobre regimes políticos e os estudos, quase sempre sob o monopólio de juristas e profissionais da lei, sobre as instituições encarregadas de aplicar lei e ordem, entre as quais as agências policiais. A literatura especializada em transição democrática havia elegido, entre outros temas conexos, o papel das Forças Armadas como foco de atenção, já que esses atores haviam sido protagonistas essenciais na instauração da ditadura militar. Essa mesma literatura dispensou pouca, ou nenhuma, preocupação para com o papel das forças policiais no contexto do crescimento dos crimes e da violência no interior da sociedade civil. Nas palavras de Mesquita, “essa conduta era consequência, em parte, da percepção das polícias como instituições sem autonomia ou independência, que operavam sob o controle de grupos e classes dominantes e orientavam suas ações na defesa dos interesses desses grupos ou classes, mais do que o controle da criminalidade e da violência. Derivava também da percepção da criminalidade e da violência como problemas resultantes da pobreza, desigualdade econômica e social e do autoritarismo, sobre os quais as polícias não podiam exercer nenhuma influência” (MESQUITA, 2008, pp. 215-6).

Esse cenário começou a mudar no final dos anos 1980, com a proliferação de estudos e análises apontando as relações entre transição democrática e instituições policiais. Tratou-se, como bem apontou Mesquita, de um cenário estimulado pela necessidade de respostas à persistência da violência policial, a despeito das exigências de respeito às instituições democráticas e aos direitos humanos. Novos estudos, para além dos círculos dos juristas e profissionais da lei, começam a retificar entendimentos quanto ao papel e desempenho das agências e atores policiais no controle da ordem pública. Esse desempenho tinha e tem consequências políticas. É certo que a polícia trata de forma desigual os crimes cometidos por indivíduos procedentes dos grupos e

6 Na sequência do capítulo, Monjardet analisa em pormenores esses mecanismos seletivos e suas consequências para o trabalho policial.

classes sociais hierarquicamente superiores, o que “condiciona todo o sistema de proteção dos direitos dos cidadãos e afeta a estabilidade e qualidade dos regimes políticos” (idem, p. 217)⁷. No entanto, sublinha Mesquita, os novos estudos começam a chamar a atenção para os interesses e valores próprios das polícias que, face a circunstâncias estruturais ou conjunturais, podem se aproximar dos interesses gerais da sociedade ou, alternativamente, de grupos políticos determinados. Mesquita faz menção às greves na Polícia Federal (1994) e nas polícias civis e militares (1997), que em sete estados da federação ensejaram de parte de governos estaduais o apelo às Forças Armadas para a restituição da ordem social. “Essas greves e protestos mostraram, de forma dramática, que as polícias tinham alto grau de autonomia em relação aos governos e *também que as polícias tinham um alto grau de autonomia em relação aos chefes de polícia*” (MESQUITA, 2008, p. 218).

Em outras palavras, Mesquita sugere que no curso do processo de transição democrática parece ter se acentuado a autonomia das polícias em relação aos governos e aos dirigentes. Considerando que é justamente esse o período coberto pela investigação da impunidade penal de que tratamos neste paper, essa hipótese parece fazer sentido. É provável que, no curso do processo de transição, tenha aumentado a autonomia dos agentes policiais, o que repercutiu em mecanismos de seletividade a que fazia menção Monjardet. Entre eles, a seletividade nos crimes a serem investigados. Pressionados, por um lado, pelo aumento dos crimes – em especial contra o patrimônio e também os crimes violentos contra a pessoa – e, por outro, diante da maior possibilidade de “discrecionabilidade” no encaminhamento para o esclarecimento de casos, as agências e os agentes policiais inventaram uma espécie de mapa cognitivo capaz de orientá-los em situações concretas. Esse mapa pode incluir elementos variados e combiná-los segundo cenários muito determinados. Elementos como natureza do crime, natureza da autoria e flagrante podem ser fortes estímulos à investigação. Em compensação, outros elementos como desfecho (ato consumado ou tentado) podem ser irrelevantes. Em quaisquer combinações possíveis, a seletividade é fato, os mecanismos operam e produzem resultados: poucos são os crimes investigados, poucos são os indiciados convertidos em réus de processos penais. Neste paper, apresentamos algumas das características desse processo de seleção.

7 Mesquita não se refere a um dos mecanismos básicos desse processo: a criminalização preferencial do comportamento e dos crimes cometidos por indivíduos pertencentes às classes trabalhadoras pauperizadas, de baixa renda, que habitam especialmente os bairros que compõem a chamada periferia urbana das metrópoles brasileiras.

O estudo sociológico da impunidade penal

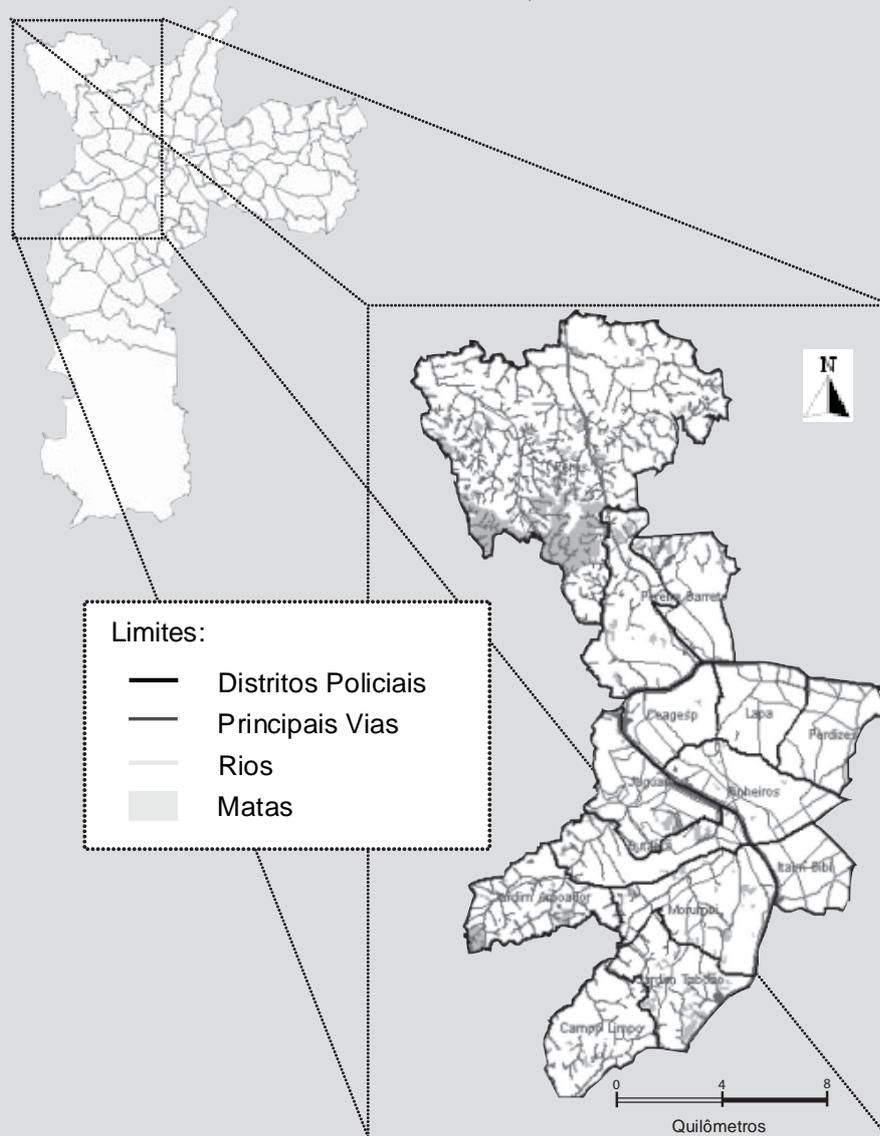
Entende-se por impunidade a desistência de aplicação da lei penal para crimes reportados à autoridade policial ou judicial (DAHRENDORF, 1987). Está fundada na observação empírica do movimento de crimes selecionados no fluxo do sistema de justiça criminal. Cuida-se de identificar as razões que explicam a impunidade penal em sociedades, como a brasileira, sejam as de ordem estrutural, processual, ou relacionadas às motivações – inclusive o universo simbólico – que regem o comportamento não apenas dos operadores técnicos ou não técnicos do direito penal, como também dos demais protagonistas implicados nos acontecimentos criminais. Considera a pesquisa como um todo, isto é a observação do percurso dos crimes no interior do fluxo do sistema de justiça criminal, constituiu objetivo geral mensurar a magnitude da impunidade penal. Esse objetivo foi alcançado mediante: 1) proporção daqueles que foram investigados, denunciados (e pronunciados, nos casos de homicídio) e condenados; 2) proporção dos condenados face àqueles que não obtiveram desfecho processual conclusivo; 3) proporção daqueles que, tendo cometido idêntico crime, não obtiveram o mesmo desfecho processual. Neste capítulo, porém, os procedimentos metodológicos e os resultados alcançados se restringem ao segmento ocorrência-inquérito policial. Pretendeu-se caracterizar o fluxo e identificar os principais fatores de retenção de ocorrências sem abertura de correspondente inquérito. A seguir, são descritos os procedimentos metodológicos nesta fase da investigação.

Universo empírico de investigação

O universo empírico de investigação compreendeu todas as ocorrências policiais registradas nas delegacias da 3ª Seccional de Polícia, no período de 1 de janeiro de 1991 a 31 de dezembro de 1997. Limitações decorrentes de orçamento e do tempo estimado para conclusão do trabalho de campo impediram que fosse conferida cobertura a todo o município de São Paulo. Optou-se por concentrar a observação em parte do território, justamente aquele abrigado pela 3ª Seccional de

Polícia, que recorta as regiões noroeste do município, conforme apontado no mapa abaixo.

Figura 1: Área geográfica abrangida pela 3ª Seccional de Polícia, município de São Paulo



No período considerado, os habitantes dessa região compreendiam 15% da população do município. No mesmo período, a 3ª Seccional de Polícia foi responsável pelo registro de cerca de 18% de todas as ocorrências criminais do município como um todo. Essa seccional foi escolhida em virtude de um critério de natureza sociológica. Ela alcança 21 distritos censitários com características sociodemográficas distintas, assim como distintas condições de infraestrutura urbana, em especial de oferta de serviços públicos, inclusive policiais e judiciais. A escolha dessa região revelou-se privilegiada para a investigação, pois sua diversidade permitiu controlar a influência de variáveis socioeconômicas no desempenho das delegacias de polícia em suas

8 Os resultados da investigação confirmaram a influência dessas variáveis na disposição, maior ou menor das delegacias em converter registros de ocorrências em inquéritos policiais. Quanto mais favoráveis as condições de infraestrutura e maior concentração de população pertencente aos estratos socioeconômicos elevados, maior a disposição das agências policiais para investigar crimes. Esse assunto está sendo tratado em outro artigo, em fase de preparação.

9 Pode-se também dizer diversidade cultural, conforme apontado por recente pesquisa a respeito das relações entre os paulistanos e sua cidade. A pesquisa cobriu 8 regiões e os 96 distritos do município de São Paulo. Ver: *DNA Paulistano. Datafolha e Folha de S. Paulo*, 2009.

10 Esse lapso de tempo é um pouco além da média (cinco anos) apontada em estudos anteriormente realizados, conforme examinamos no estudo acima referenciado, no qual inclusive justificamos o termo “tempo de condenação”.

11 Ainda é cedo para avaliar os resultados das polícias de segurança pública em curso, tanto nas esferas federal quanto estaduais e municipais. De qualquer forma, na década de 1990-2000 os resultados das políticas que vinham sendo experimentadas desde o retorno do país ao estado democrático de direito ainda não pareciam produzir rupturas face às práticas policiais herdadas do passado autoritário.

tarefas de investigar os crimes⁸. Assim, embora não se possa generalizar os resultados para o conjunto do município, o volume da população (em 1996 eram 1.471.047 habitantes) e o volume de registros no período (603.083 boletins de ocorrência policial) – volume maior do que de qualquer outra cidade do estado de São Paulo –, ao lado de sua diversidade econômica e social⁹ justificam o recorte geográfico e espacial adotado e sugerem padrões e tendências de investigação e punição para grandes conglomerados populacionais.

Quanto ao período, foi fixado o lapso de sete anos como um tempo razoável desde o registro da ocorrência até a provável sentença judicial. Trata-se do “tempo para condenação” (ADORNO e PASINATO, 2007)¹⁰. O período é coberto por uma conjuntura que tem início na década anterior, com a transição da ditadura militar para o estado democrático de direito, consagrada com a outorga da Constituição de 1988, considerada a mais democrática da história republicana brasileira pelo reconhecimento universal dos direitos civis, socioeconômicos e políticos. Em decorrência dos novos preceitos constitucionais, foi eleito, em 1989, o primeiro presidente civil por via direta, Fernando Collor de Mello, após mais de 25 anos do golpe de Estado de 1964. Não é o caso de repertoriar os acontecimentos econômicos, sociais, políticos e institucionais que afetaram o desempenho das agências de segurança pública e justiça penal na contenção da violência. Os crimes cresceram acentuadamente, em especial os homicídios e os crimes conectados com o tráfico de drogas. O aparato policial respondeu com violência arbitrária desmedida, ocasionando elevado número de mortes de civis, como são exemplos o massacre do Carandiru, em São Paulo (outubro de 1992) e outros eventos como a chacina da Candelária, no Rio de Janeiro (julho de 1993), entre outras ações violentas recorrentes com desfecho de mortes entre civis, muitos sequer envolvidos com delinquência ou crimes. Práticas tradicionais de repressão aos crimes, herdadas do passado autoritário, impediram que quaisquer iniciativas visando modernizar o aparato policial, inclusive seu segmento na Polícia Judiciária responsável pela investigação das ocorrências, lograssem algum êxito, mínimo que fosse¹¹. É nesse contexto que a questão da impunidade penal se colocou para a opinião pública, sequiosa de soluções adequadas e capazes de restituir paz e tranquilidade à cidade. É nele também que a investigação sociológica sobre a impunidade se impôs aos saberes acadêmicos.

Os crimes observados foram classificados em duas categorias. Crimes violentos são aqueles cuja ação representa grave ameaça à integridade física ou à vida das pessoas: estupro, homicídio, roubo (inclusive roubo seguido de morte) e tráfico de entorpecentes¹². Estes são crimes que revelaram expressivo crescimento no período, suscitando apaixonado debate na mídia impressa e eletrônica, bem como alimentando os sentimentos de insegurança coletiva. Há também os crimes não violentos, compostos por furtos (simples e qualificados) e uso de entorpecentes. Trata-se, neste caso, de um grupo de controle constituído com o propósito de verificar as semelhanças e diferenças nas tendências da punição e impunidade para os crimes conforme sua natureza. Completando o conjunto de ocorrências observadas, foram coletadas também informações sobre registros de verificações de óbito, morte a esclarecer, encontro de cadáver e resistência seguida de morte. Estes registros são classificados como ocorrências não criminais e foram observados na pesquisa por sua proximidade com os crimes de homicídio¹³.

Para o conjunto de crimes e ocorrências não criminais observado, foram localizados 344.767 Boletins de Ocorrência Policial registrados em 16 delegacias que compõem a 3ª Seccional de Polícia Civil¹⁴. Este número corresponde a 57,2% de todas as ocorrências registradas nestas delegacias. No mesmo período e para os mesmos crimes e ocorrências foram instaurados 21.886 inquéritos policiais, o mesmo que 28,69% do total.

O fluxo dos crimes no segmento ocorrência-inquérito policial: breves comentários metodológicos

O estudo do fluxo é um modo, certamente não o único, de avaliar a magnitude da impunidade penal para crimes determinados, em sociedades historicamente constituídas, sobretudo quando há fortes suspeitas de que a evolução da delinquência e da violência não foi acompanhada de respostas adequadas de parte do aparelho penal. Ainda assim, parte substantiva da literatura que realiza estudos empíricos sobre impunidade penal tem se apoiado na metodologia de fluxo de crimes no sistema de jus-

12 Embora o tráfico de drogas não seja violento, sob o ponto de vista jurídico, sociologicamente foi pertinente assim classificá-lo dadas as suas conexões com a morte de adolescentes e jovens adultos, cujas vidas, direta ou indiretamente, gravitam em torno desta modalidade delituosa.

13 O problema das classificações não é particular à realidade paulista. Cano (s/d) analisando as dificuldades de utilização dos registros policiais efetuados pela polícia carioca observa que os homicídios podem ser classificados como encontro de cadáver, encontro de ossada, morte suspeita, morte sem assistência médica, auto de resistência, lesão seguida de morte e infanticídio. Da mesma forma como se observou nesta pesquisa, o autor chama a atenção para a dificuldade de estabelecer critério para o uso dessas classificações, ficando claro que muitas dessas categorias não encontram fundamentação no Código Penal e que podem ser manipuladas "com o intuito de mostrar melhoras aparentes da situação ou abafar crises" (CANO, s/d, p. 5)

14 No Brasil, a organização policial nos estados da federação prevê três modalidades: a) Polícia Militar, subordinada ao governo estadual, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo. De acordo com a Constituição, é força auxiliar das Forças Armadas; b) Polícia Civil, igualmente subordinada ao governo federal, com as funções de Polícia Judiciária, isto é, de investigação dos crimes e imputação de responsabilidade a indiciados em inquéritos; e c) guardas municipais, subordinadas às prefeituras, encarregadas de proteger edifícios e patrimônio públicos.

15 No *paper* apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS (Caxambú, MG, 26-30 outubro), fazemos uma análise das virtudes e limites desses métodos. Trata-se, no entanto, de uma exposição mais apropriada à apresentação dos resultados do fluxo desde o registro da ocorrência até a sentença judicial. Dados os objetivos deste capítulo, achamos oportuno extrair essa exposição que poderá ser consultada no *paper* apresentado no encontro anual.

16 Campos Coelho (1986; 2005), analisando a administração da justiça criminal argumenta que os subsistemas que a integram – polícia, MP e Judiciário – são frouxamente interligados e que os gargalos são calibrados, ao menos em parte, pela capacidade do sistema carcerário em absorver os condenados pelas práticas de determinados crimes e contravenções.

17 Nesta figura identifica-se a existência de pontos de estreitamento (gargalos) que correspondem a diferentes etapas que formam a investigação de crimes e seu processamento no interior do sistema de justiça criminal. Para esta pesquisa, foram identificados três gargalos: o primeiro corresponde à conversão de boletins de ocorrência em inquéritos policiais. O segundo está localizado na passagem da esfera propriamente de investigação policial para a esfera judicial, ou seja, na conversão de inquéritos policiais em processos penais a partir da denúncia pelo Ministério Público. O terceiro gargalo está situado na etapa final do processo, ou seja, no momento da sentença decisória.

tiça criminal, a despeito de sua complexidade. No Brasil, apesar dos avanços nos últimos anos, são ainda poucos os estudos. Seu alcance é ainda muito local e regional. Adotam diferentes perspectivas metodológicas – estudos transversais ou longitudinais, razão por que seus resultados nem sempre podem ser comparados ou compatibilizados em um estoque uniforme de descobertas¹⁵.

A pesquisa *Estudo da impunidade penal* utilizou o método longitudinal e adotou o modelo de fluxo da justiça representado aqui sob a forma de um funil (figura 1). Isto é, a partir de marcadores individualizados de crimes selecionados, foi acompanhada a “biografia” ou *performance* (*follow-up*) caso a caso da entrada à saída. Procurou-se verificar quais permanecem no fluxo, quais são excluídas, em quais momentos ou etapas e quais fatores atuam mais fortemente para assegurar permanência ou estimular exclusão. Sua configuração é obtida a partir do acompanhamento da intervenção das agências e atores que fazem parte desse sistema: Polícia Judiciária, Ministério Público e o Judiciário (aqui compreendido como os juízes e toda a máquina cartorária)¹⁶. A transmissão de dados e documentos no interior do sistema, formalizado no registro dos boletins de ocorrência, dos inquéritos policiais e dos processos penais, dá a extensão e o diâmetro das diferentes partes desse funil.¹⁷

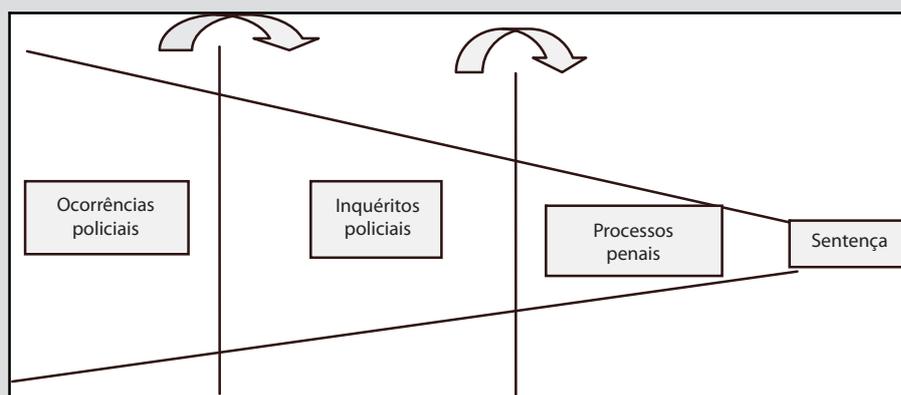
Um dos objetivos da pesquisa consiste em identificar, ao longo desse percurso, onde estão situadas as (possíveis) rotas de fuga que podem ser definidas como aquelas situações nas quais um boletim de ocorrência, um inquérito policial ou um processo é excluído do fluxo em decorrência da ausência do cumprimento dos procedimentos que se encontram formalmente prescritos, para cada etapa no Código de Processo Penal Brasileiro, e demais conjuntos de leis e normas que orientam o “curso natural” no interior do sistema de justiça criminal. Um exemplo pode ser tomado nos boletins de ocorrência que são arquivados nas delegacias sem que haja a instauração dos procedimentos para a investigação policial.

A fase inicial desta pesquisa concentrou-se na análise do primeiro gargalo: a conversão de boletins de ocorrência em inquéritos policiais. A metodologia adotada foi do *follow-up*, que compreende a identificação individualizada

de cada ocorrência e seu acompanhamento físico nas etapas subsequentes. Dessa forma, tornou-se possível isolar o conjunto de boletins de ocorrência que se converteram em inquéritos policiais e descrevê-los segundo as variáveis: natureza do crime, desfecho e autoria, bem como conhecer as taxas de conversão de boletins em inquéritos policiais e de esclarecimento da autoria durante as investigações¹⁸.

A coleta de dados nas delegacias consistiu uma atividade morosa e consumiu boa parte do tempo de trabalho da equipe. Além de garantir a qualidade dos dados, a permanência dos pesquisadores nas delegacias e o acesso às fontes primárias de informações possibilitaram uma melhor compreensão a respeito do modo como os registros são produzidos, inclusive permitindo identificar a variedade de procedimentos

Figura 2: Fluxo da Justiça



que fazem parte das práticas policiais, muitas das quais não se encontram normatizadas em portarias ou resoluções da Delegacia-Geral de Polícia ou da Secretaria de Segurança Pública. Estas observações ajudaram a compor as primeiras hipóteses a respeito da produção do desconhecimento que cerca os registros policiais e determinam o desenho e a composição do fluxo da justiça criminal.

Na primeira etapa foram coletadas informações a respeito de todos os boletins de ocorrência e inquéritos policiais registrados e instaurados relativos aos crimes selecionados para a pesquisa. As variáveis contempladas foram: números de identificação, natureza do crime, desfecho (se tentado ou consumado), tipo de autoria (conhecida ou desconhecida), providências adotadas (instauração de inquérito policial, auto de prisão em

18 A pesquisa não trabalhou com os conceitos de esclarecimento de caso ou solução do crime. Esses conceitos estão impregnados de elementos extraídos da cultura organizacional dos policiais. Quando a polícia indícia algum suspeito como responsável por um crime, sob a ótica da agência o caso está esclarecido ou solucionado. Ocorre que, mesmo quando inquéritos policiais indiciam possíveis autores, inquéritos policiais são arquivados pois, sob o ponto de vista das leis penais vigentes, manipuladas por outros operadores técnicos do sistema de justiça criminal que não policiais, isto é, promotores públicos, advogados e juízes, nem sempre o esclarecimento do caso significa responsabilização penal. Muitas vezes, requisitos previstos em leis não foram observados, turvando a coleção de provas e prejudicando a tríade materialidade do delito/autoria/conexão causal entre materialidade e autoria que resulta ou deve resultar em sanção penal.

flagrante, remessa para outras delegacias de polícia, averiguação da existência do fato criminal etc.). Dada a impossibilidade de coletar dados diretamente dos boletins de ocorrência¹⁹, a fonte primária foi consultada nos livros de registros de ocorrência e nos livros de registros de inquérito. Todas as informações foram armazenadas em bancos de dados especialmente construídos para a pesquisa. Programas eletrônicos foram especificamente desenhados para atender aos objetivos da pesquisa, de forma a estabelecer conexões entre ocorrências e seus respectivos inquéritos, quando abertos. Tanto quanto possível, foram tomadas todas as precauções técnicas para evitar duplicidade de registros e perdas na correspondência entre ocorrência e inquérito policial.

Simultaneidade e transversalidade do movimento de ocorrências

No segmento ocorrência-inquérito policial, um dos achados da pesquisa refere-se à organização interna do fluxo. A utilização do método longitudinal permitiu verificar que a passagem no interior do fluxo não é linear, nem obedece a uma única e mesma direção e lógica. O movimento identificado aponta para a convivência de fluxos internos que deslocam boletins de ocorrência e inquéritos policiais de uma delegacia para outra, de forma que estes registros não são imediatamente excluídos do fluxo, mas alteram o percurso de conversão de BOs em IPs e, seguramente, repercutem na aplicação da lei e distribuição da impunidade/punição.

Guardadas as diferenças, o estudo do fluxo do sistema da justiça criminal assemelha-se a um estudo de origem-destino, por exemplo, como aqueles que acompanham o movimento de transeuntes pela cidade à procura de transporte público. No caso do fluxo da justiça, em especial em sua primeira etapa, foi possível verificar que aqueles conjuntos aos quais denominamos “Boletins de Ocorrência” e “Inquéritos Policiais”, na verdade são formados por subgrupos de documentos que correspondem a situações particulares de registro e obedecem a dinâmicas institu-

19 Em algumas delegacias, os boletins de ocorrência eram incinerados após determinado tempo, o que impossibilitou cobrir o período de observação (1991-1997).

cionais próprias que, de algum modo, afetam sua circulação no interior do fluxo e, conseqüentemente, constituem problema para a precisa delimitação do universo empírico de uma investigação científica sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal.

Este mapeamento inicial da circulação de boletins de ocorrência e inquéritos policiais permitiu verificar que enquanto alguns BOs podem ser prematuramente excluídos do fluxo da justiça criminal sem nem mesmo se converterem em inquéritos policiais, outros podem permanecer no fluxo, mas agora direcionados para outros serviços policiais. Há também aqueles que permanecem no fluxo, mas deixam de ser uma unidade e passam a ser tratados coletivamente sob um mesmo inquérito policial. Em particular, o acompanhamento dos deslocamentos entre os distritos policiais que formam a 3ª Seccional serviu para evitar, tanto quanto possível, quer a duplicação de registros (com seus efeitos inflacionários sobre o universo), quer a exclusão de crimes de interesse da pesquisa.

Deslocamentos entre delegacias

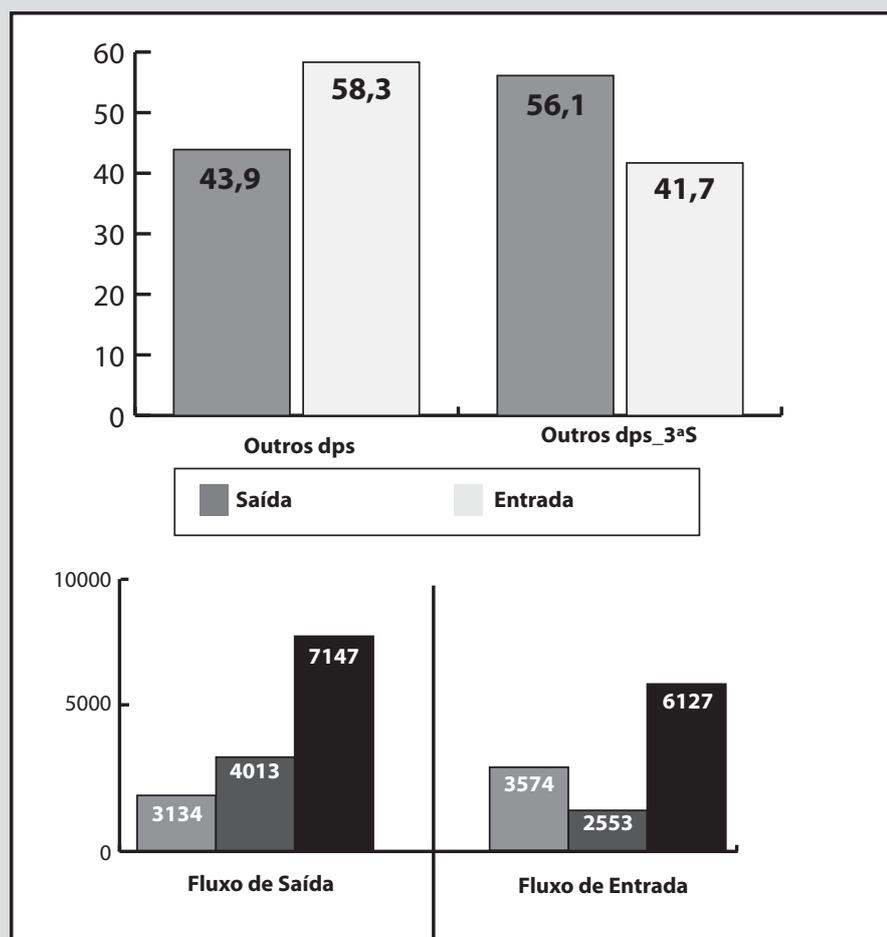
Utilizando as informações coletadas a respeito dos procedimentos adotados após a efetivação do registro policial²⁰, foi possível isolar e conhecer aquelas ocorrências que foram encaminhadas para outros distritos policiais ou delegacias especializadas. Pelo que foi possível observar, esse procedimento atende a diversas motivações, por exemplo, o crime ter ocorrido fora da circunscrição da delegacia onde o registro está sendo efetuado; a própria vítima solicitar o envio do registro para outra delegacia, situação comum aos crimes sexuais que são enviados para as delegacias de defesa da mulher, por exemplo; há também casos em que a competência de investigação pertence a delegacias especializadas, como nos homicídios com autoria desconhecida (DHPP)²¹.

Dos 344.767 boletins de ocorrência computados pela pesquisa, 7.147 (2,07%) foram registrados e enviados para outros distritos policiais e delegacias especializadas, como se observa no gráfico abaixo representado.

20 A maior parte das informações referia-se a: representação criminal (sendo aguardada ou recebida); averiguação de existência de crime; aguarda laudo, instauração de IP; registro de flagrante; e encaminhamento para outros DPs.

21 Não significa que a competência seja exclusiva, mas sabidamente as delegacias especializadas, como DHPP (Delegacia de Homicídios e Proteção da Pessoa) e Denarc (Delegacia de Narcóticos), possuem melhores condições materiais e de pessoal para empreender a investigação de alguns crimes.

Gráfico 1: Movimento de boletins de ocorrência após o registro inicial. Fluxos internos



Fonte: Livros de registros de boletins de ocorrência. Distritos Policiais e DDMs. 3ª Seccional/ SSP-SP. 1991-1997. Pesquisa: Estudo da impunidade penal. Município de São Paulo, 1991-1997. NEV/USP

Dentre as ocorrências que foram remetidas para distritos policiais situados em outras seccionais de polícia ou para delegacias especializadas foi possível observar que o deslocamento dos BOs parecia determinado por dois critérios: divisão territorial e competência para investigação (especialização). De acordo com o primeiro critério, embora o registro de uma ocorrência policial possa ser efetuado em qualquer distrito policial, a competência pela investigação é delimitada segundo a área onde o crime ocorreu.

Já o segundo critério, da competência, refere-se à distribuição de atribuições entre as delegacias especializadas. Entre os BOs analisados o maior fluxo identificado ocorreu nos casos de homicídio enviados para o DHPP. O total de registros de homicídio foi de 4.913 boletins de ocorrência, dos quais 1.009 foram enviados ao DHPP e 41 para distritos policiais situados fora da 3ª Seccional (totalizan-

do 1.050 BOs que não foram investigados na 3ª Seccional). Para o DHPP também foram enviados registros de roubo seguido de morte (latrocínio) e outras ocorrências que resultaram em morte (especialmente, encontro de cadáver e morte a esclarecer).

Como se observa no gráfico 1, a maior parte dos boletins no fluxo de saída foi enviada para as delegacias da 3ª Seccional (4013, 56,1%). Durante os trabalhos nas delegacias, foi possível obter algumas explicações para este deslocamento. Por exemplo, entre os anos de 1996 e 1997, por razões administrativas, um dos distritos policiais permaneceu fechado no período noturno e nos finais de semana. Todos os registros policiais de sua área foram então efetuados em outro distrito da região e, posteriormente, encaminhados para o distrito responsável pela área. No mesmo período observou-se intensa remessa de ocorrência entre outros dois distritos, resultado de uma mudança na divisão da área de abrangência dessas duas delegacias. Finalmente, há um movimento rotineiro entre os distritos policiais e as Delegacias da Mulher. Dentre os crimes observados na pesquisa, a quase totalidade de registros de estupro foram investigados por estas delegacias.

Na tentativa de conhecer e explicar a dinâmica interna do fluxo de justiça, procurou-se também identificar aqueles boletins de ocorrência que são recebidos de outras delegacias. Como já afirmado, a dificuldade neste caso resulta da diversidade de encaminhamentos que podem ocorrer a partir do recebimento do BO nas dependências de uma delegacia. Comparando os fluxos de saída de boletins para os distritos policiais da 3ª Seccional com aquele de entrada nos mesmos distritos, verifica-se que o segundo fluxo é bem menor do que o primeiro, ou seja, enquanto os livros de registro de boletins de ocorrência informavam que 4.013 BOs haviam sido enviados para outros distritos policiais e delegacias especializadas da mesma seccional, o movimento de entrada indica a localização de apenas 2.553 boletins de ocorrência. Para os outros 1.460 não foi possível saber o destino que tiveram. É possível que tenham sido anexados a outros boletins de ocorrência ou tenham sido reenviados para outros distritos policiais de outra circunscrição policial – situações em que, como já vimos, não são feitos registros sobre os procedimentos adotados, mas

podem também ter sido arquivados sem qualquer desdobramento na esfera policial, caso em que teriam sido excluídos do fluxo da justiça.

Por fim, foi possível perceber ainda que estes encaminhamentos se expressam de modo diferente segundo a natureza dos crimes, sendo que os furtos e roubos são os que apresentam maior número de “perdas” neste movimento, mas chama a atenção a existência de 84 boletins de ocorrência de homicídio que se perdem no interior dessa movimentação interna.

Tabela 1: Diferença nos movimentos de entrada e saída de boletins de ocorrência nas delegacias de polícia da 3ª Seccional segundo a natureza dos crimes (1991-1997)

Crimes	Fluxo de saída	Fluxo de entrada	Diferença
Furto	1.293	769	-514
Furto qualificado	79	40	-39
Roubo	1.709	1.078	-631
Latrocínio	11	8	-3
Estupro	102	81	-21
Tráfico de entorpecentes	3	6	3
Uso de entorpecentes	7	6	-1
Homicídios	247	163	-84
Outras ocorrências com morte	562	406	-156
Total	4.013	2.553	-1.460

Fonte: Livros de registros de boletins de ocorrência. Distritos Policiais e DDMs. 3ª Seccional/ SSP-SP. 1991-1997. Pesquisa: Estudo da impunidade penal. Município de São Paulo, 1991-1997. NEV/USP

Conhecer os deslocamentos internos aos fluxos da justiça ajuda a demonstrar as limitações de pesquisa “transversais”, ou seja, aquelas que comparam totais de boletins de ocorrência com totais de inquéritos policiais de um mesmo crime. A movimentação interna ao fluxo não é linear nem progressiva, sofrendo alterações e interrupções em seu percurso que afetam a aplicação das leis. Além disso, é importante perceber que este procedimento que aparentemente se dá sem qualquer padronização ou controle pelas instâncias superiores pode estar

abrigando uma das “rotas de fuga” do fluxo do sistema judicial, cujo resultado é um crime noticiado à polícia que fica sem punição.

Investigação policial: escolhas e seletividade dos crimes

Nesta fase da pesquisa (fase policial), foi avaliada a influência de três variáveis – desfecho (tentativa ou ato consumado), autoria (conhecida, desconhecida ou indeterminada) e flagrante delito. A Tabela 2 a seguir contém informações a respeito.

Do total de BOs, 61,4% são registros de crimes não violentos (furto, furto qualificado e uso de entorpecentes) e 34,1% são de delitos violentos (homicídios, latrocínios, roubos, estupros e tráfico de drogas). Dos delitos registrados nos DPs 320.646 (93,0%) foram delitos contra o patrimônio (roubos, furtos, furtos qualificados). Já os homicídios representam 1,4% dos registros, com 4.913. As outras ocorrências com morte somam 15.517 BOs, 4,5% do total. A maioria dos registros (93,2%) é de delito consumado, e em 90,1% dos casos a autoria é desconhecida. Há ocorrência de flagrante em apenas 2,1% dos registros.

A leitura desses dados permite algumas observações. Em primeiro lugar, em cada três crimes registrados, apenas um é de natureza violenta. Em segundo lugar, é flagrante a maior concentração de crimes contra o patrimônio, comparativamente aos crimes contra a vida. Em terceiro lugar, é três vezes maior o número de ocorrências com morte não classificadas como homicídio, o que pode sugerir que o número destas ocorrências seja maior se nesta categoria fossem incluídas todas as demais (verificação de óbito, resistência seguida de morte, encontro de cadáver e morte a esclarecer). Em quarto lugar, o volume de registros com autoria desconhecida é elevado, o que indiretamente traduz a magnitude das tarefas policiais caso seus agentes pretendam fazer valer os preceitos legais. Por fim, o flagrante representa uma parte pouco significativa das operações policiais. Convém lembrar que o flagrante não é, em tese, uma atribuição regular da Polícia Civil (embora ela também esteja investida dessa prerrogativa legal), mas da Polícia Militar em suas tarefas de policiamento repressivo e ostensivo.

Tabela 2: Distribuição dos BOs segundo tipo, desfecho, autoria e flagrante

Total de BOs		
Variáveis	n	%
Total	344.767	100,0
tipo de delito		
não violentos	211.832	61,4
violentos	117.418	34,1
outras ocorrências	15.517	4,5
contra o patrimônio		
furto	202.632	58,8
furto qualificado	7.811	2,3
roubo	109.831	31,9
latrocínio	372	0,1
	320.646	93,0
Contra a vida		
homicídio	4.913	1,4
Outras ocorrências com morte		
verificação de óbito	13.650	4,0
resistência seguida de morte	82	0,0
encontro de cadáver	167	0,0
morte a esclarecer	1.618	0,5
	15.517	4,5
entorpecente		
uso de entorpecentes	1.389	0,4
tráfico de entorpecentes	672	0,5
	2.061	0,6
contra os costumes		
estupro	1.630	0,5
desfecho do delito		
consumado	321.173	93,2
tentado	8.097	2,3
não se aplica	15.497	4,5
autoria do delito		
desconhecida	310.703	90,1
conhecida	14.039	4,1
indeterminada	545	0,2
não informa	19.480	5,7
flagrante		
não	337.517	97,9

Fonte: Livros de registro de boletins de ocorrência e Livros de registro de inquérito policial – 3ª Seccional/ SSP-SP; Pesquisa: Estudo da Impunidade Penal. Município de São Paulo, 1991-1997.

A avaliação do desempenho da Polícia Civil em suas atribuições de Polícia Judiciária é verificada através da conversão de boletins de ocorrência policiais (BOs) em inquéritos policiais (IPs). Apenas 5,5% desses registros se converteram em inquérito policial, conforme Tabela 3, abaixo.

Tabela 3: Total de boletins de ocorrência registrados, total de boletins de ocorrência convertidos em Inquéritos Policiais distribuídos segundo o grupo de classificação e a natureza do crime

Grupo / Natureza	Total de BOs	Total BOs convertidos	%
não violentos	211.832	8.216	3,9
furto	202.632	6.553	3,2
furto qualificado	7.811	414	5,3
uso de entorpecentes	1.389	1.249	89,9
Violentos	117.418	9553	8,1
estupro	1.630	364	22,3
homicídio	4.913	2.954	60,1
roubo	109.831	5.362	4,9
latrocínio	372	250	67,2
tráfico de ebtorpecentes	672	623	92,7
Outras ocorrências	15.517	1.139	6,0
verificação de óbito	13.650	466	3,4
resistência seguida de morte	82	68	82,9
encontro de cadáver	167	105	62,9
morte a esclarecer	1.618	500	30,9
	34.767	18.908	5,5

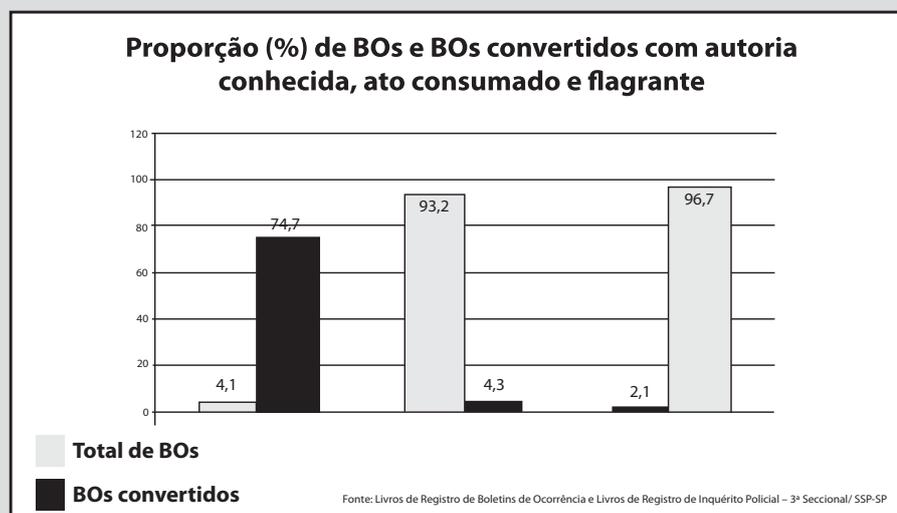
Fonte: Livros de registro de boletins de ocorrência e Livros de registro de inquérito policial – 3ª Seccional/ SSP-SP; Pesquisa: Estudo da Impunidade Penal. Município de São Paulo, 1991-1997.

Essa proporção é maior (8,1%) para crimes violentos. E, entre os crimes violentos, as maiores proporções de registros convertidos em inquéritos correspondem a tráfico de drogas (92,7%), em geral resultado de flagrante; a latrocínio, isto é, roubo seguido de morte (67,2%); e a homicídio (60,1%). É portanto quase três vezes maior a proporção de ocorrências violentas que se convertem em inquérito do que não violentas (3,9%). É flagrante a pouca disposição das agências policiais civis em investigar crimes²².

Como se vê, distintos crimes revelam maior probabilidade de serem investigados do que outros. As razões para explicar essa tendência são ainda pouco claras. A par da natureza do crime, a natureza da autoria e o flagrante desempenham influência considerável na conduta da autoridade policial quando tem que selecionar entre o que investigar ou não. No Gráfico 2, tem-se a proporção do total de BOs e dos BOs convertidos segundo auto-

22 Explicar as razões dessa baixa disposição para investigar crimes é tarefa que ultrapassa os propósitos deste *paper*. Certamente, há razões que devem ser buscadas nas condições de trabalho. Não é de hoje que a insuficiência de recursos e a precariedade dos meios e condições de trabalho são denunciadas, em especial pelas associações corporativas. Mas, certamente, há razões relacionadas com o universo de representações sociais, mais propriamente aos valores presentes na cultura organizacional das agências policiais. Trata-se do modo como entendem e justificam o baixo desempenho, para o qual concorrem visões acerca do crime, da criminalidade e dos criminosos, como já o demonstraram não poucos estudos (PAIXÃO, 1988). Reconstruir o mapa cognitivo que orienta as motivações para investigar ou não os crimes é tarefa que vem sendo realizada presentemente.

ria conhecida, delito consumado e ocorrência de flagrante. Vemos que tanto para autoria quanto para flagrante a proporção é maior para os boletins convertidos em IP. No entanto, a proporção de delitos consumados diminui na fase de inquérito.



Mais do que a autoria é o flagrante que exerce maior influência na conversão de boletins de ocorrência em inquéritos. De acordo com o art. 302 do Código de Processo Penal “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”. A Tabela 4, a seguir, ilustra melhor essa tendência.

Tabela 4: Distribuição dos BOs e dos BOs convertidos e taxas de conversão segundo autoria conhecida, consumação do delito e ocorrência de flagrante

Variáveis	autoria conhecida			consumado			flagrante		
	Total dos BOs	BOs convertidos em IP	Taxa de conversão	Total dos BOs	BOs convertidos em IP	Taxa de conversão	Total dos BOs	BOs convertidos em IP	Taxa de conversão
	n	n	%	n	n	%	n	n	%
Total	14039	10482	74,7	321173	13686	4,3	7250	7011	96,7
Total									
violentos	6089	4952	81,3	113087	7217	6,4	3468	3376	97,3
não violentos	7902	5487	69,4	208016	6409	3,1	3771	3632	96,3
outras ocorrências	48	43	89,6	70	60	85,7	11	3	27,3
contra o patrimônio									
furto	6194	3981	64,3	198992	4831	2,4	2611	2533	97,0
furto qualificado	356	281	78,9	7637	331	4,3	180	174	96,7
latrocínio	65	58	89,2	256	177	69,1	35	36	102,9
roubo	3826	3221	84,2	107181	4180	3,9	2502	2398	95,8
Total	10441	7541	72,2	314066	9519	3,0	5328	5141	96,5
contra a vida									
homicídio	975	848	87,0	3553	1923	54,1	296	369	124,7
outras ocorrências com morte									
verificação de óbito	0	0	-	0	0	-	8	2	25,0
resistência seguida de morte	48	43	89,6	70	60	85,7	1	0	0,0
encontro de cadáver	0	0	-	0	0	-	0	0	-
morte a esclarecer	0	0	-	0	0	-	2	1	50,0
Total	1023	891	87,1	3623	1983	54,7	307	372	121,2
entorpecentes									
uso de entorpecentes	1352	1217	90,0	1387	1247	89,9	980	925	94,4
tráfico de entorpecentes	654	604	92,4	670	621	92,7	579	513	88,6
Total	2006	1821	90,8	2057	1868	90,8	1559	1438	92,2
contra os costumes									
estupro	569	207	36,4	1427	316	22,1	56	60	107,1

Fonte: Livros de Registro de Boletins de Ocorrência e Livros de Registro de Inquérito Policial - 3ª Seccional/SSP-SP
Pesquisa: Estudo da Impunidade Penal. Município de São Paulo, 1991-1997

Na Tabela 4, constam as taxas de conversão de BOs em IPs segundo autoria, consumação do delito e flagrante por tipo e natureza do delito. A taxa de conversão de BOs em IPs em que houve flagrante delito é maior (96,7%) do que em autoria conhecida (74,7%), comparativamente à proporção de crimes consumados (4,3%). Nos casos em que houve flagrante, as taxas de conversão são elevadas tanto para crimes violentos quanto não violentos (97,3 e 96,3%, respectivamente). Para latrocínio e homicídios, ambos envolvendo desfechos fatais, como também para estupro, as proporções superam os 100%. Tudo indica que o flagrante é poderoso estímulo à investigação policial.

Nos crimes de autoria conhecida, a taxa de conversão é maior para crimes violentos (81,3%) do que não violentos (69,4%). Entre os crimes contra o patrimônio é no roubo seguido de morte (latrocínio) que recai a maior atenção da investigação policial. Nos homicídios com autoria conhecida, 87% das ocorrências se converteram em inquéritos. Convém destacar que 13% de ocorrências dessa natureza e qualidade não mereceram a mesma consideração da autoridade policial. No uso e tráfico de entorpecente, as proporções são elevadas, pois compreendem crimes necessariamente com flagrante. Contrariamente, no caso dos estupros, mesmo com autoria conhecida, apenas 36,4% das ocorrências se transformam em inquérito policial.

Entre os BOs em que houve flagrante, são maiores as taxas de conversão para crimes com autoria conhecida comparativamente aos crimes consumados, conforme aponta a Tabela 5. Do total (7.011 BOs), ocorrências com autoria conhecida representam 95,4%, enquanto crimes consumados, 69%. Esses valores sugerem que a natureza da autoria é estímulo maior para a investigação policial do que a gravidade do delito. Trata-se de constatação surpreendente pois, segundo as leis penais, atos consumados tendem a merecer sanções mais elevadas do que as tentativas. Não obstante, crimes violentos são mais investigados (71,7%) do que não violentos (62,7%). Entre os crimes contra o patrimônio com flagrante, roubo (70,6%) e furto qualificado (68,4%) representam os de maior atenção dos agentes policiais. Flagrantes de uso e tráfico de drogas são integralmente investigados, o que revela provavelmente o foco privilegiado das políticas públicas de segurança implementadas no período e, ao que tudo indica, observadas com rigor pelos agentes policiais. Por fim, não menos surpreendente é o que se passa com os flagrantes de homicídio.

Embora, 79,4% desses registros representem crimes com autoria conhecida, apenas 42,8% dos inquéritos correspondem a crimes consumados. Uma vez mais, o fato de ter sido ou não consumado não é estímulo à investigação, mesmo em crimes tão graves como homicídios.

Tabela 5: Total de BOs com ocorrência de flagrante convertidos em inquérito policial segundo autoria conhecida e a consumação do delito

Variáveis	total	autoria conhecida		consumado	
	n	n	%	n	%
Total	7.011	6.918	95,4	4.841	69
Tipo de delito					
não violentos	3.632	3.473	95,6	2.276	62,7
violentos	3.376	3.153	93,4	2.422	71,7
contra o patrimônio					
furto	2.533	2.410	95,1	1.232	48,6
furto qualificado	174	157	90,2	119	68,4
latrocínio	36	30	83,3	20	55,6
roubo	2.398	2.256	94,5	1.693	70,6
contra a vida					
homicídio	369	293	79,4	158	42,8
entorpecentes					
uso de entorpecentes	925	906	97,9	925	100,0
tráfico de entorpecentes	513	509	99,2	513	100,0
contra os costumes					
estupro	60	56	93,3	39	65,0

Fonte: Livros de registro de boletins de ocorrência e Livros de registro de inquérito policial – 3ª Seccional/ SSP- SP. Pesquisa: Estudo da Impunidade Penal. Município de São Paulo, 1991-1997

A Tabela 6 aponta a correlação entre as três variáveis para os 18.908 BOs convertidos em IP. A correlação entre flagrante e autoria é 0,618, ou seja, positiva e alta. Entre as variáveis flagrante e delito consumado temos uma correlação negativa e fraca (-0,089). Há uma correlação positiva, porém quase nulas entre as variáveis autoria e consumação do delito (0,03).

Tabela 6: Correlação de Spearman

		Flagrante	Autoria	consumado
r	Flagrante	1,000	,618	-,089
	Autoria	,618	1,000	,030
	Consumado	-,089	,030	1,000
p-valor	Flagrante	-	,000	,000
	Autoria	,000	-	,000
	Consumado	,000	,000	-

A Tabela 7 apresenta os coeficientes de correlação de Spearman (r) entre a variável *conversão de BOs em IP e as variáveis autoria, consumação do delito e flagrante*, que nos ajuda a explicar a importância destas variáveis na conversão de um BO em inquérito policial. O coeficiente de 0,583 para a variável flagrante nos diz que há alta correlação positiva com a conversão de BOs em IP. Há também uma correlação positiva (0,376) entre conversão de BOs em IP e autoria, mas a relação não é tão forte. A relação entre conversão em IP e consumação do delito é negativa e fraca (-0,194). O p-valor inferior a 0,01 nos mostra que tais valores de r são estatisticamente significantes ao nível de 1%.

Tabela 7: Correlação de Spearman entre conversão de BOs em IP, autoria e flagrante

	r	p-valor
autoria	0,376	0,000
flagrante	0,583	0,000
desfecho	-0,194	0,000

Assim, o flagrante seguido da natureza da autoria constituem, sob o ponto de vista da agência e dos atores policiais, normas orientadoras da conduta do que deve prosseguir no fluxo do sistema de justiça e o que deve ser desprezado.

Seletividade dos crimes e impunidade penal

Tudo indica que seja menor a inclinação das vítimas em denunciar tentativas às autoridades policiais e/ou menor a motivação destas em promover seu registro e a consequente investigação. Essa tendência pode estar refletindo, por um lado, a desconfiança dos cidadãos nas agências policiais encarregadas de investigar crimes e apurar responsabilidade penal, ou ainda o medo do contato com a agência policial. Ao mesmo tempo, revela a seletividade dos agentes e das agências policiais na resolução de casos.

Predominam os crimes de autoria desconhecida. Em metrópoles caracterizadas por grandes contingentes populacionais e intenso fluxo de pessoas, de mercadorias, de atividades e de serviços, o anonimato é um traço marcante de comportamento coletivo. É de se esperar, por conseguinte, que essa característica também se manifeste nos crimes, cuja autoria não pode ser imediatamente identificada.

Considerando que a maioria dos crimes com autoria desconhecida são consumados, que representam sérios prejuízos às vítimas (monetários, físicos, psicológicos), é razoável esperar que as agências policiais confirmem maior prioridade ao esclarecimento desses crimes, mediante a abertura imediata do inquérito policial correspondente. Os cidadãos esperam que os agressores sejam identificados e os crimes sejam punidos.

No entanto, a evolução dos inquéritos penais abertos não parece seguir as mesmas tendências observadas para as ocorrências policiais. É maior a inclinação da agência policial para a investigação de crimes violentos, porém os agentes e a agência policiais privilegiam os de autoria conhecida. Crimes violentos de autoria desconhecida não constituem meta a ser alcançada pelos agentes policiais em suas tarefas de esclarecimento de casos e de apuração de responsabilidade criminal. A exceção a essa forte tendência é representada pelo homicídio, pois, como se viu, é maior a proporção de inquéritos abertos para apurar responsabilidade em crimes com autoria desconhecida do que conhecida. É possível que tal se deva à intervenção de polícia especializada (DHPP – Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa, da SSP/SP) que se encarrega justamente desses casos.

Tudo indica que a natureza da autoria é, sob o ponto de vista da agência e dos atores policiais, uma norma orientadora da conduta do que deve prosseguir no fluxo do sistema de justiça e o que deve ser desprezado. Mais do que isso, traduz o entendimento, de parte desse segmento corporativo do sistema de justiça criminal, de como deve operar o aparelho policial, o quanto e quais energias devem ser mobilizadas, o que vale a pena ou não investir. No limite, pode traduzir uma concepção do que, sob a ótica dessa agência e de seus atores, merece ser objeto de investigação e, no final da cadeia, punição.

Em reforço a esta observação, observou-se também que o flagrante tem peso até maior do que a autoria conhecida. O flagrante necessariamente está associado à autoria conhecida. Ocorre que o flagrante, em regra, é praticado pela Polícia Militar, em suas tarefas de repressão aos crimes mediante vigilância das ruas. Por conseguinte, em última instância, o que está em grande medida regulando a entrada, no fluxo do sistema de justiça criminal, de ocorrências policiais com maior probabilidade de permanecerem até o final do processo e merecerem sentença judicial, pouco importando se condenatória ou absolutória, é a

atividade de vigilância das ruas e dos espaços públicos. Como a Polícia Militar não é onipresente, nem poderia sê-lo, é o desempenho desta agência do sistema de justiça criminal que deve merecer maior atenção, inclusive de parte da pesquisa.

Seja o que for, as rotinas de investigação policial parecem estar habituadas e burocraticamente conformadas em investigar crimes de agressores já conhecidos do aparelho repressivo. Agentes e agências policiais limitam seu raio de ação aos estreitos domínios ditados pela cultura organizacional, constituída, modelada e reproduzida segundo a lógica de “caçar bandidos”. Essas rotinas exploram o óbvio, são pouco permeáveis aos desafios enfrentados não apenas pelo crescimento dos crimes como também pela mudança de qualidade da violência, representada pela emergência do crime organizado e pela explosão de graves violações de direitos humanos. Ao preterir o massivo volume de ocorrências com autoria desconhecida, agentes e agências policiais contribuem para produzir elevadas taxas de impunidade penal. E, como revelam os resultados da pesquisa, têm elevada responsabilidade institucional nesse processo.

Essas rotinas não são fortuitas obras do acaso ou mesmo de certa desorganização administrativa e funcional dos aparelhos repressivos. Tudo sugere que está em curso – e certamente já há longo tempo – um processo de *produção do desconhecimento penal* (BOURDIEU, 1999), materializado na reprodução da figura da autoria desconhecida. Suas razões ainda não são completamente conhecidas. Nossas hipóteses indicam que, por um lado, a sociedade civil, atravessada por graves violações de direitos econômicos e sociais, encontra-se fragilizada, incapaz de exercer com eficiência e eficácia simbólica seu papel de *accountability* das instituições de controle social. Seus cidadãos, imersos nas lutas cotidianas pela garantia da sobrevivência mínima, não encontram forças organizadas capazes de fazer valer seu direito à segurança e, por essa via, exigir das autoridades policiais a resolução dos casos criminais, em particular os de maior gravidade. Além do mais, em não poucos bairros que compõem a chamada periferia metropolitana, o medo da polícia é tão acentuado quanto o medo do traficante. A imagem da polícia, entre esses cidadãos é ambígua. Se, ora protege a população exercendo tarefas que não são de sua competência (como prestar assistência em casos de parto), ora aparece associada ao crime e à violência desmedida.

Por outro lado, agentes e agências sob baixa ou nenhuma pressão da sociedade civil organizada encontram espaço para ampliar sua margem de arbitrariedade e de abuso na contenção da violência. É a confluência desses processos que resultam em elevada seletividade na apuração de casos e em arbitrária aplicação de sanções. No limite, essa confluência coloca em evidência a desigualdade de direitos, mais propriamente a isonomia dos cidadãos perante às leis.

Por sua vez, elevadas taxas de impunidade penal e desigualdade na distribuição de direitos e deveres reforçam o sentimento de insegurança coletiva, as suspeições contra as políticas de proteção dos direitos humanos, as desconfianças na capacidade e eficiência das instituições encarregadas de aplicar lei e ordem. Essa cadeia de motivações vem confirmar hipótese presente na historiografia brasileira, segundo a qual nunca houve no Brasil efetivo monopólio estatal da violência. Se é verdade que o Estado brasileiro sempre enfrentou tanto o poder armado dos grupos particulares na garantia de ordem, concorrendo com as forças da ordem, quanto habitual abuso no emprego da força física na contenção repressiva dos crimes e da desobediência civil, esse cenário pode estar se agravando com a progressiva perda do monopólio na aplicação das sanções e das leis, inclusive no contexto internacional de progressiva desestatização dos controles institucionais sobre o mercado e sobre a sociedade.

Ainda não é possível, neste estágio do conhecimento, avaliar o quanto essa cadeia de motivações compromete a crença dos cidadãos na democracia brasileira, mais propriamente na capacidade do Estado de garantir lei e ordem e ao mesmo tempo proteger direitos humanos. Mas a hipótese não pode deixar de ser considerada quando se discute a persistência da violência no Brasil a despeito da legitimidade que a democracia formal adquiriu no país na última década.

Referências

- ADORNO, Sergio. (1994), “Crime, justiça penal e igualdade jurídica: os crimes que se contam no tribunal do júri”. Revista USP, 21, pp. 133-51.
- _____. (1995), Discriminação racial e justiça criminal. *Novos Estudos*. Cebrap. São Paulo, Cebrap, 43, pp. 45-63, nov.
- _____. (2005), Le monopole étatique de la violence: le Brésil face à l’héritage occidental. *Cultures & Conflicts (Sociologie Politique de l’International)*, n. 59, pp. 149-174.
- ADORNO, Sergio [e] PASINATO, Wânia. (2007), “A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Tempo Social, Rev. de Sociologia da USP*, 19(2), pp. 132-155.
- ASHWORTH, Andrew. (1997), Sentencing. Em: MAGUIRE, Mike; Rod Morgan e Robert Reiner. *The Oxford Handbook of Criminology*. 2. ed. Oxford, Clarendon Press, pp. 1095-1135.
- BENDIX, Reinhard. (1996), Estado nacional e cidadania. São Paulo, EDUSP.
- BOURDIEU, Pierre. (1999), A economia das trocas simbólicas. São Paulo, Perspectiva.
- CAMPOS COELHO, Edmundo. (1986), A administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. *Dados*. Revista de Ciências Sociais, vol. 29(1), pp. 61-81.
- CANO, Ignácio. (2006), Mensurando a Impunidade no Sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro. Paper apresentado no Seminário da ALACIP. Campinas: Unicamp, setembro 27p.
- _____. (s/data), Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: problemas de confiabilidade e validade. 11p.
- CIRENO, Flavio [e] RATTON, Jose Luiz. (2008), Homicídios no fluxo do sistema de justiça criminal em Pernambuco (2003-2004). Paper preparado para o GT – Crime, Violência e Punição. ANPOCS, 32. Encontro Anual, 28p.
- DAHRENDORF, Ralph. (1985; 1987), Lei e ordem. Brasília, Instituto Tancredo Neves.
- DNA Paulistano/ Datafolha/ Caderno “Cotidiano”. 2009. Publifolha. São Paulo: Publifolha.

- DOZINGER, Steven. (ed.) (1996), *The real war on crime. The report of the National Criminal Justice Commission*. New York, National Center on Institutions and Alternatives.
- ELIAS, Nobert. (1990), *O processo civilizador*. Rio de Janeiro, Zahar, 2v.
- FEIGUIN, Dora, BORDINI, Eliana Blumer Trindade [e] ADORNO, Sergio. (1990), *Da (im)punição: análise do percurso da criminalização. Relatório de pesquisa*. out/ NEV/USP. (mimeo). 21p.
- GURR, Ted. (1989), (ed.) (1989), *Violence in America. The history of crime*. Newbury Park, Sage Publications, v.1.
- HOBBSBAWN, Eric. (1997), *A era dos extremos*. São Paulo, Companhia das Letras.
- JEFFERSON, T. [e] SHAPLAND, J. (1994), *Criminal Justice: order and control*. *British Journal of Criminology*, 34(3), pp. 265-290.
- LANDREVILLE, Pierre [e] PIRES, Álvaro. (1985), *Les recherches sur les sentences et le culte de la loi*. *L'Année Sociologique*, 35, pp. 83-113.
- LEMGRUBER, Julita. (2001), *Controle da Criminalidade: mitos e fatos*. Revista Think Tank. Instituto Liberal do Rio de Janeiro. 28p. Disponível na página eletrônica do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CeSeC/UCAM). www.cesec_ucam.com.br
- LEVI, Margaret. (1998), *Trust and governance*. Nova York, Russell Sage Foundation.
- LOPES, Jose Reinaldo de Lima. (2000), *Direitos humanos, tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade*. *RBCS*, 15(42), fev, pp. 77-100.
- MESQUITA, Paulo de. (2008), *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO.
- MISSE, Michel [e] VARGAS, Joana Domingues. (1997), *A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar*. Paper preparado para o Seminário Temático – Conflitualidade social, acesso à justiça e reformas coercitivas no sistema de segurança pública. ANPOCS, 31º. Encontro Anual, Caxambu, 2007, 22p.

- MONET, Jean-Claude. (2001), *Polícias e sociedades na Europa*. São Paulo, EDUSP e NEV/USP (Série Polícia e Sociedade, 3).
- MONJARDET, Dominique. (2002), *O que faz a polícia*. São Paulo, EDUSP e NEV/USP (Série Polícia e Sociedade, 10).
- PAIXÃO, Antonio Luiz. (1988), *Crime, controle social e consolidação da democracia*. Em: O'DONNELL, Guilherme [e] Fábio Wanderley Reis. *A democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice; Editora Revista dos Tribunais. pp. 166-99.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. (1999), *Continuidade Autoritária e a Consolidação da Democracia. Relatório Final de Pesquisa*. NEV/USP-FAPESP, 828p. www.nevusp.org
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Racismo, pobreza, violência. PNUD 2005, 253p.
- PUTNAM, Robert D. (1996), *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- RAINER, Robert. (1997). “Policing and the police”. Em: MAGUIRE, Mike; Rod Morgan [e] Robert Reiner. *The Oxford Handbook of Criminology*. 2. ed. Oxford, Clarendon Press, pp. 997-1050.
- _____. (2004), *A política da polícia*. São Paulo, EDUSP e NEV/USP (Série Polícia e Sociedade), 2004.
- RIBEIRO, Ludmila [e] DUARTE, Thais. (2008), *Padrões de seleção no processamento dos homicídios dolosos: o tempo dos casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro entre os anos 2000 e 2007*. Paper preparado para o GT – Crime, Violência e Punição. ANPOCS, 32º. Encontro Anual, 31p.
- RIFIOTIS, Theophilus [e] VENTURA, Andresa B. (2007), *Fluxo da Justiça Criminal em Casos de Homicídios Dolosos na Região Metropolitana de Florianópolis – Santa Catarina (2000–2003)*. Em: VII Reunión de Antropología del Mercosur, 2007, Porto Alegre. VII Reunião de Antropologia. Desafios Antropológicos. Porto Alegre, PPGAS-UFRGS, 2007. pp. 1-19.

- ROBERT, Philippe [e] VAN OTRIVE, Lode. (1993), *Crime et justice en Europe. État des recherches, évaluations et recommandations*. Paris, L'Harmattan.
- SANDERS, Andrew. (1997), "From suspect to trial". Em: MARGUIRE, Mike; Rod Morgan [e] Robert Reiner. *The Oxford Handbook of Criminology*. 2. ed. Oxford, Clarendon Press, pp. 1051-1093.
- SILVA, K. (2008), *Construção social dos crimes de homicídios dolosos: compreendendo fluxo dos papéis e impunidade dos indivíduos a partir da análise de tipologias*. Paper preparado para o GT – Crime, Violência e Punição. ANPOCS, 32º. Encontro Anual, Caxambu, outubro. 20p.
- SOARES, L.E. et al. (1996), *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER/Relume Dumará.
- SZTOMPKA, Piotr. (1999), *Trust: a sociological theory*. Cambridge; Nova York, Cambridge University Press.
- TILLY, Charles. (1975), *The formation of national States in Western Europe*. Princeton, Princeton University Press.
- VARGAS, Joana Domingues. (1999), *Familiares ou desconhecidos? A relação entre os protagonistas do estupro no fluxo do sistema de justiça criminal*. RBCS, 14(40), junho, pp. 63-82.
- _____. (2004), *Estupro: que justiça?* Tese de Doutorado, IUPERJ.
- _____. [e] RIBEIRO, L. (2008), *Estudos de fluxos do sistema de justiça criminal*. Paper preparado para o GT – Crime, violência e punição. ANPOCS, 32º. Encontro Anual. Caxambu, outubro.
- WEBER, Max. (1981), *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Brasília, UnB.
- _____. (1974), *Economia y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 2v.
- WIEVIORKA, Michel. (2004), *La violence. Voix et regards*. Paris, Ballard.
- _____. (2005), *Penser la violence: em réponse à Sergio Adorno*. *Cultures & Conflicts (Sociologie Politique de l'International)*, n. 59, 2005, pp. 175-184.