



Políciais revistam as celas da cadeia de Cianorte, Paraná, após fuga de presos

# A justiça

da

Ineficiência da polícia e do Judiciário quebra crença nas instituições democráticas

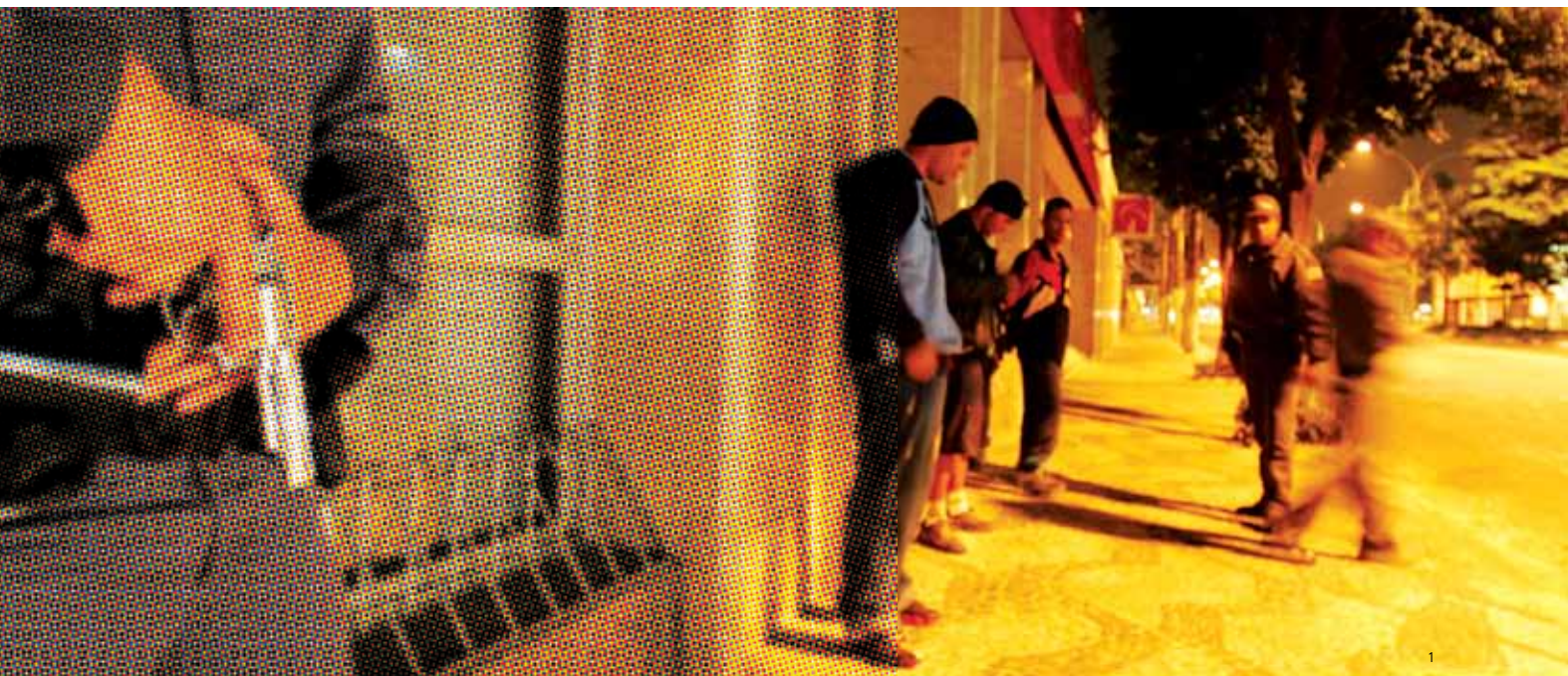
# impunidade

Carlos Haag

Uma frase de 1764 que consta do clássico *Dos delitos e das penas*, de Cesare Beccaria, tem uma atualidade notável: “A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável, causará sempre uma impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade”. Sua antevisão também captou tendências em voga. “Há no Brasil a sensação forte de que, independentemente de classe, riqueza ou poder, os crimes cresceram e se tornaram mais violentos, porém há impunidade. Nesses momentos as pessoas acham que a solução são leis mais severas e mais tempo de prisão”, diz o sociólogo Sérgio Adorno, coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, um dos 17 Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão financiados pela FAPESP (NEV-Cepid/USP).

“O sentimento de impunidade gera descrença nas instituições democráticas encarregadas de aplicar a lei e a ordem, proteger os direitos civis dos cidadãos, consagrados na Constituição, em especial o direito à segurança”, fala o pesquisador. Mas qual seria a real dimensão dessa impunidade? Com essa preocupação foi feita a pesquisa *Inquérito policial e processo judicial em São Paulo: o caso dos homicídios*, um desdobramento do projeto *Estudo da impunidade penal*. A proposta era analisar o fluxo de ocorrências de homicídios desde o registro policial até a sentença judicial. O que se pretendia era, além de medir a impunidade penal, identificar os fatores judiciais e extrajudiciais, bem como os mecanismos institucionais que favorecem a desistência da aplicação de penas para estes crimes.

Os números básicos já revelam a magnitude da impunidade: apenas 60,13% das ocorrências de homicídios foram objeto de investigação. Logo, para cerca de 40% dos registros não foram identificados inquéritos policiais. Enquanto os homicídios cresceram 15,51%, os inquéritos policiais aumentaram apenas 7,48%. “Isso significa que aumentou o hiato entre o potencial de crescimento da violência e a capacidade de as autoridades policiais investigarem crimes, o que pode ter repercutido na desconfiância dos moradores nas instituições encarregadas de assegurar a ordem pública e aplicar lei e ordem”, observa o sociólogo.



Blitz realizada pela Polícia Militar na avenida Rio Branco, região central de São Paulo, em 2006

O dado mais notável é sobre a natureza da autoria dos crimes. Apenas 19,58% dos registros de homicídios são de autoria conhecida: a grande maioria, 76,65%, é de autoria desconhecida. No entanto, 90,36% das ocorrências convertidas em inquérito são de homicídios com autoria conhecida. “Em síntese, todo registro deveria virar investigação, mas há uma seletividade patente centrada nos 10% de conhecidos, ou seja, aqueles cometidos por vizinhos, parentes, colegas de trabalho, amigos de bar etc. Se há flagrante, esse número cresce para 97,64%. A natureza da autoria é um critério de seletividade arraigado na cultura da polícia”, fala Adorno. Se há, por exemplo, suspeita de que existe qualquer relação com tráfico de drogas, cresce ainda mais o risco de o crime não ser investigado. “Os policiais dizem que é muito complexo mexer com isso ou que há um grupo especial para esses casos”, conta o pesquisador. Logo, há um percentual pequeno de homicídios investigados e, veremos, uma condenação quase irrelevante nesses casos. Apenas com flagrante é que as possibilidades aumentam.

“O detalhe é que o flagrante é feito pela Polícia Militar, mas quem se encarrega de fazer a investigação é a Polícia Civil. Então temos um flagrante que é aleatório e que vai ser investigado depois por outro grupo. O sistema funciona de maneira frágil e irracional”, diz Adorno. O sociólogo lembra ainda que diante da ausência de um padrão investigativo entre as delegacias, a seletividade é ainda mais arbitrária do que se imagina. “A pesquisa identificou sete grupos de desempenho, variando desde aqueles com baixo registro de homicídios e baixa produção de inquéritos abertos para investigação até aqueles

com elevado volume desses registros e elevada produção de inquéritos.” A investigação policial não parece ser uma prioridade de política institucional da área de segurança pública.

“Não se deve confundir o modelo de inquérito policial existente no país com a mera investigação policial, porque aqui se reúnem atribuições próprias à polícia e atribuições que em outros países são feitas com o controle do Ministério Público”, avisa o sociólogo Michel Misse, professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e autor de *Inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica* (2010). Segundo o professor, com isso, o inquérito brasileiro passa a ser um importante dispositivo de poder nas mãos dos delegados de polícia, uma peça que tende a prevalecer durante todo o processo legal de incriminação. “É o núcleo mais reticente e problemático de resistência à modernização do sistema de justiça brasileiro. Por isso virou também uma peça insubstituível, a chave que abre todas as portas do processo e que poupa trabalho dos demais operadores do processo, os promotores e juízes”, avisa. Para Misse, ele se transforma num dispositivo de seletividade na esfera policial: instaurá-lo ou não pode transformá-lo numa “mercadoria política”.

“Se o modelo do inquérito policial adotado no Brasil contribui para a baixa capacidade de resolução judicial dos conflitos e crimes, é certo que também funciona adequadamente para preservar e reproduzir um ‘sistema-arquipélago’ em que saberes concorrentes não se entendem bem”, avalia Misse. O inquérito, segundo o pesquisador, percorre esse arquipélago e dá a ele a aparência de um continente, embora os resultados obtidos sejam nulos e

a “degola”, a sujeição criminal extrajudicial, muitas vezes seja a demanda e a solução daqueles que, por não confiarem mais na justiça do Estado, vão em busca da justiça pelas próprias mãos.

Para a socióloga Joana Domingues Vargas, professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), autora da pesquisa *Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema criminal frouxamente ajustado*, o modelo policial atual só se mantém porque os delegados ainda se aferram a velhos instrumentos de inquérito e têm um *lobby* forte no Congresso para essa permanência. “Há mais de 10 anos tramitam propostas de simplificação e modernização da investigação criminal e outros tópicos semelhantes, sem resultados. O aumento da criminalidade violenta nos últimos 30 anos diminuiu ainda mais a efetividade do sistema de justiça criminal”, nota Joana. São novas modalidades de crimes, um volume crescente de inquéritos policiais e a morosidade crescente no processamento desses que só levam à perda de legitimidade do sistema. “Temos apenas que imaginar a dificuldade que representa a transformação ou a eliminação de instrumentos que reproduzem a ordem social do Brasil, que tem como uma de suas marcas centrais a distância entre os dispositivos previstos na lei pelo Estado e as práticas efetivas que recaem sobre a sociedade, tendo como resultado a desconfiança geral sobre essas práticas.”

O antropólogo Luiz Eduardo Soares, ex-secretário de Segurança do Rio de Janeiro e professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), autor de *Violência política no Rio de Janeiro* (1996), observa que, com seus 50 mil homicídios dolosos por ano, o Brasil fica em quinto lugar na América Latina. “Desse total, porém, só 8% são esclarecidos, ainda que não sejam julgados na Justiça, ficando impunes 92%. Isso quer dizer que somos o país da impunidade? Sim e não. Porque temos 540 mil presos, a terceira população carcerária do mundo e a taxa mais veloz de encarceramento do planeta”, analisa. Como explicar essa contradição? “Mais de 65% dos presos, nos últimos quatro anos, são jovens pobres, negros, que não usavam armas, não tinham vínculos com organizações criminosas e foram presos em flagrante por negociarem substâncias ilícitas”, explica o antropólogo, que critica o sistema que prende sem dar condições de retorno dos jovens à vida.

Para Adorno, “em resumo, está na fase policial o maior gargalo para que réus, suspeitos de haverem cometido um homicídio, possam ser processados e julgados de acordo com o devido processo legal”. E quando passamos para a segunda fase, o sistema de justiça, atingimos outro funil. “É praticamente impossível pesquisar no Judiciário brasileiro, porque

gastamos anos em busca de pastas de processo sem localizá-las, entre outros problemas. Mas, do que encontramos, verificamos que apenas um terço dos infratores foi sentenciado pelo crime de homicídio, tendo os demais destinos o arquivamento do inquérito, impronúncia, absolvição sumária e absolvição”, conta o sociólogo. Ao contrário do que diz a literatura especializada, as fases judiciais são igualmente sujeitas à destacada seletividade, ainda que mais restritas aos controles processuais penais.

Novamente, a não investigação dos casos de autoria desconhecida é o fator central da impunidade: o não esclarecimento foi responsável pelo desfecho de 84,5% dos inquéritos arquivados. A tudo isso se junta uma morosidade penal: esses inquéritos arquivados levaram em média 25,8 meses para serem encerrados. Nos casos em que houve denúncia a fase policial foi concluída em 4,3 meses. Maior o tempo gasto na etapa inicial dos procedimentos policiais, menor a possibilidade de investigação. “O notável é que fatores extralegais ligados às características biográficas de réus/acusados, como cor, não parecem influenciar as taxas de impunidade. O perfil dos indiciados/réus é muito semelhante entre impronunciados,

## A falta de investigação de casos de autoria desconhecida é fator central da impunidade

Detento do presídio modular da delegacia do bairro de Novo Horizonte, município de Serra, ES, em 2006



absolvidos sumariamente, arquivados, comparativamente aos denunciados e aos que foram a júri. As razões para isso não são claras. Em tese, essa descoberta significa dizer que preconceitos e julgamentos valorativos dos operadores técnicos do direito não influenciam as decisões judiciais ou a sentença judicial. Mas na análise qualitativa foi frequente flagrar preconceitos e julgamentos valorativos nos argumentos usados pela acusação e pela defesa”, observa Adorno.

“As provas técnicas constantemente estão sujeitas a erros e na maioria dos casos tudo está centrado em evidências e testemunhos orais, embora prevaleça, nos documentos, a lei do silêncio, bem como ao longo de um processo, que chega a durar até cinco anos, muitas testemunhas não são mais encontradas, o que acentua a produção de provas inconsistentes”, fala o pesquisador. Não existe tampouco a previsibilidade esperada em sistemas de justiça que funcionam. “É muito comum se flagrarem retratos morais dos envolvidos, algo de natureza extrajudicial, usados pela defesa e pela acusação, tentando influenciar decisões e sentenças. Também é comum a inversão do ônus da prova: pela lei brasileira, cabe ao Estado provar a culpa dos réus reunindo material sólido comprobatório. Muitas vezes, se atribui ao réu o ônus de provar sua inocência, mas ele não tem os mesmos recursos do Estado.”

Para o sociólogo ficou difícil saber se a crença nas instituições de segurança foi abalada, já que, diz, as crenças em todas as instituições parecem quebradas. “Por isso, no centro da segurança deve estar como objetivo a redução da impunidade. Isso não passa pelo aumento do rigor de punir os criminosos, como em geral as pessoas querem, mas no aumento da certeza dessa punição. Não há necessidade de penas mais duras ou mesmo da ampliação da tipologia dos crimes hediondos. Devemos aumentar as chances de um indivíduo que tenha cometido um ato criminoso ser identificado, preso, processado e sentenciado. Condenado, ele deve realmente ir para o sistema prisional”, analisa o sociólogo Flavio Saporì, do Centro de Estudos e Pesquisa em Segurança Pública da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Cepesp-PUC Minas), autor de *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas* (2007).

Para o pesquisador, a impunidade é a grande fragilidade do sistema de justiça criminal na sociedade brasileira. “Os alvos aumentaram, bem como a disponibilidade das armas de fogo, mas a capacidade preventiva do sistema não acompanhou essa elevação. Os níveis de impunidade, se não cresceram, permaneceram os mesmos, em patamares elevados. Impunidade entendida como baixo grau de certeza de punição e não propriamente baixa severidade da punição”, observa

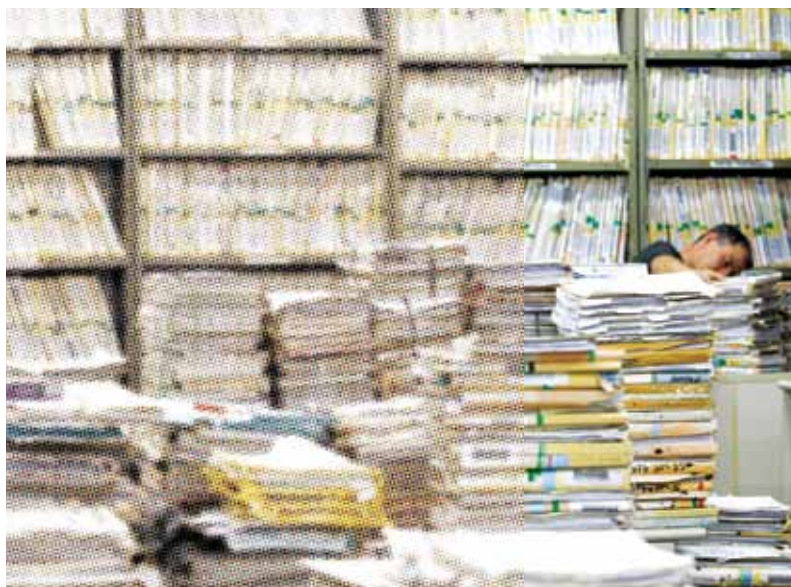
Saporì. Daí a continuidade nos pedidos de maior rigidez e penas, como o debate sobre o rebaixamento da maioria penal.

“Cada sociedade tem que decidir o que são seus jovens, se quem está apto a dirigir pode ou não ir para uma prisão, mas há muitos equívocos a serem desfeitos antes de uma decisão”, fala Adorno. Um deles é o suposto crescimento da criminalidade dos menores. “O que há, na verdade, é um decréscimo. Aumentou, sim, a crueldade nos crimes cometidos pelos jovens, um fator que precisa ser investigado.” Outro ponto é: para qual prisão serão levados esses adolescentes? “Hoje o PCC domina as prisões e o comportamento dos presos em detalhes. Até mesmo os presos homossexuais são discriminados lá dentro. Quanto mais prisões o governo constrói, mais o PCC lucra com as pensões, vendinhas e o comércio interno e no entorno dessas cadeias. Não basta jogar na cadeia sem pensar como ele vai sair em alguns anos, um ‘soldado’ treinado pelo PCC”, avisa Adorno.

Para o pesquisador, mudou a natureza do crime, mas se insiste em oferecer as mesmas respostas, sem levar em conta que há uma nova “economia do crime” que opera em coletivos organizados sob a forma de rede, cuja resposta não se dá apenas pelo desejo obsessivo de lei e ordem punitiva com mais prisões. “Nem a Justiça, nem

“Muitas vezes se atribui ao réu o ônus de provar sua inocência, mas ele não tem os recursos do Estado”, diz Adorno

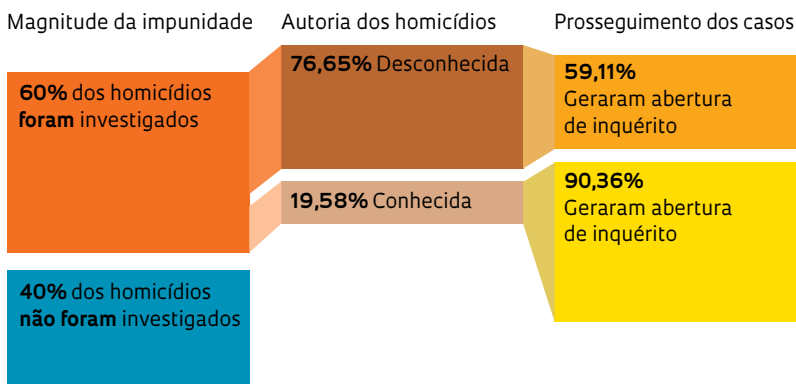
Funcionário trabalha, entre as pilhas de autos processuais, em um dos cartórios do Tribunal de Justiça de São Paulo



# Números da impunidade

Pesquisa mostra os dois gargalos, policial e judicial, responsáveis pelo não funcionamento do sistema (1991-1997)

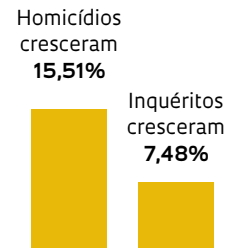
## FASE POLICIAL



## FASE JUDICIAL

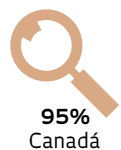
## CRIMES x INVESTIGAÇÕES

O não esclarecimento dos casos é responsável por **85,4%** dos inquéritos arquivados



FONTE: NEV-CEPID/USP

## TAXA DE ESCLARECIMENTO DE CRIMES EM OUTROS PAÍSES (2002)



FONTE: NEV-CEPID/USP

as pessoas estão preparadas para esse tipo de crime. Não se trata mais apenas da questão da arbitrariedade, que deve ser combatida, é claro, mas do que funciona ou não para dar a segurança ao cidadão”, fala o pesquisador.

Em *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*, lançado no mês passado, a socióloga Camila Nunes Dias, da Universidade Federal do ABC, fruto de seu doutorado, orientado por Adorno, mostra que, no estado de São Paulo, 90% das prisões, num total de 200 mil presos, são controladas pela facção criminosa. Mas o comando está em processo de nacionalização com braços em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Paraná, Sergipe e Pernambuco. O detalhe importante é que o PCC cresce em paralelo com o aumento da violência, das prisões e, acima de tudo, da impunidade. “Há uma queda notável na taxa de homicídios do estado a partir dos anos 2000, um movimento que começa em 2001 e se acentua a partir de 2005, quando o PCC se expande para além das prisões, se estabelecendo em bairros da periferia, uma verdadeira hegemonia fora do sistema prisional”, explica Camila.

Para a pesquisadora, uma queda de 80% na taxa de homicídios não se explicaria apenas por fatores como a expansão do sistema prisional ou aumento da presença de ONGs na periferia, fatores comumente mobilizados para explicar esse fenômeno. “No momento em que o PCC passa a mediar e regular disputas no mundo do crime, em especial no mercado de drogas, o processo de vingança e violência anárquico de antes passa a ser controlado pelo PCC”, nota. O PCC se transforma na instância de mediação que rompe os ciclos de vingança. O mesmo se daria dentro

das prisões, onde cada vez menos há rebeliões, o que não significa melhorias das condições de vida, mas da manutenção da ordem para evitar problemas com o Estado, prova da hegemonia do PCC, razão pela qual não se ouve mais falar em rebeliões.

“O mundo do crime teve a capacidade de implementar um dispositivo capaz de oferecer parâmetros de comportamento e de estabelecer operadores de fiscalização e instâncias, experimentadas como legítimas, para julgar e punir os desvios e os desviantes”, analisa Camila. Tudo, é claro, em nome do poder, dos negócios e de uma ideologia de oposição ao Estado. O esforço em bloquear a lógica dos “mata-mata”, que assolaram a periferia durante a década de 1990, a interrupção das cadeias de vingança privadas, motivos da maioria dos homicídios, é um dos significados mais importantes do sentido de justiça implícitos nos debates promovidos para solucionar os conflitos interpessoais no âmbito do poder do PCC, afetando diretamente a queda das taxas de homicídios em São Paulo.

Claro que a ordem social pela imposição da paz pelo PCC tem como reverso as zonas de exclusão, nas quais estão os “párias” que não cabem na unidade constituída pela consolidação do poder, nota Camila. Ao mesmo tempo, não se sabe por quanto tempo e em que condições vai durar essa “paz”, totalmente nas mãos dos criminosos. “A percepção da ineficiência das agências estatais na promoção da democracia, por causa da impunidade penal, tem estimulado a adoção de soluções privadas, extremamente violentas, que contribuem para aumentar os sentimentos de insegurança coletiva e a emergência de um poder capaz de controlar, de forma espúria, autoritária e criminosa, os conflitos”, diz Adorno. ■