

DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS



UCAM / UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

FORUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

4º Encontro:

Julgamento e Penalização/Sistema Judiciário; Sistema
Judiciário; Execução das Penas e Reinserção/Sistema Penitenciário

Organização:

Daniel Cerqueira (IPEA)

Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)

Leonarda Musumeci (CESeC/UCAM)

NOVEMBRO DE 2000

FÓRUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

2º Encontro:

JULGAMENTO E PENALIZAÇÃO/SISTEMA JUDICIÁRIO; SISTEMA JUDICIÁRIO; EXECUÇÃO DAS PENAS E REINserÇÃO/SISTEMA PENITENCIÁRIO

ARTIGOS

- INTRODUÇÃO

- Fontes de Dados Judiciais

Sérgio Adorno (NEV/USP) e Wânia Pasinato Izumino (NEV/USP)

- Uma Alternativa Metodológica para o Uso e a Interpretação das Fontes de Informações do Sistema de Justiça Criminal

Joana D. Vargas (Unicamp)

- Uma Abordagem Organizacional da Justiça Criminal na Sociedade Brasileira

Luís Flávio Saporì (Fundação João Pinheiro)

- Problematizando Temas Relativos ao Sistema Penitenciário

Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)

FONTES DE DADOS JUDICIAIS *

SÉRGIO ADORNO

Professor Associado – Departamento de Sociologia FFLCH/USP

Coordenador-Adjunto NEV/USP

Secretário Executivo ANPOCS (1997-2000)

WÂNIA PASINATO IZUMINO

Mestre em Sociologia (USP, 1996)

Pesquisadora – NEV/USP

Doutoranda em Sociologia – FFLCH/USP

*Texto preliminar, preparado para exposição no seminário.

Introdução

Desde início da década passada, o Núcleo de Estudos da Violência da USP tem tido, como principal objetivo, em termos de investigação científica, o de compreender a persistência do autoritarismo social na sociedade brasileira contemporânea, a despeito do processo de transição e consolidação democráticas experimentado há quase duas décadas.

Após 21 anos de vigência de regime autoritário (1964-85)¹, a sociedade brasileira retornou à normalidade constitucional e ao governo civil. A reconstrução democrática e o novo regime político acenaram para substantivas mudanças. A nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988 consagrou direitos fundamentais da pessoa humana, tornou inalienável o direito à vida ao mesmo tempo em que estabeleceu garantias à integridade física e moral. O racismo e a tortura converteram-se em crimes inafiançáveis e imprescritíveis, entre outros direitos civis, sociais e políticos. Conferiu autonomia ao Ministério Público e consagrou a assistência judiciária aos desprovidos de recursos para constituição de defensoria própria. Em síntese, a nova Constituição procurou munir a sociedade de instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder de Estado.

Finalmente, em 1996, o governo brasileiro, em cumprimento ao decidido na Cúpula Mundial da ONU para os Direitos Humanos (Viena, 1994), instituiu um Plano Nacional dos Direitos Humanos, o primeiro na América Latina, o terceiro no mundo. Resultado de um amplo processo de mobilização e de amplas consultas a múltiplos

1

A CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO SOCIAL ENFOCADO FOI EXTRAÍDA DE: ADORNO, S. *JUSTIÇA FORMAL, JUSTIÇA VIRTUAL, JUSTIÇA REAL: LINCHAMENTOS E GRUPOS DE EXTERMÍNIO EM SÃO PAULO (1980-1989)*. RELATÓRIO DE PESQUISA APRESENTADO AO CNPQ. SÃO PAULO, FEVEREIRO DE 1999.

segmentos da sociedade brasileira - especialmente aqueles representantes de grupos tradicionalmente discriminados, excluídos de direitos e do acesso à Justiça, inclusive ONGs, movimentos sociais e organizações de interesses profissionais -, o Plano colocou os direitos humanos na agenda política dos governos federal e estaduais. Ao fazê-lo, contribuiu para perturbar a tradicional tolerância do cidadão comum para com a sistemática violação de direitos humanos e consequentemente para reduzir as resistências à introdução de uma política governamental de defesa desses direitos para o conjunto da sociedade brasileira.

Não obstante esses avanços democráticos², não se logrou ainda a efetiva instauração do Estado de Direito. O poder público, especialmente na esfera estadual, não conquistou o monopólio do "uso legítimo da violência física" (Weber, 1970; Elias, 1993) dentro dos limites da legalidade. Persistiram graves violações de direitos humanos, produto de uma violência endêmica, radicada nas estruturas sociais, enraizada nos costumes, manifesta quer no comportamento de grupos da sociedade civil, quer no dos agentes incumbidos de preservar a ordem pública. O controle legal da violência permaneceu aquém do desejado.

Tudo indica que, no curso do processo de transição e consolidação democráticas, recrudesceram as oportunidades de solução violenta dos conflitos sociais e de tensões nas relações intersubjetivas. A violência adquiriu estatuto de questão pública. Denúncias de abusos cometidos contra populações desprovidas de proteção legal multiplicaram-se. Um apreciável número de situações e acontecimentos acumulou-se no tempo, como sejam os maus tratos e torturas impingidos a suspeitos, presos nas delegacias e distritos policiais bem como no sistema penitenciário; assassinatos e ameaças a trabalhadores e suas lideranças no campo; homicídios, ao que parecem deliberados, de crianças e de adolescentes; violências de toda ordem cometidas contra mulheres e crianças, sobretudo no espaço doméstico; linchamentos e justiçamentos privados; extermínio de minorias étnicas. Ademais, o período experimentou acentuado crescimento da criminalidade violenta, em termos antes desconhecidos.

Os estudos que vimos realizando têm identificado uma série de problemas relacionados à formulação e implementação de políticas de segurança e justiça que afetam a eficiência das agências encarregadas de conter a violência dentro dos marcos da

legalidade democrática. A baixa eficiência dessas agências - especialmente das polícias militar e civis em prevenir crimes e investigar ocorrências, e de todo o segmento judicial (ministério público e tribunais de justiça) em punir agressores -, associada aos tradicionais obstáculos enfrentados pelo cidadão comum no acesso à justiça acabam estimulando a adoção de soluções privadas para conflitos de ordem social (como os linchamentos e as execuções sumárias) bem como contribuindo para a exacerbação do sentimento de medo e insegurança coletivos. À medida em que esse círculo vicioso é mais e mais alimentado, cresce a perda de confiança nessas instituições de justiça e nos agentes responsáveis por sua distribuição e execução.

Por conseguinte, em virtude dos problemas de investigação que vimos enfrentando, freqüentemente recorremos às fontes judiciais (inclusive judiciárias) para levantamento de dados primários. A seguir, descrevem-se as principais experiências do NEV/USP neste domínio.

As Experiências de Pesquisa do NEV/USP com fontes judiciais

1. Crime, Justiça Penal e Desigualdade Jurídica: as mortes que se contam no tribunal do júri

Esta pesquisa teve por objetivo problematizar um dos axiomas fundamentais de nossa modernidade: aquele que estabelece uma correlação ineroxável e necessária entre justiça social e igualdade jurídica. E o fez de uma perspectiva muito particular: a partir do exame de práticas de produção da verdade jurídica³, cujo objeto reside no julgamento de crimes dolosos contra a vida, matéria, no Brasil, de competência do tribunal de júri.

A reflexão teve por base empírica análise de 297 processos penais, instaurados e julgados em um dos tribunais de júri da capital de São Paulo, no período de janeiro de

²Um balanço analítico dos primeiros resultados alcançados com o Plano Nacional dos Direitos Humanos encontra-se em Pinheiro & Mesquita Neto (1997), tema retomado em Adorno (1999).

³ De acordo com Foucault, "cada sociedade tem o seu regime de verdade, sua 'política geral' de verdade; isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, as maneiras como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro". (Foucault, 1979: 12). V. também Foucault (1980: 17).

1984 a junho de 1988⁴. Foram coletados dados a respeito do perfil de vítimas e agressores, de testemunhas e do corpo de jurados, bem como dados a respeito da dinâmica dos acontecimentos, desde a detecção do fato passível de confisco punitivo até à proclamação de sentença decisória, em primeira instância. Perfilou-se um percurso que se inicia na esfera da polícia judiciária com a instauração do inquérito, prossegue no Ministério Público com a apresentação da denúncia, culmina em ação penal na fase judiciária - onde ganha relevo o embate, por um lado, entre manipuladores técnicos⁵ e, por outro lado, os demais protagonistas dos acontecimentos, em especial vítimas, agressores e testemunhas - e se encerra com o desfecho processual, que pode resultar em decisão condenatória, absolutória ou de outro tipo (desclassificação para outra modalidade delituosa, extinção da punibilidade etc.).

A pesquisa privilegiou a comparação entre o perfil social dos condenados e o dos absolvidos, com vistas a verificar os móveis extra-legais que intervêm nas decisões judiciárias, o contraste entre a formalidade dos códigos e da organização burocrática e as práticas orientadas pela cultura institucional, o entrecruzamento entre os pequenos acontecimentos que regem a vida cotidiana e os fatos que regem a concentração de poderes no sistema de justiça criminal, bem assim a intersecção entre o funcionamento dos aparelhos de contenção da criminalidade, a construção de trajetórias biográficas e as operações de controle social.

2. Continuidade Autoritária e Construção da Democracia

[PINHEIRO, P.S. ; ADORNO, S. ; CARDIA, N. & OUTROS. *CONTINUIDADE AUTORITÁRIA E CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA. RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA. SÃO PAULO : NEV/USP, 3v., 890p.]*

O principal objetivo desta pesquisa é examinar o papel das violações dos direitos humanos no processo de democratização no Brasil, em especial na implantação da

⁴ Pesquisa realizada no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC, com apoio da Fundação Ford. Participaram da investigação as pesquisadoras Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer, Maria Ângela Pinheiro Machado e Anamaria Cristina Schindler.

⁵ O termo é empregado em Correa (1983), compreendendo investigador, delegado, perito criminal, promotor público e magistrado.

cidadania e do Estado de Direito para todos, bem como o significado da persistência destas violações na cultura política brasileira.

A PESQUISA PROCUROU RESPONDER A UM PEQUENO ELENCO DE INDAGAÇÕES: COMO É POSSÍVEL E COMO SE DÁ A CONVIVÊNCIA DA SISTEMÁTICA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COM REGRAS E PROCEDIMENTOS FORMAIS DA DEMOCRACIA? QUAIS SÃO AS CONSEQUÊNCIAS DESSA CONVIVÊNCIA PARA A CULTURA POLÍTICA, PARA AS RELAÇÕES ENTRE GRUPOS E PARA A ESTRUTURA VIGENTE DAS RELAÇÕES DE PODER? COMO O ESTADO ENCARA SEU PAPEL DE GUARDIÃO DA LEI? QUE AÇÕES, NA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA, CONCORREM PARA SE TENTAR ROMPER COM ESSES OBSTÁCULOS À PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E À CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA?

AS RESPOSTAS A TAIS INDAGAÇÕES ENSEJARAM O EXAME DE COLEÇÕES DE DADOS EMPÍRICOS SEGUNDO TRÊS RECORTES ANALÍTICOS:

- (1) ATUAÇÃO DO ESTADO NA APURAÇÃO DAS VIOLAÇÕES: TRATOU-SE DE VERIFICAR EM QUE MEDIDA ESTA ATUAÇÃO FUNCIONA COMO DISSUASOR OU COMO ELEMENTO FACILITADOR NA REPRODUÇÃO DESTAS VIOLAÇÕES; OU, AINDA, EM QUE MEDIDA SE PAUTA POR UMA AMBIGÜIDADE, ORA DISSUADINDO-AS ORA REPRODUZINDO-AS;**
- (2) ASPECTOS DE CULTURA POLÍTICA DE COMUNIDADES QUE VIVENCIARAM VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS, OBSERVANDO-SE COM MAIOR ÊNFASE PERCEPÇÕES COLETIVAS DE JUSTIÇA E DE POLÍCIA, AS RELAÇÕES ENTRE VIOLÊNCIA E REPRODUÇÃO DA ESTRUTURA DE PODER, A PRESENÇA DE UM PROCESSO DE EXCLUSÃO MORAL;**
- (3) ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGs) E OUTROS GRUPOS ORGANIZADOS DA SOCIEDADE CIVIL COM VISTAS A EXAMINAR SEU PAPEL, DESEMPENHO E ALCANCE NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA.**

A EXECUÇÃO DO PROJETO TEMÁTICO E INTEGRADO DE PESQUISA CONSISTIU NA RECONSTRUÇÃO DE MÚLTIPLOS CASOS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS, QUE OCORRERAM EM DIFERENTES MOMENTOS DA DÉCADA DE 1980 ATÉ O ANO DE 1989.

COMPREENDE CASOS DE VIOLAÇÕES DO DIREITO À VIDA QUE TÊM COMO AGENTE, TANTO AUTORIDADES INVESTIDAS DE PODER PÚBLICO QUANTO CIDADÃOS CIVIS. COMPREENDE VIOLAÇÕES COMETIDAS SEJA POR INDIVÍDUOS ISOLADOS, SEJA POR COLETIVOS, ORGANIZADOS OU NÃO. A PESQUISA PRIVILEGIOU A OBSERVAÇÃO DE QUATRO TIPOS DE FENÔMENOS: LINCHAMENTOS; EXECUÇÕES SUMÁRIAS E GRUPOS DE EXTERMÍNIO; VIOLÊNCIA POLICIAL E VIOLÊNCIA RURAL.

A RECONSTRUÇÃO DE CASOS TEVE POR FONTES DE INFORMAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA: RELATÓRIOS OFICIAIS, INQUÉRITOS POLICIAIS E PROCESSOS PENAI, DOSSIÊS E BOLETINS DE ONGs, RELATO DE DEBATES, NOTÍCIAS VEICULADAS EM JORNAIS E REVISTAS (NACIONAIS E ESTRANGEIROS). A PAR DESSAS FONTES, RECORREU-SE A INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM DIFERENTES ATORES: MEMBROS DE COMUNIDADES ONDE OCORRERAM AS VIOLAÇÕES, REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DO PODER JUDICIÁRIO, DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS, DOS MOVIMENTOS DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE OUTROS GRUPOS QUE INTERVIERAM OU PARTICIPARAM DOS FENÔMENOS E PROCESSOS OBSERVADOS.

3. Discriminação Racial e Justiça Criminal em São Paulo

[Adorno, S. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, **43** : 45-63, novembro de 1995. Tb. : Adorno, S. Racial discrimination and Criminal Justice in Sao Paulo. In : Reichmann, ed. *Race in contemporary Brazil. From indifference to equality*. The Pennsylvania State University Press, 1999, pp. 123-137]

Esta pesquisa teve por principais objetivos identificar, caracterizar e explicar as causas do acesso diferencial de brancos e negros à Justiça criminal em São Paulo. Estes objetivos foram alcançados mediante análise da distribuição das sentenças judiciais para crimes de idêntica natureza cometidos por ambas categorias de réus. Partiu-se da hipótese de que a justiça criminal é mais severa para com delinquentes negros comparativamente aos brancos, hipótese aliás largamente demonstrada pela literatura especializada, especialmente norteamericana. Esta hipótese apontou no sentido da desigualdade de

direitos que, no limite, compromete a consolidação e funcionamento da sociedade democrática no Brasil.

O universo empírico de investigação compreendeu crimes violentos julgados no município de São Paulo, no ano de 1990. Os resultados permitiram a caracterização das ocorrências criminais, do perfil social de vítimas e de agressores bem como o desfecho processual.

Os principais resultados da pesquisa indicaram que brancos e negros cometem crimes violentos em idênticas proporções. No entanto, réus negros tendem a ser mais perseguidos pela vigilância policial, enfrentam maiores obstáculos de acesso à justiça criminal e revelam maiores dificuldades de usufruírem do direito de ampla defesa, assegurado pelas normas constitucionais (1988). Em decorrência, tendem a receber um tratamento penal mais rigoroso, representado pela maior probabilidade de serem punidos comparativamente aos réus brancos. Tudo indica, por conseguinte, que a cor é poderoso instrumento de discriminação na distribuição da justiça. O princípio da equidade de todos perante às leis parece comprometido com o funcionamento viesado do sistema de justiça criminal.

4. O Adolescente na Criminalidade Urbana em São Paulo

[Adorno, S. ; Lima, R.S. de ; Bordini, E. *O adolescente na criminalidade urbana em São Paulo*. Relatório final de pesquisa. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1999, 77p.]

Esta pesquisa ocupou-se de caracterizar a criminalidade juvenil na cidade de São Paulo. Pretendeu-se responder a algumas indagações que hoje ocupam a preocupação cotidiana do cidadão comum, entre as quais: vem crescendo, nos últimos anos, a participação dos adolescentes no movimento da criminalidade urbana, em especial de suas modalidades violentas? Quem é esse jovem que se envolve com a delinquência? Qual o seu perfil social? Há alguma correspondência entre esse perfil social e as características que o senso comum atribui a esses jovens? Como o poder

público, no exercício de suas funções constitucionais, tem logrado conter a criminalidade juvenil? É verdade, como muitas vezes se suspeita, que as autoridades públicas - policiais, promotores públicos, magistrados, dirigentes de instituições de custódia e atendimento às crianças e adolescentes - vêm se mostrando pouco rigorosas na vigilância da ordem pública e, por conseguinte, na distribuição e aplicação de sanções?

Os objetivos da investigação consistiram em: primeiro, conhecer a magnitude da delinquência juvenil e sua evolução recente; segundo, caracterizar o perfil social do jovem infrator; terceiro, avaliar a aplicação das medidas sócio-educativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. O universo empírico de investigação compreendeu ocorrências policiais, praticadas por jovens entre 12 e 18 anos incompletos, que ensejaram a abertura de processos nas quatro Varas Especializadas da Justiça da Infância e da Adolescência, do município de São Paulo, nos anos de 1993 a 1996. A investigação teve por base coleta de dados objetivos, extraídos dessa fonte documental oficial, os quais foram submetidos a tratamento quantitativo e estatístico expressos sob a forma de tabelas e gráficos.

5. Justiça Criminal e violência contra a mulher. O papel do Sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero.

[IZUMINO, W.P. JUSTIÇA E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. O PAPEL DO SISTEMA JUDICIÁRIO NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE GÊNERO. SÃO PAULO : ANABLUME ; FAPESP, 1998].

Nesta pesquisa, foram analisados 62 processos de lesões corporais, distribuídos igualmente segundo a decisão judicial (condenação ou absolvição) e 21 de homicídios tentados e consumados. Todos os processos haviam sido julgados e sentenciados em primeira instância, no período de 1984 a 1989 na 1ª Vara Criminal e no Tribunal do Júri localizados no Fórum Regional de Santo Amaro, zona sul de São Paulo.

Para a seleção dos processos, foi adotado o recorte de gênero, segundo o qual todos os casos deveriam envolver vítimas mulheres e agressores homens independente do tipo de relacionamento existente entre eles. Apesar da pesquisa não privilegiar a violência doméstica, houve uma prevalência de casos envolvendo casais unidos legal ou consensualmente. A hipótese inicialmente formulada neste trabalho era de que a violência de gênero não chegava a ser criminalizada porque não era socialmente reconhecida como um crime.

A análise dos processos penais teve como objetivo identificar como se constrói o discurso jurídico a respeito dos conflitos de gênero. A leitura dos processos foi feita sob dois enfoques: sob a ótica daqueles que protagonizaram as agressões – vítimas, agressores e testemunhas – e sob a ótica dos operadores técnicos do direito – delegados, promotores públicos, defensores e juízes. A leitura dos depoimentos e das peças com as principais intervenções dos operadores técnicos do direito conduziu a uma série de questões de ordem metodológica a par das conclusões pertinentes às particularidades do tratamento do conflito de gênero frente ao Judiciário.

A estrutura do sistema de justiça criminal: Justiça Formal, Justiça Virtual e Justiça Real

O DESFECHO PROCESSUAL RESULTA DE UMA COMPLEXA OPERAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A QUAL CONCORREM DECISIVAMENTE AS PRÁTICAS DOS OPERADORES DO DIREITO EM SUAS TAREFAS DE APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE PENAL E DE DISTRIBUIÇÃO DE SANÇÕES CONSOANTE CONDIÇÕES PREVIAMENTE DADAS; ISTO É, DETERMINADAS PELA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL. EMBORA O CAMPO DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL ESTEJA DELIMITADO POR CÓDIGOS E FORMALIDADES NORMATIVAS – CUJO CONJUNTO DENOMINAMOS JUSTIÇA FORMAL –, OS OPERADORES TÉCNICOS DO DIREITO TRANSFORMAM-NO, ORA ALARGANDO-O ORA RESTRINGINDO-O, INTRODUZINDO ADAPTAÇÕES E ARRANJOS “LOCAIS” DE SORTE A ACOMODÁ-LO DIANTE DAS PRESSÕES DO MUNDO EXTERNO, PROVENHAM ELAS DAS MUDANÇAS SOCIAIS EM CURSO - ENTRE AS QUAIS, A EMERGÊNCIA E CRESCIMENTO DA CRIMINALIDADE URBANA VIOLENTA E SEU IMPACTO SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL –, OU DE OUTRAS FONTES COMO A CRISE FISCAL, COMO INTERESSES POLÍTICOS EM TORNO DA MANUTENÇÃO DE UM ESTILO

TRADICIONAL E CONVENCIONAL DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL OU AINDA DE DEMANDAS POR PRESERVAÇÃO DE PRIVILÉGIOS CORPORATIVOS. DESTE MODO, ENTRE O INQUÉRITO IDEAL E REAL BEM COMO ENTRE O PROCESSO PENAL IDEAL E REAL, TRADUZEM OS OPERADORES DO DIREITO UMA JUSTIÇA POTENCIAL EM JUSTIÇA VIRTUAL, MEDIANTE PERMANENTE E CONTÍNUA INTERPRETAÇÃO DAS POSSIBILIDADES REAIS E CONCRETAS DE APLICAÇÃO DOS PRECEITOS LEGAIS.

A JUSTIÇA REAL CONSISTE NO DESFECHO PROCESSUAL. AO CONTRÁRIO, PORTANTO DO QUE SE POSSA IMAGINAR, OS OPERADORES TÉCNICOS E NÃO-TÉCNICOS DO DIREITO NÃO PERFILAM UMA LINHA PREVIAMENTE TRAÇADA, INFLEXÍVEL E INEXORÁVEL, À QUAL PROCURAM SE ATER AO LONGO DO DESENVOLVIMENTO DE SUAS PRÁTICAS JUDICIAIS (E INCLUSIVE JUDICIÁRIAS), EMBORA FORMALMENTE AS ORIENTAÇÕES CONTIDAS NAS LEIS PENAS E NOS CÓDIGOS (CP E CPP) CONSTITUEM UMA ESPÉCIE DE IMPERATIVO CATEGÓRICO NA DISTRIBUIÇÃO DE JUSTIÇA PENAL. SEJA O QUE FOR, A JUSTIÇA REAL RESULTA DE UMA CONJUGAÇÃO DE, PELO MENOS TRÊS FORÇAS DÍSPARES: OS CÓDIGOS E AS FORMALIDADES LEGAIS; A APROPRIAÇÃO SIMBÓLICA DOS RECURSOS DE PODER E DE INTERVENÇÃO PREVISTOS NO CAMPO DAS FORMALIDADES, REALIZADA PELOS OPERADORES TÉCNICOS E NÃO TÉCNICOS DO DIREITO; E A INTERVENÇÃO, QUASE SEMPRE INCOMENSURÁVEL, DE ELEMENTOS EXTRA-LEGAIS OU EXTRA-JURÍDICOS (INTERESSES MATERIAIS EXTERNOS AO PROCESSO, VALORES MORAIS ETC). DISTO DECORRE, DESDE JÁ, UMA DAS GRANDES DIFICULDADES DE TRABALHAR COM FONTES JUDICIAIS.

As fontes de Dados Judiciais

Fontes de Dados:

Livros de Registro de Feitos

Livros de Registro de Sentenças

Acórdãos e Jurisprudência

Processos penais

Sindicâncias e correições judiciárias

A utilização de processos penais como fonte de pesquisa exige que se realize um mapeamento prévio dos processos em andamento ou encerrados na vara criminal ou no Tribunal do Júri no qual esteja se desenvolvendo a pesquisa. As estatísticas produzidas pelas varas criminais e Tribunais do Júri, a respeito do movimento dos processos em andamento, se restringem ‘a quantificação do número de casos, sua situação (em andamento ou concluído) e sua distribuição segundo o crime cometido. Assim, se o recorte metodológico adotado para a pesquisa privilegia informações diferentes daquela que se refira ao tipo de delito praticado, por exemplo, no caso de crimes contra a mulher, torna-se necessário primeiro conhecer o universo de processos existentes para que posteriormente se possa definir a amostra de casos. Esse primeiro mapeamento pode ser feito a partir de duas fontes de registros: o Livro de Registro de Feitos e o Livro de Registro de Sentenças.

1. Livro de Registro de Feitos

Ao dar entrada num cartório, seja de uma vara singular ou do Tribunal do Júri, cada novo inquérito é registrado no Livro de Registro de Feitos. Neste livro vão sendo feitas anotações relevantes a respeito do andamento do processo. A qualidade e a quantidade de informações registradas varia de cartório para cartório. Em geral, as anotações são feitas manualmente, mas podem também ser registradas à máquina ou em arquivos eletrônicos computadorizados.

Os livros são organizados por ano e tem suas folhas numeradas. São ali registrados: número do inquérito policial, número de ordem do processo, data de entrada do inquérito no cartório. Algumas informações sobre a vítima, o réu e o delito: nome da vítima, data do fato, crime (por extenso e número do(s) artigo(s) no Código Penal ou na Lei de Contravenções Penais), nome do réu, filiação, data de nascimento, número do R.G., nacionalidade e naturalidade. Informações a respeito do andamento do processo: denúncia, audiências de julgamento, decisões judiciais (condenação, absolvição, extinção de punibilidade, arquivamento, recursos. Todos esses procedimentos são acompanhados das respectivas datas de encaminhamento). Data da sentença, número do livro e da página em que foi registrada, data de arquivamento do processo, número do pacote em que foi arquivado.

Embora muitas vezes estejam incompletos, estes livros são importantes, por exemplo, quando se pretende recuperar casos a partir do sexo da vítima, ou do réu, ou pelo tipo de crime que tenha sido cometido.

2. Livros de Registros de Sentenças

Contém cópia de todas as sentenças de primeira instância dadas naquela vara criminal ou do Júri. Os Livros de Registro de Sentenças, assim como os Livros de Registro de Feitos, são numerados seqüencialmente, e possuem também numeração nas páginas. Cópia de todas as sentenças são anexadas a esse livro. As sentenças, em geral, seguem um modelo: iniciam com uma descrição do crime que está sendo julgado (nome do réu e da vítima, delito cometido, dia, horário, local e circunstância, presença de elementos qualificadores para o enquadramento penal. Segue-se um breve resumo dos argumentos apresentados pelo representante do Ministério Público e pela Defesa nas alegações finais, os argumentos do juiz acerca dos fatos e do enquadramento penal proposto e a decisão judicial - condenação, absolvição, extinção da punibilidade, etc. – Por fim, nos casos de condenação, apresenta-se o quantum da pena e sua forma de cumprimento. Havendo multa, há uma descrição da forma e do valor que deverá ser pago.

A utilização destes livros como fonte de dados permite tanto uma análise quantitativa quanto uma análise qualitativa. A partir das informações extraídas das sentenças é possível quantificar o número de casos julgados e sua distribuição segundo a decisão judicial, o quantum da pena ou o enquadramento penal. Para uma análise qualitativa, o resumo dos fatos e a argumentação do juiz para embasar sua decisão, mostram-se especialmente interessantes.

Para os processos julgados pelo Tribunal do Júri, além dos Livros de Registro de Feitos há o Livro de Registro de Pronúncia e o Livro de Registro de Sentença. A pronúncia consiste de uma “sentença intermediária”. Encerrada a fase de instrução criminal, quando são ouvidas as testemunhas, o Ministério Público e a Defesa apresentam suas alegações finais pedindo que o réu seja ou não levado a julgamento

pelo Tribunal do Júri. Nesta fase o réu pode ser pronunciado (deverá ser julgado pelo júri popular), impronunciado (quando se considera que não há provas suficientes sobre a materialidade ou autoria do crime para que ele seja julgado pelo júri. Neste caso a processo é arquivado mas pode ser reaberto caso surjam novas evidências sobre o crime) pode haver a desclassificação do delito (o crime é enquadrado em outro artigo do Código Penal e encaminhado para julgamento numa vara singular. Por exemplo, um caso de tentativa de homicídio pode ser desclassificado para lesões corporais e, finalmente, podendo haver a absolvição sumária, quando o crime é motivado pela legítima defesa.

3. Acórdãos

Os livros de registro de feitos e de sentenças permitem conhecer e estudar o movimento e as decisões dos processos em andamento ou julgados em primeira instância. Para conhecer esse movimento em segunda instância, as decisões dadas em caso de recursos, a melhor fonte de informações são os acórdãos. Estes podem ser pesquisados junto com os processos nos quais as cópias são anexadas, ou podem ser pesquisados nas revistas especializadas (*Revista dos Tribunais*, por exemplo). A leitura dos acórdãos anexados aos processos permite que se conheça o desdobramento daquele caso nas instâncias superiores de julgamento. Esse procedimento é interessante quando se considera que as instâncias superiores têm o poder de reformar ou não a sentença dada em primeira instância, ou seja, um caso em que houve condenação pode ser revertido para absolvição, ou vice-versa, ou *quantum* da pena pode ser alterado.

Para os casos julgados em Tribunais do Júri, os recursos podem ser interpostos em dois momentos: os recursos de sentido estrito, quando se recorre à decisão da pronúncia ou impronúncia do réu e os recursos apresentados ‘as decisões do Júri. Uma vez que a decisão do júri é considerada soberana, ou seja, não pode ser reformada nem pela instância superior, os recursos apresentados devem versar sobre a nulidade da decisão, referindo-se a problemas como a construção dos quesitos apresentados ao júri ou sobre o *quantum* da pena.

4. processos penais

OS PROCESSOS PENAIS, INSTAURADOS NA FASE JUDICIAL, COMPREENDEM TODAS AS PEÇAS DOCUMENTAIS, DESDE O BOLETIM DE OCORRÊNCIA ATÉ À SENTENÇA FINAL. ELES PROCURAM ATER-SE ÀS FORMALIDADES LEGAIS E PERFILAR A LINHA DE CONDUTA QUE LHE É DESIGNADO PELO CÓDIGO DO PROCESSO. TRATA-SE DE RICA FONTE DOCUMENTAL, QUE VEM SENDO UTILIZADA POR DISTINTOS PESQUISADORES – CIENTISTAS SOCIAIS (SOCIÓLOGOS, ANTROPÓLOGOS E CIENTISTAS POLÍTICOS), HISTORIADORES, ECONOMISTAS, LINGÜISTAS ETC. DADA AS MÚLTIPLAS PAUTAS DISCURSIVAS QUE CONTÊM.

SEGUNDO CORREA (1983), UMA PIONEIRA NO EMPREGO DESTA FONTE DOCUMENTAL NO BRASIL: “OS PROCESSOS PENAIS COMPULSAM FALAS DE DIFERENTES PROTAGONISTAS, SEJAM ELES JULGADORES OU JULGADOS; ORDENAM, EM CERTA TEMPORALIDADE, UMA COMPLEXA SEQUÊNCIA DE PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS; DISPÕEM EM SÉRIE OS DIVERSOS ELEMENTOS QUE CONCORREM PARA O DESFECHO PROCESSUAL. COMO RESULTADO, TRADUZEM O MODO DE PRODUZIR A VERDADE JURÍDICA QUE COMPREENDE TANTO A ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE PENAL QUANTO A ATRIBUIÇÃO DE IDENTIDADE AOS SUJEITOS QUE SE DEFRONTAM NO EMBATE JUDICIÁRIO. ADEMAIS, EM CIRCUNSTÂNCIAS ESPECÍFICAS, OS PROCESSOS PENAIS EXPRESSAM UM MOMENTO EXTREMO NAS RELAÇÕES INTERPESSOAIS - A SUPRESSÃO FÍSICA DE UMA PESSOA PELA OUTRA - QUE PÕE A NU OS PRESSUPOSTOS DA EXISTÊNCIA SOCIAL, PERMITINDO VISUALIZAR A SOCIEDADE EM SEU FUNCIONAMENTO, O JOGO PELO QUAL NO TORVELINHO DE CONFLITOS E TENSÕES SUBJETIVAS SE MATERIALIZA A AÇÃO DE UNS SOBRE OUTROS EM PONTOS CRÍTICOS DAS ARTICULAÇÕES SOCIAIS, TRANSFORMANDO O DRAMA PESSOAL EM SOCIAL.”

SOB ESSA ÓTICA, O DRAMA PODE SER OBSERVADO EM SEU DUPLO REGISTRO: POR UM LADO, EM SUA TRADUÇÃO JURÍDICA, EM QUE OS ACONTECIMENTOS SÃO ORDENADOS SEGUNDO CÓDIGOS PRÉ-ESTABELECIDOS, NOS TERMOS DE REGRAS FIXAS E FORMAIS; POR OUTRO LADO, EM SUA VERSÃO MORAL, NA QUAL OS ACONTECIMENTOS SÃO RECONSTRUÍDOS A PARTIR DE NORMAS SOCIAIS NÃO ESCRITAS, INFORMAIS, NOS

TERMOS DE QUEM JULGA E DE QUEM PROCESSA. TRATA-SE DE VERSÕES QUE PODEM ESTAR ORA EM CONFLITO, ORA JUSTAPOSTAS, ORA CONVERGENTES. NO CÔMPUTO FINAL, NO MOMENTO EM QUE O RITUAL JUDICIÁRIO PROCLAMA SUA VERDADE, TODAS AS VERSÕES SE REENCONTRAM, COMPONDO O DESFECHO PROCESSUAL QUE TANTO PODE RESULTAR EM CONDENAÇÃO QUANTO EM ABSOLVIÇÃO.

ESSA LEITURA MICROSOCIOLÓGICA DOS PROCESSOS PENAIIS REQUER, NO ENTANTO, SUA ARTICULAÇÃO COM UMA LEITURA MACROSOCIOLÓGICA DO APARELHO JUDICIÁRIO. É PRECISO PENSAR SIMULTANEAMENTE O DRAMA ENQUANTO EXPRESSÃO TANTO DOS PEQUENOS ACONTECIMENTOS QUE REGEM A VIDA COTIDIANA, QUANTO DOS GRANDES ACONTECIMENTOS QUE REGEM O DIREITO DE PUNIR. ESSA É A PERSPECTIVA QUE POSSIBILITA INSERIR O APARELHO JUDICIÁRIO NO INTERIOR DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO CRIME, DEFININDO-LHE O LUGAR E FUNCIONALIDADE, BEM COMO SEUS IMPASSES E DILEMAS NO CONTROLE DA CRIMINALIDADE. NISSO TAMBÉM RESIDE O PAPEL DESSE APARELHO NA CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM DEMOCRÁTICA NA MEDIDA EM QUE DEIXA TRANSPARECER A DIREÇÃO QUE ASSUMEM AS INSTÂNCIAS JUDICIÁRIAS NA DEFESA DOS BENS SUPREMOS, MATERIAIS E SIMBÓLICOS, DOS CIDADÃOS QUE COMPÕEM O CORPO SOCIAL, NÃO IMPORTANDO SUAS DIFERENÇAS DE RAÇA, DE CLASSE, DE ETNIA, DE SEXO E DE CULTURA”⁶.

5. SINDICÂNCIAS ADMINISTRATIVAS E CORREIÇÕES JUDICIÁRIAS

HÁ POUCO A DIZER QUANTO A ESTAS FONTES. ELAS CUIDAM DO CONTROLE CORPORATIVO INTERNO. PERMITEM IDENTIFICAR PROBLEMAS DE DIVERSAS ORDENS E NATUREZA, COMO SEJAM INADEQUADO CUMPRIMENTO DAS FORMALIDADES LEGAIS, CASOS DE CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA, CASOS DE OMISSÃO NA APLICAÇÃO DAS LEIS, RECONHECIMENTO DE FLAGRANTES CASOS DE INJUSTIÇA TAIS COMO PROCESSOS PARALISADOS SEM QUAISQUER EXPLICAÇÃO PLAUSÍVEL. DE MODO GERAL, É UMA FONTE INACESSÍVEL AO PESQUISADOR EXTERNO AO APARELHO JUDICIÁRIO. EMBORA O NEV/USP JÁ TENHA TENTADO CONSULTA-LA NÃO LOGROU ÊXITO SOB O ARGUMENTO DE QUE SE TRATA DE CONTROLES INTERNOS, QUE ENVOLVEM A IDENTIFICAÇÃO DE

⁶ Trecho extraído de Adorno, S. “Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: CES, **33**: 145-56, outubro, 1991.

FUNCIONÁRIOS E QUE, EM VIRTUDE DE SUAS IMPLICAÇÕES LEGAIS, NÃO PODE ESTAR SUJEITA À VISIBILIDADE PÚBLICA.

Comentários a respeito de problemas específicos

Embora conviesse dedicar-se uma análise mais acurada e detida para os problemas inerentes às fontes judiciárias, vamos nos limitar a apontar alguns dos problemas mais flagrantes que comprometem a fidedignidade do emprego das fontes judiciais. Certamente, qualquer esforço para a criação de um sistema oficial de estatísticas criminais (inclusive seu segmento judicial-judiciário) terá que enfrentá-los, quando menos saneá-los.

Um primeiro problema diz respeito ao acesso às informações. As dificuldades são imensas. Quando as barreiras superiores são vencidas, mediante expressa autorização das autoridades judiciárias encarregadas de administrar o aparelho penal, há inúmeras outras instâncias que necessitam ser enfrentadas. Uma delas, por sinal muito poderosa, é o poder de que desfrutam os funcionários dos cartórios. Em regra, não podem negar autorização superior. Porém, caso não lhes interessar que o trabalho seja executado, pelas mais diferentes razões, criam obstáculos intransponíveis que impedem o trabalho regular de coleta de dados. Não disponibilizam espaço, evitam atender às demandas formuladas, informam que hoje ou amanhã não será possível pesquisar pois haverá um evento qualquer e o espaço somente estará disponível dentro de alguns dias, mesmo até semanas. Não é incomum que, para dificultar o trabalho de pesquisa, tragam processos distintos daqueles que lhes foram demandados. Há, por conseguinte, todo um trabalho de « conquista » burocrática da fonte que é necessário considerar no cálculo de saneamento da fonte de informação. A tudo isto, acresce que, via de regra, as autorizações superiores são datadas. Uma vez esgotado o prazo e não tendo sido concluído o trabalho é necessário reiniciar o caminho anterior e aguardar nova autorização que pode demorar semanas. Mas, evidentemente, nem sempre é assim. Enfrentamos também situações constrangedoras como assédio sexual de parte de funcionários, aspecto que comporta, como se sabe, um número infindável de problemas. Essas dificuldades felizmente não constituem regra. Há momentos em que, dependendo dos operadores técnicos e não técnicos do direito, é clara a compreensão dos objetivos pretendidos e o trabalho caminha com tranquilidade.

Um outro problema sério diz respeito à qualidade mesma dos dados registrados. Em inúmeras situações parece haver um esmero até exagerado, no que concerne por exemplo, às formalidades legais e administrativas. Tudo indica que, sobre elas, pesam os mais rigorosos controles. Desvios podem suscitar sindicâncias, comprometendo o futuro e a reputação funcionais. Em outras situações, contudo, as informações são bastante precárias. De modo geral, salvo exceções, os processos não logram ir muito além do que foi apurado nos inquéritos policiais. Se os inquéritos são mal elaborados, carentes de informações básicas que permitam identificar a possível autoria de um crime, os processos não vão muito além vez que os recursos investigativos dos tribunais de justiça são bastante limitados. Assim, as informações relativas ao perfil biográfico-social ou biográfico-jurídico dos tutelados pela justiça devem sempre ser tomados com bastante cautela, especialmente no que concerne à cor (etnia), ocupação, profissionalização, grau de escolaridade. Mas, neste terreno, talvez não haja muito o que fazer, senão treinar funcionários para que evitem erros grosseiros que comprometam inexoravelmente, em especial os processos penais. Ademais, informações sobre provas testemunhais e mesmo periciais devem ser, não raramente, olhadas com alguma suspeição. Não sem motivos, é comum, entre pesquisadores, a descoberta de, ao menos, duas histórias de vida para cada tutelado pela justiça : uma, a história oficial, que se encontra nos autos, recolhida a partir de procedimentos legais e costumeiros ; outra, a história não oficial que diz respeito não necessariamente à identidade verdadeira deste ou daquele réu, porém a traços de sua biografia que não comparecem aos autos, ficam como que ignorados ou silenciados, por exemplo, a existência de família constituída.

Há um outro problema técnico a ser enfrentado com maior firmeza. Trata-se da acentuada fragmentação de todo o sistema de justiça criminal, aspecto já observado em inúmeras pesquisas. Para se ter uma idéia do que isto significa : até o ano de 1982, no estado de São Paulo, era possível realizar uma espécie de *follow-up* do segmento polícia-judiciário. Assim, era possível acompanhar as taxas de resolução de casos, desde o registro da ocorrência até à sentença condenatória em primeira instância. Qual a origem desses dados ? Em cada estado da federação, ora a secretaria de segurança pública, ora a secretaria de justiça recolhiam anualmente informações sobre ocorrências, inquéritos, processos instaurados e sentenças e encaminhavam ao Ministério da Justiça, órgão que, por sua vez, as endereçava à Fundação IBGE. A partir de 1983, por decisão de Ministério da Justiça, esses dados deixaram de ser enviados ao IBGE, de sorte que nada sabemos a

respeito do funcionamento do sistema de justiça em seu conjunto, salvo através de pesquisas empíricas que recolhem dados primários. Em síntese, há quase duas décadas, não podemos : a) avaliar as taxas de resolução de crimes. Não podemos saber se cresceram com o crescimento da criminalidade ou não ? b) avaliar a magnitude da impunidade penal, um dos aspectos mais sensíveis no debate público a respeito do medo e da insegurança dos cidadãos diante do crescimento do crime e da violência.

Um outro problema técnico diz respeito à unidade mínima de observação. Dependendo da agência em foco, a unidade sofre mudança e se torna impossível fazer o *follow up* do sistema. Por exemplo, na esfera da polícia civil, o Boletim de Ocorrência registra o fato criminal, que pode envolver mais de um autor e mais de uma vítima. Na esfera judicial, muitas vezes uma mesma ocorrência, é desmembrada, por razões legais, em distintos processos. Por fim, a sentença refere-se não à ocorrência original, mas ao réu ou réus. Deste modo, há uma dissimetria entre ocorrências, autores e vítimas cuja articulação deve ser estudada com cuidado, se está em causa a possibilidade de criação de um sistema nacional de estatísticas oficiais de criminalidade.

Haveria também que se considerar também problemas mais específicos, relacionados à natureza do crime cometido, Não vamos detalhar este aspecto, mas nunca é demais salientar a existência de claras diferenças quando o crime envolve relações de gênero, envolve crianças e adolescentes, envolve graves violações de direitos humanos, inclusive modalidades coletivas de violação como sejam linchamentos, execuções sumárias, violência institucional (policial) etc.

Por fim, vamos conferir atenção especial a um tema que freqüentemente habita o debate público, sobretudo quando está em causa o aumento ou a ampliação da credibilidade dos cidadãos nas suas instituições de justiça. Referimo-nos ao problema da morosidade processual. Um tema complexo, difícil de ser tratado, mas sobre o qual já temos algumas considerações a fazer.

6. Morosidade Judicial

De início, talvez conviesse chamar a atenção para o seguinte aspecto. O problema da morosidade revela uma complexidade ímpar. Um processo penal não pode conhecer um morosidade tão alongada que contribua para diluir a materialidade das provas, caducar as perícias realizadas e desmobilizar provas testemunhais, tudo convergindo para dissuadir a aplicação da justiça e a distribuição de sanções. Por outro lado, um processo penal não pode andar tão aceleradamente, atropelando de tal modo os ritos e procedimentos legais a ponto de comprometer direitos de defesa inalienáveis, convergindo então para a produção da injustiça. Em suma, o problema é então descobrir um ponto médio que atenda à expectativa de resposta justa, isto é, que respeite prazos mas também que não descuide da morosidade processual.

Um dos objetivos da pesquisa *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia* consistiu em avaliar a eficácia das instituições encarregadas da pacificação dos conflitos na sociedade brasileira, destacando-se os papéis da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário na apuração das responsabilidades penais nos casos de violações de direitos humanos.

Para realizar essa avaliação utilizaram-se processos penais instaurados para a apuração das responsabilidades em casos de grupos de extermínio, justiceiros, violência policial e linchamentos. A leitura desses processos norteou-se pelas seguintes questões:

- (1) na condução dos inquéritos policiais e dos processos penais os prazos previstos pelo Código de Processo Penal são ou não cumpridos?
- (2) Na condução dos inquéritos policiais e dos processos penais os requisitos legais previstos no Código de Processo Penal são ou não cumpridos?
- (3) Quais são os principais “focos” de tumultos que ocorrem nos inquéritos policiais e processos penais que provocam a morosidade no andamento destes feitos e se refletem sobre seu desfecho.

Estas questões foram formuladas a partir do contato com os processos penais, no qual observou-se que os procedimentos – policiais e judiciais – se estendiam durante longo tempo, sem que fossem verificados acontecimentos específicos que pudessem justificar o retardamento na apuração dos crimes processados.

Quanto aos requisitos legais, grosso modo, pode-se afirmar que todos eles são cumpridos. Em outras palavras, significa dizer que, do ponto de vista técnico, todas as providências previstas no CPP são adotadas: seja quanto a produção de provas orais ou técnicas, quanto à junção de documentos de outra natureza. Nesse aspecto, constatou-se que seria necessário uma análise mais acurada a respeito da qualidade das informações (provas) produzidas e a forma como estas foram utilizadas pelos agentes do direito.

Para a análise a respeito do uso e da distribuição do tempo na justiça, foi necessário desenvolver uma metodologia que permitisse realizar uma contagem, em dias, da atuação de cada um dos agentes do direito – delegados, promotores públicos, defensores, juízes e funcionários dos cartórios – em cada uma das fases do processo – policial, judicial de primeira e de segunda instância, de trâmites burocráticos.

No processo penal todos os procedimentos devem ser registrados por escrito, contendo as datas de solicitação e de realização das providências, além do nome e a função dos agentes que solicitaram e daqueles que atenderam as solicitações. Assim, os processos penais representam uma rica fonte documental, tornando-se relativamente mais fácil identificar qual foi a participação de cada agente e qual foi sua responsabilidade nos atrasos ocorridos no andamento dos processos.

A construção dessa metodologia, que resultou num diagrama que permite acompanhar o fluxo do processo, desenvolveu-se nas seguintes etapas:

(1) realizou-se uma leitura do CPP para identificar os artigos que regulamentam os ritos processuais nos processos de competência dos tribunais do júri, sistematizando as informações descritas, já distribuídas por fase. Esse conjunto de prazos e providências foi considerado como ideal.

(2) Posteriormente, realizou-se uma consulta aos cartórios dos tribunais do júri do município de São Paulo, e alguns localizados em municípios da Grande São Paulo, a respeito dos prazos praticados na condução dos processos penais. Esta etapa mostrou-se necessária na medida em que, cotejadas as informações extraídas do CPP com aquelas observadas nos processos, deparou-se com uma série de providências que eram necessárias para garantir o andamento do processo e assegurar o respeito às

garantias legais necessárias à aplicação da justiça, e que eram realizadas a despeito de não estarem regulamentadas pelo CPP. A este conjunto de prazos chamou-se de Real.

Um bom exemplo para ilustrar essas providências ocorre na fase da Instrução Criminal, mais especificamente na fase em que são ouvidas as testemunhas de acusação e de defesa. O CPP estabelece que, em caso do réu encontrar-se em liberdade, as testemunhas de acusação devem ser ouvidas no prazo de 40 dias (artigo 401 do CPP). No caso do réu encontrar-se preso, esse é reduzido pela metade, devendo as testemunhas serem ouvidas em 20 dias. O artigo não dispõe nada a respeito das testemunhas de defesa e nem sobre o número de audiências que devem ser realizadas nesta etapa.

A pesquisa realizada junto aos cartórios revelou que, na prática, o mesmo artigo era interpretado de diferentes maneiras: para alguns o prazo estabelecido no CPP era comum para a oitiva das testemunhas de acusação e de defesa, para outros o prazo deveria ser duplicado, sendo 40 dias para ouvir as testemunhas de acusação e mais 40 para ouvir as de defesa. Na prática, quando inquiridos a respeito das pautas adotadas nos cartórios para marcar as ocorrências constatou-se que em médias estas ocorriam no intervalo de 60 dias. Além disso, o número de audiências variava de acordo com o número de testemunhas arroladas pelas partes, estando diretamente relacionado à maior ou menor facilidade para a localização destas testemunhas.

A instrução criminal é apenas um exemplo das dificuldades que foram enfrentadas para que se pudesse estabelecer qual a duração mínima necessária para que um crime contra a vida pudesse ser processado e julgado pelo TJ, levando-se em conta o cumprimento de todos os requisitos formais estabelecidos pelo CPP e a observância de todas as garantias legais necessárias à aplicação da justiça.

(3) a partir das informações obtidas no CPP e nas consultas realizadas junto aos cartórios, foi possível construir o diagrama de fluxo dos processos, chegando-se a um *quantum* de tempo que denominados “tempo previsto” ou “morosidade necessária”. Com o diagrama foi possível perceber também que, este não poderia ser único e aplicado indistintamente a todos os processos. Na realidade, a metodologia adotada nos permitiu construir um diagrama para cada processo, respeitando-se: a situação do réu (se está

preso ou em liberdade); o número de réus (que pode ou não implicar em desmembramentos dos autos originais), o número de testemunhas, etc.

A análise comparativa dos processos foi possível devido à pradonização dos pressupostos adotados para a definição dos intervalos de tempo que seriam considerados, por exemplo, para as audiências de oitiva das testemunhas, ou para o interrogatório do(s) réu(s). Todos os pressupostos tiveram como fundamento a consulta realizada aos cartórios e a realidade observada nos processos.

A estrutura básica do diagrama apresenta-se da seguinte forma:

	Tempo Previsto	Tempo Observado	Morosidade
Fase Policial (são descritas todas as providências que devem ser adotadas nesta fase, inclusive as dilações de prazo)	Prazos estabelecidos pelo CPP + prazos verificados nas consultas aos cartórios	Prazos observados nos processos analisados	Diferença observada entre os prazos previstos e o observado. Quando o prazo observado foi igual ou menor ao prazo previsto essa diferença não foi computada à morosidade
Trâmites burocráticos (São descritos todos os intervalos necessários para que o processo tramite entre os agentes do direito – do delegado para o cartório e vice-versa; da delegacia para o Fórum e vice-versa; do cartório para o MP, o juiz ou o defensor e vice-versa. Estes tramites estão presentes em todo o processo)			
Fase intermediária (trata-se de um recurso metodológico para definir aquela etapa de transição entre a conclusão do IP pelo delegado e o atendimento de solicitações formuladas pelo MP antes do oferecimento da denúncia. De acordo com o CPP esta fase poderia ser englobada pela fase policial. Adotamos uma outra nomenclatura com o objetivo de diferenciar as providencias que foram sendo adotadas pelo delegado, daquelas que foram adotadas por			

solicitação de outro agente)			
1ª fase judicial descrição de todas as providências que devem ser adotadas nesta fase que se encerra com a Sentença de pronúncia)			
2ª fase judicial (descrição de todas as providências que devem ser adotadas nesta fase que se encerra com o julgamento pelo Conselho de Sentença)			
Recursos em 2ª instância (descrição de todas as providências que devem ocorrer até que o recurso seja julgado pelos desembargadores)			

Para concluir, apenas algumas palavras. Não se procurou aqui esgotar todos os problemas que a utilização de fontes judiciais oferecem. Nosso esforço foi o de condensar, o quanto possível, aqueles mais evidentes que possam, de antemão, vir a comprometer o êxito de uma iniciativa na direção da formulação e implementação de um sistema de estatísticas oficiais de criminalidade que possa atender tanto às expectativas dos pesquisadores, mas sobretudo possa orientar a formulação e implementação de políticas públicas de segurança e justiça.

Esperamos haver contribuído um pouco para este debate, sobretudo ao sugerirmos que o êxito de uma empreitada desta natureza depende de uma conjunção de fatores : definição clara de objetivos a serem alcançados, metodologia adequada, enfrentamento igualmente adequado de problemas técnicos e uma boa dose de paciência no jogo de poder necessário para a conquista das autoridades presentemente incumbidas de produzir, disseminar, circular e divulgar estatísticas.

UMA ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA O USO E A INTERPRETAÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL *

JOANA D. VARGAS
Jvargas@nutechnet.com.br

1. Introdução

Algumas fontes de informações produzidas no Sistema de Justiça Criminal nos permitem conhecer a incidência da criminalidade e da sua repressão. São elas: as estatísticas oficiais, os autos de processos, e as fichas de controle interno das organizações sobre o andamento dado aos processos. (slide 2)

Creio que vocês estão bastante familiarizados com as estatísticas oficiais: suas potencialidades e seus problemas. Apenas gostaria de lembrá-los de que as estatísticas oficiais, assim como os autos ou as fichas de controle de processos devem ser consideradas produtos organizacionais, isto porque todas estas fontes “refletem as condições operacionais, ideológicas e políticas das diferentes organizações que compõem este sistema” (Paixão, 1983, p.19). (slide 3).

Então, um primeiro aspecto que eu gostaria de discutir nesta exposição é a indicação feita por uma importante corrente sociológica de que as estatísticas oficiais, ou, como estamos sugerindo, - todas as fontes de informações produzidas no sistema - devam ser vistas como produtos das atividades práticas e cotidianas dos operadores do sistema de justiça criminal. (slide 4)

Se não parece produtivo, como bem o frisou o prof. Cláudio Beato em sua exposição, levarmos ao extremo o argumento de que latrocínios, homicídios e estupros limitam-se a conflitos de natureza política e ideológica (tente convencer disto as pessoas vítimas desses crimes), também é verdade que o bordão mais conhecido do direito é : “o que não está nos autos não está no mundo”. Assim, iremos nos valer, para o estudo das fontes sobre a criminalidade e a sua repressão, de duas contribuições da sociologia interpretativa. Uma, de caráter mais teórico, que é a sua concepção do crime como o resultado de contingências e decisões cotidianas tomadas nas organizações de controle social, e outra, de natureza metodológica, que é a sua recomendação de transformarmos

* (slide 1)

as fontes de informação do sistema de justiça criminal em tópico de estudo e de investigá-las a partir das atividades rotineiras dos operadores. (slide 5)

Tomando como ponto de partida estas contribuições, vou procurar mostrar, ao longo desta exposição, como é possível construir uma metodologia alternativa de compilação e organização das informações produzidas pelo Sistema de Justiça Criminal que nos torne mais capacitados para interpretarmos os seus resultados.

2. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal

A forma mais adequada de investigarmos a incidência de crimes e o processamento dos seus autores é reconstituindo o fluxo de pessoas e papéis que atravessa as diferentes organizações que compõe o sistema de Justiça Criminal - Polícia, Ministério Público, Varas Criminais, Tribunal de Apelação, Departamentos Penitenciários.⁷ (slide 6)

Tal reconstituição permite a um só tempo: quantificar a produção decisória de cada organização, descrever o fluxo dos envolvidos e dos procedimentos, revelar os processos de seleção e filtragem que atua sobre os crimes e criminosos e avaliar o grau de interação existente entre os diferentes subsistemas (Coelho, 1986; Fundação João Pinheiro, 1987) (slide 7)

Como todas as fontes que citamos - estatísticas oficiais, autos de processos e registros de controle interno seguem o desenrolar do processo penal, podemos organizá-las de forma a captar o fluxo de pessoas e papéis, tomando por referência os processos decisórios de cada organização. (slide 8)

O boletim de ocorrência (BO), registro da queixa feita pelo cidadão, e o inquérito policial (IP) são produzidos na polícia. A denúncia, em geral, é da responsabilidade do Ministério Público.⁸ Com ela encerra-se a fase que antecede o processo. Este desenrola-se nas varas criminais, através da atuação da defesa e da acusação, dirigidas por um juiz que profere a sentença de condenação ou de absolvição. Em ambos os casos cabe a apelação do promotor, do querelante, ou da defesa. Se aceita, os autos são julgados por

⁷ O primeiro trabalho a recomendar esse procedimento no Brasil foi um excelente estudo realizado em 1987 pela Fundação João Pinheiro em convênio com o Ministério da Justiça, coordenado pelo prof. A. L. Paixão.

⁸ Ao receber o inquérito, o Ministério Público pode devolvê-lo à autoridade policial, solicitando novas diligências necessárias ao oferecimento da denúncia.

um tribunal de segunda instância. Por seu turno, o conflito e os envolvidos não canalizados em algum desses procedimentos em curso acabam tendo seus registros arquivados.⁹ Este fluxo descreve o processamento dos crimes da competência de juiz singular. Vejamos o mesmo fluxo para os crimes da competência do Júri. (slide 9)

*Os crimes da competência de júri são o homicídio doloso, o infanticídio, a participação em suicídio e o aborto, tentados e consumados. Seu processamento se dá em duas fases: a primeira fase, inicia-se com o boletim de ocorrência, seguido do inquérito policial, da denúncia e da instrução criminal. Na instrução, realizada nas varas criminais, as audiências de interrogatório do réu e as oitivas das testemunhas se dão com a participação do promotor e do advogado e são dirigidas por um juiz singular que profere a sentença. Esta inclui quatro alternativas: a pronúncia, a impronúncia, a desclassificação, ou ainda, a absolvição sumária. A segunda fase é realizada em plenário. Inicia-se com o libelo - uma síntese da acusação -, e desenrola-se com a atuação do promotor e do advogado que oralmente apresentam suas teses aos jurados. A sentença é alcançada através da maioria de votos de sete jurados reunidos no Conselho de Sentença, do qual o juiz é o presidente. Aqui, também cabe a apelação, porém apenas uma vez e em certas circunstâncias definidas no CPP.*¹⁰

2.1. INFORMAÇÕES QUANTITATIVAS PRODUZIDAS PARA O CONTROLE ORGANIZACIONAL: UMA ALTERNATIVA PARA A CONSTRUÇÃO DO FLUXO

Apresentada a configuração do fluxo, vamos à sua quantificação. A fonte tradicionalmente utilizada pelo analista social e por gestores de políticas públicas para medir a incidência dos crimes e da sua repressão são as estatísticas oficiais. Afora as críticas normalmente endereçadas à esta fonte, acrescenta-se, à época em que iniciei meu trabalho, a situação de precariedade dos dados produzidos nacionalmente que se

⁹ De acordo com o art. 17 do CPP, a autoridade policial não pode mandar arquivar os autos de inquérito. O arquivamento em geral é requerido pelo Ministério Público e endereçado à autoridade judicial, que o determina ou, discordando do pedido, remete os autos ao procurador geral de Justiça (art. 28 do CPP).

¹⁰ O artigo 593 do CPP dispõe sobre as circunstâncias em que cabe a apelação das decisões do tribunal do júri.

caracterizavam pela descontinuidade, incomparabilidade e desarticulação (Fundação João Pinheiro, 1987).

Como então deveria proceder o pesquisador interessado tanto na reconstituição quantitativa do fluxo quanto na sua contextualização a ser feita a partir das atividades práticas dos operadores das organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal ?

Foi com essa preocupação metodológica que iniciei minha pesquisa sobre crimes sexuais na cidade de Campinas em 1993. (slide 10) Não tardei em verificar que as informações oficiais fornecidas pelas organizações tinham por base registros de controle interno e que a partir deles era possível traçar o fluxo de procedimento e pessoas que as atravessa. (slide 11) Trata-se de livros de registros de boletins de ocorrência, de inquéritos e de sentenças; fichários gerais de cartórios criminais e atas de sentenças da vara do júri.

Na pesquisa realizada, o recorte estabelecido foi o da transformação do acontecimento em fato jurídico, que se inicia no momento em que o cidadão faz a queixa e culmina com a sentença. De todos os documentos que compõem os autos, o boletim de ocorrência foi o único documento consultado diretamente nos arquivos da polícia, mais especificamente na Delegacia de Defesa da Mulher desta cidade, pois crimes sexuais desde meados da década de 80 são da competência de delegacias especializadas. O objetivo era iniciar a montagem de um banco de dados quantitativos sobre o fluxo, a partir das informações ali contidas referentes ao fato e aos envolvidos, a um histórico da ocorrência e a algumas anotações sobre o andamento dado ao caso. Ao todo foram levantadas informações de 912 boletins de crimes sexuais de maior incidência em Campinas - estupro, tentativa de estupro, atentado violento ao pudor e sedução -, registrados entre 1988 a 1992 e verificado os seus desdobramentos nos livros de registros de inquéritos e fichas de processos. (slide 12 (BO), 13 (IP) e 14 (Ficha de P)).

Computando através das informações obtidas nesses registros quantos dão entrada no sistema e quantos chegam ao último estágio de processamento, observou-se uma configuração de funil (slide 15). ¹¹

¹¹ O efeito de funil é uma característica inerente aos sistemas de justiça criminal modernos. A este respeito ver Greenwood (1982); Coelho (1986) ; CESDIP (1995) e Vargas (2000).

Além das informações sobre os crimes em relação ao estágio do processamento penal, foram definidos outros três conjuntos de informações: aquelas sobre o perfil dos envolvidos (idade, cor, estado civil e profissão); sobre as relações estabelecidas entre os protagonistas; e, finalmente, sobre a ocorrência propriamente dita (16, 17, 18).

2. 2. Informações qualitativas: o contexto de produção dos dados (slide 19)

Uma investigação qualitativa, cujo foco foram as atividades práticas dos operadores que se desenrolam no cotidiano das diferentes organizações do Sistema de Justiça Criminal, possibilitou incorporar na análise como estas atividades se refletem nas configurações que o fluxo assume, segundo as variáveis estudadas.

Em relação a aplicação das disposições definidas nos códigos, que constitui a atividade judiciária por excelência, foi possível observar que, se por um lado estas disposições desempenham um papel fundamental na definição do que deve ser considerado crime e do perfil dos envolvidos, por outro lado, elas nada dizem sobre como estabelecer a correspondência entre o que está estatuído e os casos em questão. Para aplicar a lei os operadores devem lançar mão de um outro tipo de conhecimento, quais sejam, das instruções que eles aprendem em sua socialização profissional sobre como esses crimes são normalmente cometidos (Sudnow, 1965; Cicourel, 1968). São essas instruções que lhes permitem caracterizar, reconhecer e classificar as ocorrências em crimes.¹²

Assim, um aspecto fundamental para quem trabalha com informações sobre o Sistema de Justiça Criminal deve ser ressaltado: De acordo com os códigos e as atividades práticas dos operadores, para cada tipo de delito corresponde uma maneira singular de tratamento dos casos (slide 18).

¹² Um exemplo disto está na caracterização de roubos em firmas feita por um promotor em um diálogo com um estagiário: “Você pode ver que este crimes costumam acontecer no dia do pagamento, geralmente no dia 1º ou no dia 10 e normalmente existe um informante...” . A noção de tipificação, isto é teorias de senso comum adquiridas na socialização profissional é muito utilizada pela sociologia interpretativa, notadamente, Sudnow (1965), Cicourel (1968) e no Brasil, Paixão (1982) para entender como os operadores classificam envolvidos e cenários, como elaboram suas decisões etc.).

Uma singularidade importante dos crimes sexuais é o caráter privado da ação penal. Isto é, cabe a vítima ou a seu representante legal a decisão de acionar o sistema.¹³ (slide 19) As informações coletadas nas anotações dos Bos sobre procedimentos e soluções dadas aos crimes sexuais nos informam que, na maioria dos casos, a não instauração do inquérito se deve à desistência da vítima ou de seu representante legal de acionar o Estado para a solução do litígio, seguidos, em menor expressão, daqueles em que não foi possível identificar o agressor e por último dos casos arquivados por determinação da autoridade judicial. Já na categoria “inquérito instaurado” as ações de natureza privada predominam sobre as públicas.

Assim, a natureza privada da ação penal para os crimes sexuais confere aos queixosos um papel crucial na definição de quais ocorrências e autores darão entrada no sistema. Em boa parte dos casos eles optam por não dar entrada no sistema e é essa opção que nos permite explicar a redução dramática que se observa no fluxo na passagem do BO para o inquérito.¹⁴(slide 20)

Darei, a seguir, outros exemplos que nos permitem observar como as atividades de categorização penal e de decisão atuam no processamento dos crimes sexuais e de seus autores. Utilizando alguns gráficos referentes à cor do suspeito de estupro, procurarei contextualizar a partir destas atividades os resultados obtidos.

No gráfico referente à cor do indiciado por estupro, construído a partir de dados de BO (slide 21), verifica-se que 53% são de cor branca, 28 % de cor parda e 19 % de cor preta. A comparação entre estas porcentagens e a distribuição por cor da população do município de Campinas, recenseada no ano de 1991 mostra que a proporção, sobretudo de suspeitos de cor preta, é significativamente maior do que aquela encontrada na população em geral . Esta indicação nos sugere uma hipótese possível de ser examinada, qual seja: a de que a atribuição da cor preta aos suspeitos confere mais sentido ao relatos do estupro.

¹³ Exceção feita aos casos em que o agressor é o próprio pai ou responsável pela vítima menor de 14 anos e àqueles em que resultam em morte ou lesão grave em que cabe ao promotor a incumbência de promover a ação, independente da vontade dos queixosos.

¹⁴ Segundo Paixão e Beato (1997), as pessoas não recorrem ao sistema não apenas em razão de sua descrença em seu funcionamento, mas sobretudo por não desejarem a interferência do estado em sua vida privada. Assim, como observaram estes autores, muito do que é tomado como indicador de ineficiência do sistema é, na verdade, resultado da decisão dos queixosos.

Vimos que na fase de registro da queixa até a decisão de instauração de inquérito as concepções dos queixosos sobre o que consideram crime e a visão acerca das pessoas a quem atribuem a sua responsabilidade estão bastante presentes. A pesquisa qualitativa confirmou o discurso das policiais sobre não serem raras as queixas falsas apresentadas à polícia. No caso de acusações de estupro, há uma variedade de motivos que podem levar a vítima ou seu representante legal a fazê-las, dentre eles, justificar um aborto, desviar a investigação de um conhecido ou de um parente denunciados por outrem etc.

Mas, uma outra pista do comportamento dos queixosos em relação à classificação de cor dos suspeitos nos é fornecida pelas informações dos registros de crimes sexuais cuja autoria não foi identificada pela polícia. Em se tratando de autor não identificado, é praxe policial solicitar ao responsável pela queixa detalhes sobre as características do agressor, tais como a cor, a idade, o tipo ou o corte do cabelo, a altura, a vestimenta, além de sinais como cicatrizes, tatuagem etc. visando possibilitar a sua identificação.¹⁵ Caberia então investigar a distribuição das classificações referentes à cor para as situações de autoria não identificada nas quais se recorreu à caracterização do suspeito. (slide 22) Isto foi realizado através do cruzamento das variáveis "cor do suspeito", referida na caracterização, e "tipo de crime". O resultado obtido foi o de que, em acusações de estupro, do total dos dados conhecidos, 40% dos autores não identificados e caracterizados pelas vítimas são referidos como sendo de cor branca, 32% de cor parda e 28% de cor preta.¹⁶ Portanto, brancos e pretos, nesta segunda classificação, apresentam diferenças em relação à distribuição de cor para o total dos suspeitos de crime do estupro apresentada anteriormente (53%, 28% e 19%, respectivamente), ficando o suspeito de cor branca sub-representado e o suspeito de cor preta sobre-representado em relação à classificação geral.

¹⁵ O que significa dizer que no ato de registro do BO de autoria desconhecida, policiais e queixosos elaboram uma identificação para o suspeito baseada sobretudo em sua aparência. E aqui também a informação "cor" aparece invariavelmente, conforme revela a leitura dos formulários.

¹⁶ A variável cor do suspeito referida na sua caracterização pela vítima foi criada isolando-se a informação "cor" das outras informações que constam nos registros de BOs sobre as características do suspeito não identificado pela polícia por ocasião da queixa. Trata-se não apenas de suspeito desconhecido da vítima, mas também daquele ainda não identificado pela polícia. A comparação proposta é, portanto, entre a cor desses suspeitos não identificados e a cor de todos os suspeitos, identificados e não identificados, que constam dos registros elaborados pela polícia.

A partir desses dados é possível então sugerir que as vítimas de agressores desconhecidos e ainda não identificados, em interações com as policiais, tendem a apontar bem mais os pardos e os pretos (60%) como os prováveis autores dos crimes do que os brancos (40%). Particularmente nas situações em que o autor não foi identificado pela polícia, as cores preta e parda apresentar-se-iam como classificações imediatamente convincentes porque preenchem a identidade virtual socialmente imputada aos estupradores.

Este exercício de contextualização também pode nos ajudar a interpretar o gráfico sobre a cor do indiciado por estupro na altura do inquérito (slide 23)

Uma primeira leitura deste gráfico indica que a cor do suspeito não é uma variável importante na decisão de instauração do inquérito. Entretanto, pode-se pensar que, na altura do inquérito, a semelhança observada na proporção inquérito instaurado/ inquérito não instaurado para as três classificações de cor esteja encobrindo o fato de que pretos e pardos são mais representados nas situações de autoria desconhecida, conforme sugerimos a pouco. Se fosse possível isolar esses casos, teríamos uma outra configuração que, certamente, não sustentaria essa proposição sobre a não influência da cor no momento da instauração do inquérito.

Por outro lado, alguns inquéritos instaurados referem-se a indivíduos identificados através de investigação e que acabaram sendo presos. Ou seja, casos inicialmente de autoria desconhecida também se podem transformar em inquéritos instaurados, alterando novamente a relação inquérito instaurado/ inquérito não instaurado.

Contextualizando as situações que envolvem autores não identificados, observa-se que a prática da polícia é geralmente a de não proceder à investigação, ou realizá-la a partir da lógica do inverso, ou seja, prende-se primeiro o suspeito para depois estabelecer sua culpa (Paixão, 1982).¹⁷ Na investigação de estupro, em particular, a essa tipificação acrescentam-se outras, dentre elas, a convicção de que estupradores sempre negam a

¹⁷ Já foi dito acerca dos crimes em geral que os policiais tendem a reconhecer facilmente indivíduos de cor preta como criminosos potenciais. Uma possível explicação para isso é a afirmação de que os conhecimentos adquiridos pelo policial no exercício da profissão levam a que ele identifique facilmente indivíduos de cor preta como criminosos. Contudo, parece ser mais pertinente inferir da atitude racista dos

autoria de seus atos. A somatória dessas tipificações, no caso do estupro, resulta na desconsideração da versão do suspeito e acaba constituindo-se em evidência de sua culpabilidade e justificando sua prisão.

Tomando por base uma vasta literatura internacional e nacional que tem diagnosticado a ação discriminatória e hostil da polícia em relação aos negros é possível considerar que indivíduos pretos e pardos são alvos mais constantes de investigação e prisão, e supor que eles estarão sobre-representados naquelas situações de ocorrências de estupro de autoria desconhecida que, após a identificação do suspeito através de investigação, resultam em inquérito instaurado.

Mais uma vez a relação inquérito instaurado/inquérito não instaurado se modifica e toma, provavelmente, uma configuração próxima daquela assumida de início.

Deste modo, uma leitura que coloca os dados em contexto sugere a ação de posturas discriminatórias em relação à cor do suspeito de estupro tanto da parte dos queixosos quanto da parte da polícia.

Vamos agora examinarmos os dados referentes a esta mesma variável na fase de Denúncia. (slide 24) Duas observações devem ser ressaltadas neste gráfico. Primeiro, a baixa proporção de réus de cor branca não denunciados em relação aos denunciados. Segundo, a pequena diferença entre denunciados e não denunciados observada para os réus de cor preta.

Para que se possa melhor avaliar os dados referentes ao réu de cor branca é necessário lembrar que ausência de informação aqui significa sobretudo que o caso ainda não foi concluído em razão do tempo de duração dos inquéritos e dos processos. Nesse sentido, a duração destes parece ser decisiva para a interpretação dos dados.

Na fase da denúncia, o andamento dos processos reflete, inicialmente, o tempo de trabalho gasto pela polícia para reunir no inquérito policial os elementos de convicção

policiais em geral o fato de a polícia ser parte integrante e também participante de uma sociedade em que operam mecanismos de discriminação em relação às pessoas de cor.

sobre o fato e sua autoria e, posteriormente, o tempo que os promotores levam para elaborar esses elementos e proceder à denúncia.

Por determinação do Código do Processo penal (CPP), o inquérito com réu preso em flagrante ou preventivamente deve terminar em dez dias. Já a denúncia, nesta circunstância, deve ser oferecida em cinco dias. Quando o réu encontra-se solto, o prazo para a finalização do inquérito é de 30 dias e o de apresentação da denúncia, de 15 dias. Caso haja dificuldades para a elucidação do caso, o Código prevê a remessa dos autos ao Fórum para que o juiz determine um novo prazo.

Durante a pesquisa, observei a prática cotidiana das policiais e do Ministério Público com relação aos prazos estipulados pelo CPP. Em geral, segue-se o prazo para os réus presos. Com relação aos réus soltos, porém, é comum o seu não cumprimento. Do ponto de vista formal, esta prática, efetivada através dos pedidos de “cota” feitos pelos promotores - ou seja, pela solicitação formal ao juiz de mais tempo para aprofundar as investigações - é justificada pela falta de elementos para a elucidação dos casos. Mas na prática a morosidade ou a agilidade no andamento do processo pode ter outros motivos. Na polícia a agilidade pode ser motivada pela gravidade dos casos ou pela convicção sobre sua autoria etc. A mesma suposição deve ser feita em relação ao andamento dos processos na Promotoria. Parece-me significativo o fato de que os réus brancos sejam, proporcionalmente, os que mais possuem processos em andamento e, conseqüentemente, tenham maiores chances de não serem denunciados. Portanto, a configuração que mostra uma baixa proporção de não denunciados para réus brancos deve ser reinterpretada à luz dos dados sobre o andamento dos processos.

Quanto aos dados referentes aos réus de cor preta, verifica-se que, na relação de proporção entre réu denunciado e não denunciado, eles são os que mais aparecem na categoria não denunciados (46%), seguidos dos réus de cor parda (35%) e de cor branca (25%). Para uma leitura das cifras referentes ao réu de cor preta e também ao réu de cor parda é necessário recorrer aos procedimentos da denúncia.

A denúncia deve conter uma série de elementos que justifique o processo criminal (CPP, art. 41). Trata-se de um relato estruturado que redescreve os fatos e o acusado e lista as testemunhas - todos eles apontados pela polícia. Na prática, o contato entre

Ministério Público e polícia realiza-se apenas através dos autos de inquérito (via papel). Se por um lado, foi possível observar que para os promotores, uma passagem anterior pelo sistema de justiça, registrada na folha de pesquisa de antecedentes feita na polícia, constitui-se, no momento da denúncia, em forte evidência do crime, sendo um dos principais elementos utilizados por estes operadores para formar e fazer valer sua convicção da autoria do crime, por outro lado, o distanciamento proporcionado pela comunicação escrita permite que se torne evidentes as contradições presentes nos autos de inquérito (Goody,1986), bem como as fragilidades das provas recolhidas. Assim, é quase que automático o arquivamento dos casos ali descritos cuja acusação não se sustenta, seja porque apresenta contradições claras, seja porque os crimes não tiveram a sua autoria esclarecida.

Assim, a pesquisa qualitativa nos permite argumentar que os dados referentes aos réus pardos e, sobretudo, aos réus pretos não denunciados podem estar indicando que parte desses indivíduos não possuíam antecedentes criminais e foram indiciados na polícia sem ter havido, de fato, alguma acusação consistente que pudesse ser sustentada na altura da denúncia.

Com relação aos dados referentes à cor do réu de estupro na da sentença, (slide 26) é possível observar que os réus de cor branca receberam preferencialmente sentenças de absolvição e que nenhum réu de cor preta foi absolvido. Cabe ressaltar também que uma boa parte dos processos de brancos e pardos encontra-se em andamento.

Como os casos são processados em tempos diferentes, a fase da sentença está representada pelo número de casos que alcançaram uma decisão à época da pesquisa. Isto quer dizer que a configuração que os dados assumem hoje deve, provavelmente, se alterar à medida que os processos em andamento vão alcançando uma definição. Note-se que a configuração atual é construída segundo um eixo temporal: são processos que alcançaram a sentença devido à sua antiguidade ou à sua agilidade. Ocorre que os casos passados, que poderiam fornecer o desenho final mais provável do fluxo, fundem-se aos casos mais recentes que por alguma razão alcançaram rapidamente a sentença. Uma forma de desfazer essa fusão é investigar essas razões e procurar os significados que elas possam trazer à leitura dos dados no formato como ele se apresenta no gráfico

Casos que alcançam rapidamente uma sentença podem referir-se a réus presos durante o processo, pois, como vimos, os prazos estabelecidos nos códigos para estes casos costumam ser seguidos. Por outro lado, réus presos preventivamente, durante o processo, ou já tendo cumprido pena tendem mais a obter uma sentença de condenação. Segundo alguns autores (Coelho, 1993; Zaluar, 1995; Adorno, 1995; Saporì, 1996), a natureza da defesa é fundamental na definição da sentença, dado o desempenho diferenciado dos advogados.¹⁸ Argumenta-se que a maior condenação dos réus negros pode ser atribuída, em boa medida, ao fato de a sua defesa ser realizada por defensores públicos. Inversamente, os réus brancos tenderiam mais a constituir advogados particulares.

A meu juízo, este argumento se sustenta em maior ou menor medida, conforme se trata dos crimes comuns ou daqueles da competência do tribunal do júri. No julgamento destes últimos, sobretudo nos casos considerados comuns em que poucas testemunhas são ouvidas, os jurados tomam ciência “dos fatos” por meio das teses defendidas pela acusação e pela defesa, e, deste modo, suas performances parecem ser fundamentais para o resultado da sentença.

Já em crimes de processo comum, a sentença é proferida por um juiz singular, não poucas vezes, o mesmo que realizou o interrogatório do réu e dirigiu a oitiva das testemunhas. É possível supor, portanto que em sua sentença, o juiz singular se baseie nas evidências apresentadas nos autos, inclusive os de inquérito, e que esteja menos submisso à argumentação e estratégias dos acusadores e defensores.

Com relação à interpretação da configuração dos dados de sentença de estupro a partir da cor, restringir-me-ei aos réus de cor preta, cuja situação possui definições mais concretas. É significativo que quase todos os réus pretos tenham tido os seus casos solucionados (há um único caso em andamento). Vimos que se trata de casos classificados rapidamente, provavelmente referentes a réus presos que foram submetidos à defesa pública. (slide 27)

¹⁸ Foi observado que, nesta fase, a morosidade traduz uma estratégia do advogado constituído de buscar beneficiar seu cliente; já a agilidade revela a ação do advogado dativo voltada para a produtividade do sistema (Saporì, 1996).

Tomando o fluxo desde o seu início, sugeri que na altura da queixa, uma acusação envolvendo um réu preto torna mais factual um relato de estupro. Também na fase do inquérito, a cultura policial tende a identificar e prender com maior frequência pretos e pardos como supostos autores desses crimes. No momento da denúncia, porém, alguns casos envolvendo pardos e sobretudo pretos são desacreditados devido à fragilidade das acusações levantadas na polícia e acabam sendo arquivados. Dado o seu caráter cumulativo, as tipificações presentes nos processos advindos da fase da denúncia, caso não sejam desfeitas a partir da atuação do contraditório (da defesa), tornam os pretos e os pardos alvos fáceis de uma sentença condenatória. Assim, hipoteticamente, pode-se imaginar como percurso prevalecente para os casos que envolvem réus pretos: uma acusação da vítima considerada convincente; a prisão do indiciado durante o processo; a primariedade do réu, uma defesa dativa e em um processamento rápido que culmina com uma sentença de condenação.

Assim, há um aspecto fundamental que o desenho do fluxo para a cor do réu nos permite inferir: as implicações desde a fase policial da repetida estigmatização de determinados suspeitos, tornando indiscutível a sua culpabilidade.

3. Conclusão

A preocupação com a coleta, utilização e disseminação de informações sobre a incidência de criminalidade e da sua repressão vem crescendo paralelamente à escalada da violência no Brasil nas três últimas décadas. Procurei mostrar, ao longo desta exposição, as vantagens de se utilizar uma metodologia de pesquisa que possibilite reunir informações sobre crimes e criminosos integradas ao seu contexto de produção. Uma das conseqüências de seu uso é o conhecimento do próprio funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e da lógica das organizações que o compõem.

4. BIBLIOGRAFIA

ADORNO, S. (1994). "Cidadania e administração da justiça criminal". In: Anpocs/Ipea, *O Brasil no rastro da crise*, São Paulo, Anpocs/Ipea/Hucitec, pp. 304-327.

_____. (1995). "Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Cebrap, n. 43.

BESSON, J.L.(org.). (1995). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo, Editora da Unesp.

CESDIP - CENTRE DE RECHERCHES SOCIOLOGIQUES SUR LE DROIT ET LES INSTITUTIONS PÉNALES (1995). Arrestations, classements déferements, jugements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice. Organizado por Aubusson de Cavarlay, B. & Huré, M.S., Paris, mimeo.

CICOUREL, A.V. (1968). *The social organization of juvenile justice*. New York, John Wiley & Sons, Inc.

CÓDIGO DO PROCESSO PENAL ANOTADO. (1986). Org. Damásio E. de Jesus, São Paulo, Saraiva.

CÓDIGO PENAL E SUA INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL. (1987). São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

COELHO, E.C. (1986). "A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, vol. 29, n. 1, pp. 61-81.

_____. (1993). "Censo penitenciário do Rio de Janeiro 1988". *Textos de Pesquisa*, Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa ISER.

COSTA RIBEIRO, C.A. (1995) *Cor e Criminalidade - Estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930)*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.

ESPÍRITO SANTO, L. (1991). *Caso de polícia: o senso comum da ordem*. Belo Horizonte, PUC-MG, mimeo.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (1987). *Indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.

GARFINKEL, H. (1967). *Studies in Ethnometodology*. New Jersey, Prentice Hall.

GOFFMAN, E. (1982). *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro, Zahar.

GOODY, J. (1986). *The logic of writing and organization of society*. Cambridge, Cambridge University Press.

GREENWOOD, P. W. (1982) "The violent offender in the Criminal Justice System" in: Wolfgang,M. & Weiner, N. *Criminal Violence*, California, Sage Publications .

HAGAN, J.; HEWIT, J.D. & ALVIN, D.F. (1979). "Cerimonial justice: crime and punishment in a loosely coupled sistem". *Social Forces*, vol. 58, n. 2, pp. 506-527.

KANT DE LIMA, R. (1994). *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Polícia Militar do Rio de Janeiro.

MONET, J.C. (1993). "Police et racisme". In: Wieviorka, M. (ed). *Racisme et modernité*, Paris, Éditions de la Découverte, pp. 307-317.

PAIXÃO, A.L. (1982). "A organização policial numa área metropolitana". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, vol. 25, n. 1.

_____. (s/d.) Sociologia do crime e do desvio. Uma revisão da literatura. Departamento de Sociologia e Antropologia UFMG, mimeo.

_____ & BEATO FILHO, C.C. (1995). Mediação e dissuasão de conflitos sociais. Trabalho elaborado para o XIX Encontro da LASA, Washington.

PIRES, A . P. & LANDREVILLE, P. (1985) "Les recherches sur les sentences et le culte de la loi". *L'Année Sociologique*, Paris: Presse Universitaire de France.

PUBLICAÇÕES DO ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS ECONÔMICAS E TERRITORIAIS – Sessão temática "Violência e Criminalidade" – A sociedade – tomo 3, volume 8, IBGE, Rio de Janeiro

SAPORI, L.F. (1996). A defesa pública e a defesa constituída na justiça criminal brasileira. Trabalho apresentado no GT Direitos, Identidades e Ordem Pública, XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG.

SILVA, J.(1997) Representação e ação dos operadores do sistema penal no Rio de Janeiro. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo 9 (1), maio, pp.95-114.

SMITH, D.E.. (1978). "K is mentally ill. The anatomy of a factual account". *Sociology. The Journal of The British Sociological Association*, 12(1), pp. 23-53.

SOUZA, E., MATEUS, F.& LOPES P. (1993) "Decisões em matéria penal: o caso da violação e o peso das variáveis extra legais" In: *Sociologia - Problemas e Práticas* 14. pp141-157

SUDNOW, D. "Normal Crimes: Sociological features of the Penal Code" In: *Social Problems*, v.12 (Winter, 1965), pp.255-64, 269-70.

VARGAS, J.D. (2000). Crimes sexuais e sistema de justiça. São Paulo, IBCCRIM.

WIEVIORKA, M. (ed). (1993). *Racisme et modernité*. Paris, Édition de la Découverte.

WOOD, C.H. & CARVALHO, J.A.M. de. (1994). "Categorias do censo e classificação subjetiva de cor no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos de População*, ABEP, vol. 11, n. 1.

ZALUAR, A. M. (1995). Violence, crime and youth in Brazil. Trabalho apresentado no Congresso Latino-Americano de Sociologia, Washington, mimeo.

UMA ABORDAGEM ORGANIZACIONAL DA JUSTIÇA CRIMINAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA

LUÍS FLÁVIO SAPORI

Pesquisador da Fundação João Pinheiro / Professor da PUC - MG

lusapori@fjp.gov.br

A justiça na sociedade moderna é implementada mediante uma estrutura burocrática racional-legal. A justiça burocratizada corresponde ao ápice do processo histórico de racionalização na criação e na aplicação do Direito, como bem o analisou WEBER(1984).

A burocratização da justiça significou a criação de uma complexa estrutura formal para a atividade judicial. Em primeiro lugar cumpre destacar a existência de uma acentuada divisão de trabalho, com a definição de diferentes atividades corporificadas em papéis ocupacionais profissionalizados. No caso específico da justiça criminal, estamos no referindo ao Delegado, ao Promotor, ao Defensor, ao Juiz. Tais papéis ocupacionais estão inseridos em organizações distintas, cada uma delas apresentando um arcabouço estrutural próprio, com a especificação de um sistema de mando e subordinação.

O conjunto destas organizações compõe um *network*, comumente denominado de sistema de segurança pública. Cabe salientar que diversos cientistas sociais brasileiros têm utilizado a expressão sistema de justiça criminal como sinônimo de sistema de segurança pública, o que me parece perfeitamente defensável (CAMPOS COELHO,1986). Não há qualquer relevância ou mesmo qualquer amparo teórico, na perspectiva sociológica, que justifique uma distinção conceitual entre os termos. Entre os cientistas sociais norte-americanos prevalece, inclusive, a expressão *criminal justice system*. (WALKER,1994)

Na sociedade brasileira, compõem o sistema de segurança pública as seguintes organizações :

- Polícia Militar
- Polícia Civil
- Polícia Federal

- Polícia Rodoviária Federal
- Ministério Público
- Defensoria Pública
- Judiciário
- Unidades prisionais

O sistema de justiça criminal tem a incumbência de aplicar os ordenamentos jurídicos, evitando a ocorrência de atos criminosos, reprimindo e investigando quando tais atos ocorrem, processando seus possíveis autores e punindo-os quando a autoria ficou evidenciada. Nos termos de PAIXÃO(1988), a atividade criminosa constitui uma externalidade na vida cotidiana dos indivíduos que compõem um grupo social e as instituições da justiça penal existem para regular os custos correspondentes e cooperar para a implementação de alguma ordem política. Isto supõe que a noção de justiça criminal, ou segurança pública, envolve necessariamente a adoção de mecanismos de controle social. A principal referência aqui são os padrões de conduta legalmente sancionados, de modo que a garantia da segurança pública em boa medida remete-nos ao controle da criminalidade.

A burocratização da justiça significou, por outro lado, a padronização dos procedimentos a serem adotados na obtenção do *output* do sistema. Na justiça criminal todos os passos do processo adjudicatório estão pré-fixados e formalizados. Têm inclusive um caráter normativo, constituindo códigos processuais penais. Tem-se assim uma rotinização da técnica de se fazer justiça. Em termos da teoria organizacional, podemos afirmar que o código de processo penal corresponde à tecnologia judicial formalmente estabelecida ou em outros termos, corresponde ao programa de ação do sistema. Transforma-se uma matéria-prima, que é o fato delituoso, num produto acabado, que é o fato delituoso sentenciado.

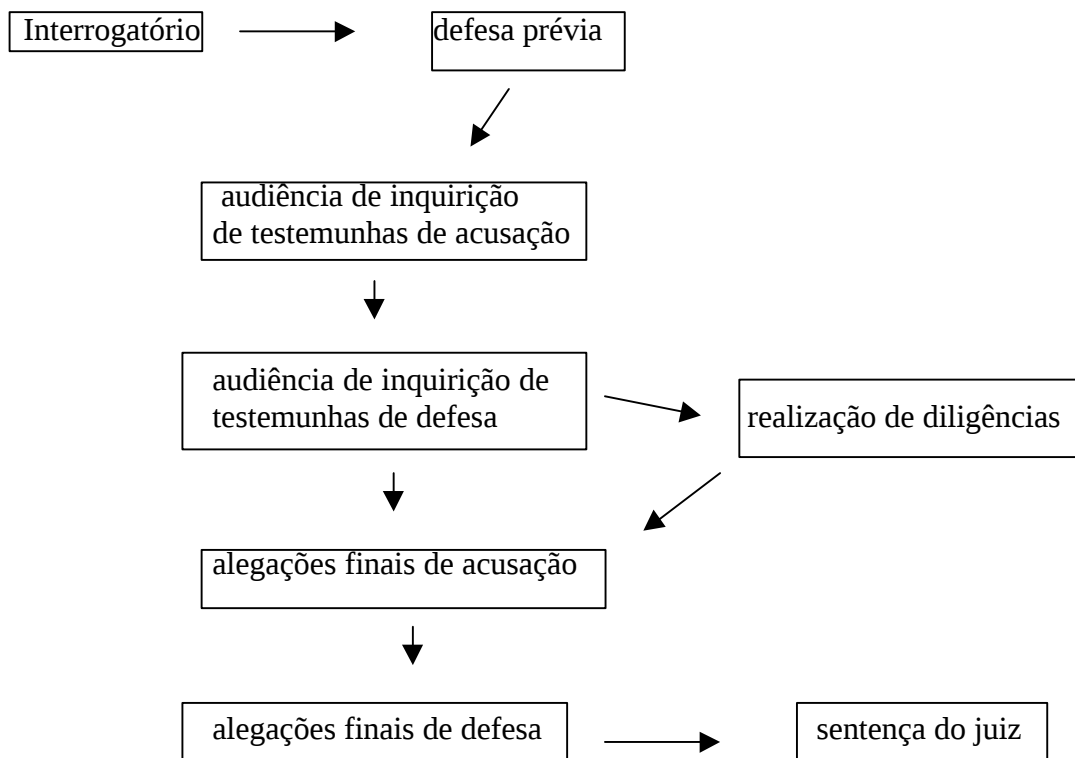
Na sociedade brasileira, o Código de Processo Penal em vigor foi promulgado em 1941. Somente em 1995 algumas alterações importantes foram introduzidas no processo penal, mais particularmente via criação dos juizados especiais criminais. A efetivação da justiça criminal na sociedade brasileira, hoje, segue procedimentos distintos dependendo do tipo de crime, compondo o que os juristas denominam de ritos processuais. Está-se

referindo aqui aos procedimentos básicos que se iniciam com a *denúncia* formalizada pelo promotor de justiça e culminam com a promulgação da *sentença* pelo juiz, definindo a *instrução criminal*. Os ritos processuais são os seguintes¹⁹:

- a) rito ordinário, que é caracterizado pelo alto grau de formalidade e refere-se à maior parte das infrações penais previstas no Código Penal, mais particularmente nos processos de incumbência do juiz singular, especificando-se nos crimes de competência do júri, como é o caso dos homicídios dolosos. (organograma 1);
- b) rito sumário, que envolve maior celeridade do fluxo processual, valorizando-se a oralidade (organograma 2) ;
- c) rito sumaríssimo, que está restrito aos 'crimes de bagatela', de menor poder ofensivo, sendo pautado pela celeridade, pela oralidade e pela valorização dos acordos entre as partes envolvidas, via transação penal (organograma 3).

ORGANOGRAMA 1

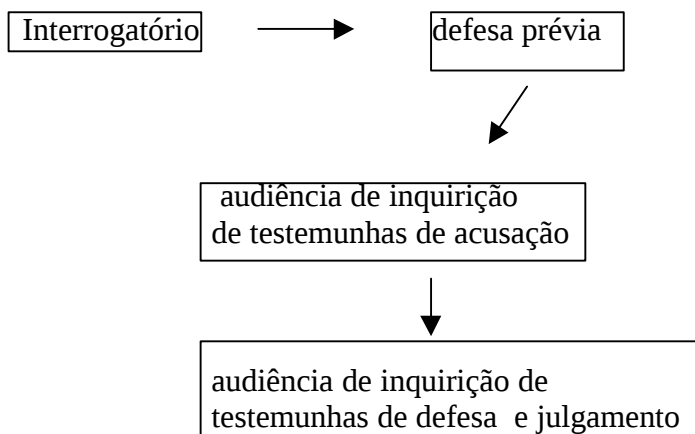
FLUXO ESTABELECIDO PELO RITO ORDINÁRIO – CRIMES DE COMPETÊNCIA DO JUIZ SINGULAR



¹⁹ Não se está considerando aqui o rito processual da justiça da infância e do adolescente, a despeito de sua relevância.

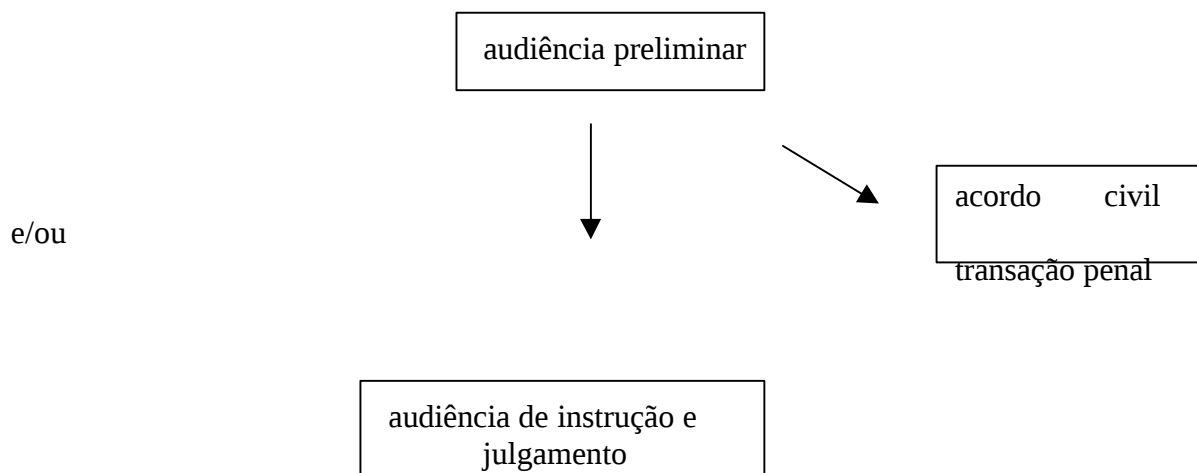
ORGANOGRAMA 2

FLUXO ESTABELECIDO PELO RITO SUMÁRIO



ORGANOGRAMA 3

FLUXO ESTABELECIDO PARA O RITO SUMARÍSSIMO - JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS



A despeito do perfil burocrático, a justiça criminal não pode ser adequadamente compreendida em seu funcionamento rotineiro se tomarmos como referência seu arcabouço formal. A atuação dos atores legais é balizada, em diversas situações, não pelas prescrições normativas do sistema mas sim por programas informais de ação que estão institucionalizados nas varas criminais. E tais informalidades institucionalizadas colidem diretamente com a estrutura formal da justiça criminal, tanto no que se refere ao ritualismo prescrito pelo Código de Processo Penal quanto aos princípios doutrinários que servem de parâmetro à administração da justiça criminal. Este fato será melhor analisado na próxima seção.

A justiça criminal como uma comunidade de interesses

Diariamente promotores, defensores e juízes dedicam-se a dois tipos de atividades nas varas criminais:

- a) participação em audiências;
- b) despacho de processos.

Estudo realizado por SAPORI(1995) evidenciou que a administração cotidiana da justiça criminal é pautada pelo princípio da eficiência. Juízes, promotores e defensores públicos estão imbuídos da perspectiva da agilização do fluxo dos processos penais. Busca-se ser eficiente através da administração da sobrecarga de trabalho que incide sobre as varas criminais. Procura-se manter um certo nível de produtividade na realização da audiências e no despacho de processos de modo a evitar um congestionamento indesejável da justiça criminal.

A despeito das divergências que eventualmente pode gerar, a meta da eficiência constitui um elo de integração entre os atores legais. Ela consolidou-se como uma prioridade nas varas criminais de modo que há um compromisso tácito entre juízes, promotores e defensores públicos no sentido da agilização dos processos penais. O advogado particular, a princípio, não participa desta comunidade de interesse, dado seu vínculo específico com o réu. (SAPORI,1996)

O compromisso básico dos atores legais não é com os fins formalmente atribuídos a seus respectivos papéis ocupacionais ou mesmo com os parâmetros substantivos do processo penal. Tende a prevalecer o apego a valores pragmáticos e prioridades burocráticas, freqüentemente inconsistentes com os objetivos e formalismos legais. As varas criminais tendem a desenvolver vida própria, como ocorre com outros tipos de organizações. Juízes, defensores e promotores tendem a constituir uma comunidade fechada e hostil a atores externos ao sistema e o réu é um meio para o atingimento de fins organizacionais- basicamente a manutenção de taxas elevadas de produção através de arranjos informais (PAIXÃO,1988).

Uma das evidências nesse sentido é a existência de certas normas de conduta, de caráter informal, que regem as relações cotidianas de trabalho entre promotores, juízes e defensores. Há a expectativa, por exemplo, que os colegas de trabalho não se apeguem em demasia aos formalismos da Lei, evitando “picuinhas”, de modo a não colocar obstáculos indesejáveis ao fluxo célere dos processos penais.

Outra evidência a ser considerada diz respeito à institucionalização de uma série de procedimentos práticos que determinam como fazer justiça de modo ágil. Estes procedimentos dizem respeito à adoção de métodos informais para o despacho célere dos processos penais, seja nas denúncias, nas defesas prévias, nas alegações finais e nas sentenças. A adoção deste receituário prático permite-nos qualificar a administração da justiça criminal como expressão de uma *justiça-linha-de-montagem*(SAPORI,1995;146).

A *justiça-linha-de-montagem* caracteriza-se pelo processamento seriado dos crimes e conseqüentemente pelo tratamento padronizado dos processos. Procura-se classificar os processos em categorias que, por sua vez, vão definir padrões de decisão e de ação. Antes de tudo, cada caso não é um caso, mas sim cada caso é parecido com outros casos. Esta racionalidade pode ser identificada nos procedimentos que promotores adotam para elaborar as denúncias, que defensores usam para elaborar defesas prévias, que defensores e promotores usam para elaborar alegações finais e que juízes adotam para elaborar as sentenças(SAPORI,1995;147-152).

A prevalência do processo de categorização é reforçada pelo fato de que os atores legais raramente recorrem a doutrinas jurídicas ou mesmo a jurisprudências para fundamentar suas argumentações, seja nas alegações finais, seja nas sentenças. A pesquisa doutrinária e jurisprudencial exige dedicação mais intensiva ao processo via análise das peculiaridades existentes nos autos. Isto acarretaria um tratamento mais individualizado dos processos penais, o que é ,muito mais uma exceção do que uma regra na administração cotidiana da justiça criminal.

A categorização é um sintoma da racionalidade formal que caracteriza a justiça-linha-de-montagem. Ela agiliza sobremaneira o trabalho dos diversos atores legais, maximizando a produtividade no despacho de processos. Lançando mão da categorização, os atores legais evitam despende um tempo além do desejável na procura de alternativas de ação. A combinação de categorias com programas de ação dota a justiça criminal de um caráter altamente rotinizado.

Estas evidências corroboram a hipótese apresentada por CAMPOS COELHO(1986), no sentido de que a produtividade de juízes e promotores é calibrada pela produção da polícia e não pela sobrecarga do sistema prisional. Em outras palavras, o volume de inquéritos e processos que se acumulam nas varas criminais é que tende a determinar em alguma medida o ritmo de trabalho estabelecido pelos atores legais. E diz respeito ao juiz, ao promotor e ao defensor público. O nível de produtividade na vara criminal tende a ser informalmente acordado entre os atores legais. Quando o ritmo não está consensualmente estabelecido tem-se um foco potencial de conflitos no sistema.

Ao participar diretamente do cotidiano da vara criminal, o defensor acaba por compartilhar com promotores e juízes a responsabilidade pelo encaminhamento do fluxo de trabalho que incide sobre ela diariamente. A maior parte dos processos em andamento na vara criminal envolve a ação articulada desses três atores organizacionais. O processo penal é um conjunto de atos concatenados, com prazos previamente determinados para sua realização, sendo que os atos processuais, que se sucedem no tempo, dependem da prévia realização dos anteriores. Isto acaba por gerar uma dependência entre defensores públicos, promotores e juízes.

A produtividade de cada um deles no despacho diário de processos afeta diretamente a carga de trabalho que vai incidir adiante sobre os demais. Se por um lado juízes e defensores públicos dependem da produtividade de promotores na elaboração de denúncias, por outro lado juízes e promotores dependem da produtividade dos defensores públicos no despacho de defesas prévias e alegações finais e além disso defensores públicos e promotores dependem diretamente do número de audiências que é agendada diariamente pelo juiz. Portanto, a sobrecarga de trabalho que porventura exista na vara criminal acaba se tornando um problema tanto para os juízes quanto para os promotores e defensores públicos.

Lei, Ordem e justiça criminal

Importante destacar que a *justiça-linha-de-montagem* institucionalizou-se como um arranjo informal no sistema e não são assumidas publicamente. Os padrões de conduta que a constituem não estão previstas na estrutura formal da justiça criminal. As técnicas empregadas no despacho de processos não são amparadas pelas normas formais que regulam a atividade adjudicatória e acabam por se opor aos valores que subsidiam o próprio processo penal na sociedade brasileira.

Estou me referindo aqui ao fato de que a prevalência da meta burocrática da máxima produção na administração da justiça criminal opõe-se, em boa medida, aos princípios doutrinários que fundamentam o processo penal. É o caso do princípio do devido processo legal, do princípio do estado de inocência, do princípio do contraditório, do princípio da verdade real. O respeito a eles pode ser compreendido como um objetivo permanente do sistema (MIRABETE,1991).

O tratamento categorizado dos processos penais, sob este ponto de vista, implica a negação destes princípios, em especial a busca da verdade real dos fatos. A necessidade de manter um certo nível de produtividade culmina na desconsideração das singularidades dos casos criminais e de possíveis aspectos relevantes na definição da inocência ou da culpabilidade do réu.

Esta oposição entre a busca da produtividade e o respeito aos valores substantivos do sistema é reconhecida apenas nos juizados especiais criminais. Estes representam, sob esta perspectiva, a afirmação de uma justiça que não tem como premissa a estrita adesão aos ideais substantivos do processo penal ou mesmo de uma justiça que não está comprometida com o tratamento individualizado dos casos penais. Eles representam a afirmação de uma justiça que adere a uma rotina burocrática baseada em interesses estritamente pragmáticos, entre os quais se destaca a eficiência. Em outras palavras, para se evitar o congestionamento indevido da justiça criminal é necessário maior agilidade na resolução dos processos penais. É esta a racionalidade que fundamenta em boa medida os juizados criminais. É esta a racionalidade que deve permear a atuação de juízes, promotores e defensores públicos. (JESUS,1997)

O estímulo constante à transação como mecanismo de resolução dos casos é o maior indicador nesse sentido. As peculiaridades dos casos, suas especificidades devem ser negligenciadas, priorizando-se a conciliação das partes. E esta já tem seus parâmetros previamente definidos em lei. Os termos dos acordos já estão antecipados. Não há muito espaço e muito menos necessidade para disparidades e exceções. Estas representam uma perda de tempo indesejável. Exceções requerem trabalho, criam incertezas, podem prolongar indevidamente o desfecho do processo. Resta aos juízes, promotores e defensores convencerem as partes interessadas, vítimas e acusados, a se submeterem ao modelo estabelecido. (SAPORI,1998; VIANNA,1999)

Esta oposição entre os ideais substantivos da justiça criminal e o ideal da eficiência pode ser traduzida em outros termos: a oposição entre os ideais da Lei e da Ordem nas sociedades democráticas modernas (SKOLNICK,1966). A consolidação das instituições democráticas culminou na expropriação da prerrogativa dos indivíduos usarem a violência para o alcance de fins particulares. Cabe ao Estado a imposição da ordem pública via monopólio do uso da violência. Por outro lado, a imposição da ordem pública é limitada por constrangimentos legais que regulam a conduta dos oficiais do Estado no processamento dos indivíduos que são acusados de cometimento de ato criminoso. O processo penal, sob este ponto de vista, cristaliza diversos valores que compõem o ideário do respeito aos direitos individuais frente ao arbítrio do Estado. Em suma, nas sociedades democráticas a Lei é usada como instrumento para se alcançar a Ordem.

Deve-se considerar, por sua vez, que a justaposição entre Lei e Ordem não é tão simples como pode parecer a princípio. A lei não é e não foi concebida para ser um instrumento eficaz para a consecução da ordem social. A legalidade, conforme expressa no processo penal, impõe limites rígidos para a atuação das organizações do sistema de segurança pública, restringindo o grau de arbítrio de tais organizações. Conseguir eficiência na manutenção da ordem social pode significar, sob este ponto de vista, violação de valores consubstanciados no arcabouço legal.

O dilema Lei X Ordem, conforme analisado por SKOLNICK, corresponde ao dilema eficiência X princípios doutrinários, vivenciado na administração cotidiana da justiça criminal. Manter a ordem implica processar e julgar os atos delituosos no menor espaço de tempo possível, de modo a desestimular a ação criminosa. Por outro lado, o processo penal procura resguardar o direito de ampla defesa do acusado. Busca-se através da ênfase nos mecanismos formais atenuar o máximo possível o erro humano no julgamento bem como o arbítrio os agentes do Estado. Conforme nos lembra ARNOLD(1938), o julgamento cerimonial não é e nunca pode ser um método eficiente de resolver disputas. Seu caráter é basicamente simbólico.

Em suma, os atores legais processam os crimes pressionados por dois tipos de demandas inconsistentes: devem ser ágeis, produtivos e simultaneamente devem buscar a verdade real dos fatos, respeitando os direitos do acusado e garantindo o estrito cumprimento da lei. Na administração cotidiana da justiça criminal este dilema é resolvido mediante a institucionalização de arranjos informais que não são assumidos perante a sociedade. No plano formal assume-se o compromisso com as demandas substantivas da democracia. No plano informal, assume-se o compromisso com as demandas instrumentais da burocracia.

BIBLIOGRAFIA

ARNOLD, Thurman - The symbols of government
New Haven . Yale University Press 1938

CAMPOS COELHO,Edmundo- A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro:
1942 – 1967 DADOS - Revista de Ciências Sociais vol 29 nº 1 1986

JESUS, Damásio E. de - **Lei dos juizados especiais criminais comentada**
São Paulo Saraiva 4º ed 1997

MIRABETE, Júlio F. - Processo penal São Paulo . Atlas . 1991

PAIXÃO, Antônio Luiz– Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania in REIS, F.W., O'DONNELL(org) – A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas São Paulo Vértice 1988

SAPORI, Luis Flavio - Uma abordagem sociológica dos juizados especiais criminais
Trabalho apresentado no XXI Congresso da Associação Brasileira de Antropologia – ABAVitoria (ES) - Abril de 1998

SAPORI, Luís Flávio– A administração da justiça criminal numa área metropolitana
REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS nº 29 1995

SAPORI, Luís Flávio– A atuação da defesa pública e da defesa constituída na justiça criminal brasileira: uma abordagem organizacional
Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS – GT Direitos, Identidades e Ordem Pública Caxambu (MG), Outubro de 1996

SKOLNICK, Jerome - Justice without trial: law enforcement in democratic society
Nova York. John Wiley & sons 1966

VIANNA, Luiz Werneck et al– A judicialização da política e das relações sociais no Brasil Rio de Janeiro Editora Revan 1999

WALKER, S.– Sense and nonsense about crime and drugs: a policy guide
Wadsworth Publishing Company 1994

WEBER, Max - Economia y sociedad
Ciudad de Mexico . Fondo de Cultura Economica. 1984

PROBLEMATIZANDO TEMAS RELATIVOS AO SISTEMA PENITENCIÁRIO

JULITA LEMGRUBER

Diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESeC, da Universidade
Candido Mendes - UCAM

1– Introdução

Em “O Sistema Penitenciário Brasileiro” ¹, tracei breve panorama sobre a situação do Sistema Penitenciário no país, principalmente abordando questões relativas a/o(s):

- precariedade dos dados nesta área;
- taxas de atrito/cifras negras/taxas de esclarecimento de crimes;
- legislação relativa a sanções e regimes de cumprimento de penas;
- crescimento da população prisional e situação do déficit de vagas;
- perfil do preso no Brasil.

Naquela ocasião, terminava minha análise reportando-me aos temas que, segundo avaliação pessoal, merecem ser devidamente investigados e, mais ainda, temas que podem desdobrar-se, no ano de 2001, em pesquisas realizadas pelo CESeC em parceria com o Ipea. Desta forma, restaram listados os seguintes temas:

- Taxas negras ou cifras negras;
- Taxas de atrito;
- Taxas de esclarecimento de crimes;
- Relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento;
- Custo dos presos e das penas alternativas;
- Reincidência criminal e penitenciária
- Causas do crescimento desigual das taxas de encarceramento masculina e feminina.

¹ Julita Lemgruber, *O Sistema Penitenciário Brasileiro*, in Cerqueira e Lemgruber, org., 1º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil, Ipea, julho de 2000

2. Taxas negras, cifras negras e taxas de atrito

Os três primeiros temas já foram por mim abordados no trabalho acima referido, às páginas 2 e 3, cabendo insistir na necessidade da realização de pesquisas de vitimização periódicas, preferencialmente anuais, para que se possa ter clareza da quantidade de crimes cometidos no país e das perdas que acontecem em cada instância do Sistema de Justiça Criminal. Como foi dito, não existem dados confiáveis para se determinar a extensão da cifra negra, ou taxa negra, no Brasil (diferença entre o número de crimes cometidos e aqueles que chegam ao conhecimento da polícia); a extensão da taxa de atrito (perdas que acontecem em cada instância da Justiça Criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma punição judicial); ou a taxa de esclarecimento de crimes(quantidade de crimes em relação aos quais a polícia é capaz de prover o judiciário com um acusado/indiciado).

As taxas negras, ou cifras negras, e as taxas de atrito, resultam de análises realizadas, como mencionado, a partir de pesquisas de vitimização. Em trabalho apresentado na 2ª reunião do Fórum de Debates sobre Violência, Yolanda Catão discute os problemas das pesquisas de vitimização², mostrando, por exemplo, que é praticamente impossível a comparação entre os dados das diferentes pesquisas de vitimização realizadas no Brasil. Como lembra a pesquisadora, “nem sempre as variáveis selecionadas são as mesmas e há diferenças metodológicas quanto ao desenho da amostra, ao período de referência e à população alvo”. Das oito pesquisas de vitimização realizadas entre nós, entre os anos de 1988 e 1999, conduzidas por diferentes instituições (IBGE, ILANUD, ISER, SEADE e USP), apenas aquela que se constituiu em questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios(PNAD/IBGE) cobriu todo o país. Todas as outras levantaram dados unicamente sobre o município ou a região metropolitana de São Paulo e/ou Rio de Janeiro.

² Yolanda Catão, *Pesquisas de vitimização*, in Cerqueira, Lemgruber e Musumeci org., 2º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil, Ipea, agosto de 2000

Fica claro a necessidade urgente de se começarem a realizar pesquisas de vitimização regulares, obedecendo aos padrões das Nações Unidas, não apenas para que possamos estimar a quantidade de crimes praticada no país, detalhes das circunstâncias dos mesmos, características dos infratores e das vítimas, entre outras tantas variáveis, mas, também, para que comparações internacionais possam ser levadas a efeito. Nunca é demais lembrar que um dos compromissos do Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em junho pelo governo federal, é com a feitura de pesquisas de vitimização.

3. Taxas de esclarecimento de crimes

Em relação às taxas de esclarecimento de crimes, bastariam pesquisas realizadas a partir dos registros de ocorrência da polícia civil. Estudo conduzido por Soares ³, em 1996, indicou que, no Rio de Janeiro, apenas cerca de 8% dos homicídios chegam a se transformar em processos devidamente instruídos, encaminhados à apreciação do judiciário. Levantamento recente, realizado pelo Ministério Público/RJ, aponta para número aproximado. Segundo Marcos da Hora ⁴ apenas 10% dos autores de homicídios cometidos no Estado do Rio de Janeiro são denunciados pelo Ministério Público. Já Guaracy Mingardi ⁵, coordenador do Centro de Estudos do Ministério Público de São Paulo, afirma que, naquele estado, as taxas de esclarecimento de homicídios variam entre 20 e 30%, creditando o melhor desempenho da polícia paulista, se comparada à fluminense, ao fato de lá existir uma Delegacia de Homicídios realmente especializada, com policiais que permanecem ali lotados por vários anos. Se levarmos em conta que as taxas médias de esclarecimento de homicídios em países como Inglaterra e Estados Unidos variam entre 60 e 80%, nossos índices são realmente vergonhosos. Por outro lado, como acreditar nos números que surgem aqui e ali? Como estarão as taxas de esclarecimento de

³ Luiz Eduardo Soares, *Violência e Política no Rio de Janeiro*, Relume Dumará/ISER, 1996

⁴ Marcos da Hora, gerente de informática da Procuradoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em comunicação pessoal (agosto/2000)

⁵ Também em comunicação pessoal (agosto de 2000)

homicídios em outros estados? Estarão as taxas sugeridas para Rio e São Paulo próximas da realidade?

Se não dispomos de dados confiáveis, e regularmente atualizados, para as taxas de esclarecimento de um crime da gravidade do crime de homicídio, não é difícil imaginar como andam as taxas de esclarecimento relativas ao demais crimes. A demonstração da ineficácia do trabalho de investigação da polícia, percebida por todos e criticada pela população, ficará comprovada quando dispusermos de pesquisas confiáveis e regulares sobre as taxas de esclarecimento de crimes. É mais do que evidente, portanto, que esta é uma linha de pesquisa que merece atenção imediata quando se pretende discutir a melhoria dos serviços disponíveis ao cidadão, na área de segurança pública.

4. Relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento

Entre 1995 e 2000 a população prisional no Brasil cresceu 30,4%. No Estado do Rio de Janeiro este crescimento foi de 43,2 %.⁶ Pesquisas de vitimização mostram que também vem crescendo o número de pessoas vitimizadas por diversos tipos de delitos (PNAD 1988 e CPDOC/ISER 1996). Evidentemente, não se deve extrair daí conclusões precipitadas. É sempre possível argumentar que o contingente de presos cresceu justamente porque aumentou o número de crimes, ou que, se não tivesse crescido o número de presos, as taxas de criminalidade seriam ainda mais altas. Faltam, em nosso país, estudos criteriosos capazes de mostrar que tipo de relação existe entre essas duas curvas.

Diversos estudos realizados no Estados Unidos e Inglaterra já procuraram estabelecer relações entre taxas de criminalidade e de encarceramento. Nos Estados Unidos, economistas e cientistas sociais desenvolveram trabalhos procurando demonstrar a tese de que as prisões são “cost-effective”. Esses trabalhos, conhecidos como “prison pays studies” atraem considerável atenção, interesse e apoio de um lado, críticas contundentes de outro.

⁶ Cálculos realizados a partir de dados do Ministério da Justiça e do Departamento do Sistema Penitenciário/RJ

Os estudos mais recentes, conhecidos e prestigiados, que propõem mais encarceramento, são os de Marvell/Moody e Steven Levitt.

Os dois primeiros autores⁷ procuraram detectar o efeito do acentuado crescimento da população prisional norte-americana nos anos 70 e 80 sobre as taxas de criminalidade. Embora defendam que a relação custo-benefício da pena de prisão seja favorável à sua ampla utilização, acabam por admitir que a pena de prisão funciona muito mais em relação aos crimes contra o patrimônio, cometidos sem violência, do que em relação à criminalidade violenta contra a pessoa.

Steven Levitt⁸ trabalhou com a premissa de que os estados que foram obrigados a controlar o tamanho da população prisional, em razão de ações judiciais, tiveram acréscimo no número de crimes. No entanto, também Levitt acaba por admitir que a prisão funciona mais para os crimes “menos custosos socialmente”, os crimes não-violentos.

Sheldon Ekland-Olson⁹ comparando taxas de criminalidade do Texas e da California por um lado, e Zimrig, Hawkins e Ibser¹⁰ analisando o fantástico incremento da população prisional na Califórnia nos anos 80, chegam a conclusões diversas de seus colegas Marvel/Moody e Levitt e sustentam que as prisões não são “cost-effective”.

Na Inglaterra, Tarling¹¹ desenvolveu minucioso estudo sobre taxas de criminalidade e encarceramento, concluindo que um aumento de 25% nas taxas de encarceramento tem como resultado uma redução de apenas 1% nas taxas de criminalidade. Ou seja, a relação custo-benefício da pena de prisão é extremamente desfavorável.

Nos Estados Unidos, o National Council on Crime and Delinquency vem, há muitos anos, desenvolvendo estudos na mesma área, sempre sustentando não haver relação positiva entre controle da criminalidade e aumento da população prisional.

⁷ Cf. Elliott Currie, *Crime and Punishment in America*, New York, Metropolitan Books, 1996, cap. 2

⁸ Idem

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ Roger Tarling, *Analysing Offending Data, Models and Interpretations*, HMSO, London, 1993, p.154

Por outro lado, diversos estudos da Rand Corporation têm demonstrado a maior eficácia de ações preventivas do que repressivas na diminuição das taxas de crimes e, na verdade, todos os estudos que sustentam serem as prisões “cost-effective” não avaliam o impacto de outras estratégias relacionadas com o controle da criminalidade, diferentes da pena privativa de liberdade. Por fim, para se dizer que a pena de prisão constitui-se em instrumento eficaz de controle social seria necessário comparar seus resultados com os das penas alternativas, por exemplo, quando se fala de taxas de reincidência.

São muitas as indagações a respeito da relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento e, definitivamente, não se pode mais discutir este assunto sem que pesquisas bem elaboradas se desenvolvam e apontem novos caminhos.

5. Custo dos presos e custos das penas alternativas

O Censo Penitenciário de 1997 revelou que o custo médio mensal do preso, naquele ano, havia sido de R\$ 497,39. As informações chegadas ao Ministério da Justiça ¹², provenientes dos diferentes estados brasileiros, indicavam números absolutamente díspares, tais como custo de aproximadamente R\$ 20,00 mensais por preso, no estado do Piauí, e de cerca de R\$ 1.200,00 em Brasília. Ora, por mais que os salários no Piauí sejam significativamente mais baixos do que aqueles recebidos pelos funcionários do sistema penitenciário de Brasília, ou que a alimentação ofertada aos presos nos dois lugares seja de qualidade distinta, é difícil imaginar que tais números reflitam a mesma coisa. Poderíamos supor, por exemplo, que no Piauí só foi computado o custo da alimentação e que em Brasília computaram-se outros gastos. Enfim, diferentes estados calcularam e seguem calculando os custos de seus presos de diferentes maneiras, a despeito das orientações recebidas do Ministério da Justiça que recomendavam serem computados gastos com: alimentação, salários de funcionários, material de limpeza e higiene, água, luz, gás, telefone, combustível, medicamentos, manutenção predial e de equipamentos e manutenção de viaturas. Quaisquer outros gastos que pudessem ser reconhecidos a partir dos empenhos realizados também deveriam ser computados. Enfim, recomendava-se que fossem

¹² Vale ressaltar que, como membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estive diretamente envolvida na coordenação dos Censos de 1995 e 1997.

levantadas todas as parcelas do orçamento empenhadas que apresentassem a rubrica do sistema penitenciário.

Após longas discussões a respeito do assunto com dirigentes de sistemas penitenciários e, a partir de minha própria experiência relativa ao assunto, posso afirmar que continuamos a calcular o custo do preso de forma equivocada. Na verdade, falta ainda adicionar ao rol de gastos os seguintes itens:

- **Todos os gastos com os policiais militares empenhados na guarda externa dos estabelecimentos prisionais e na escolta de presos para apresentação em juízo e para encaminhamento a hospitais.** No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, que não utiliza a polícia militar para escoltas, mas apenas para as guaritas externas dos estabelecimentos prisionais, são empenhados cerca de 300 homens e mulheres nesta tarefa. Faz-se necessário calcular o custo total de cada um destes policiais militares, levando-se em conta salários, alimentação, assistência à saúde, etc.
- **Gastos com a rede de saúde pública nos casos em que presos são deslocados para atendimento fora dos muros.**
- **Repasse do SUS para hospitais penitenciários, nos estados que recebem tal verba.**
- **Gastos com pessoal, equipamento, etc, das Varas de Execuções Penais (VEPs) dos diferentes estados.** A título de ilustração, a VEP do Estado do Rio de Janeiro dispõe de 120 funcionários, entre eles, psicólogos, assistentes sociais, oficiais de justiça, escrivães, escreventes e técnicos judiciários. Além destes, há quatro juízes, 06 promotores públicos e 06 defensores públicos. Vale lembrar que as VEPs são responsáveis pela “execução da sentença” de um condenado e todos os pedidos de benefícios legais passam pelas mesmas. Decisões sobre medidas de

segurança impostas, relativas a homens e mulheres considerados doentes mentais e, por isso, inimputáveis, também estão na alçada das VEPs. Um número pequeno de funcionários, no caso do Rio de Janeiro exatamente 06 assistentes sociais, são responsáveis pelo acompanhamento da prestação de serviços à comunidade, como alternativa à pena de prisão.

- **Gastos com pessoal, equipamento, etc., dos Conselhos Penitenciários.**

De acordo com a Lei de Execução Penal, os Conselhos Penitenciários dos estados são os órgãos que apreciam, num primeiro momento, os pedidos de livramento condicional feito pelos presos. Em geral, os conselheiros não recebem salários mas “jetons”, que variam muito de acordo com cada estado. No estado do Rio de Janeiro, o Conselho Penitenciário tem 14 conselheiros titulares e 14 suplentes que comparecem a sessões de 2ª a 5ª feira e recebem, em média, R\$ 2.000,00 mensais em “jetons”. Há também 06 funcionários administrativos à disposição do órgão.

- **Gastos com defensores públicos que atuam nas unidades prisionais.**

No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, 24 defensores atuam dentro de estabelecimentos prisionais.

- **Gastos com professores e médicos,** lotados em Secretarias de Estado diferentes daquela responsável pelos sistemas penitenciários, que atuam internamente nos estabelecimentos prisionais.

- **Gastos com os aposentados do sistema penitenciário.**

- **Gastos com compras de material permanente/equipamento.**

- **Gastos com aquisição de viaturas.**

- **Gastos com novas obras.**

Se o custo do preso ainda não é calculado de forma apropriada, muito menos se tem noção clara do custo de um indivíduo condenado a uma pena alternativa,

principalmente a pena de prestação de serviços à comunidade. O Rio Grande do Sul, estado pioneiro na aplicação da prestação de serviços à comunidade como pena alternativa, vem constatando que a estrutura montada para dar suporte/supervisão a este tipo de sanção penal custa, em média, 10% do custo da pena privativa de liberdade.

6. Reincidência penitenciária

Na área dos sistemas penitenciários um dos temas menos investigados é o da reincidência. É comum ouvirmos que a taxa de reincidência no país é de, aproximadamente, 80%. Quando buscamos as referências para que tal número seja utilizado, constatamos que não existem. Ou seja, “supõe-se”, quer pela experiência direta de pessoas que trabalham na área, quer por levantamentos, na verdade muito pouco rigorosos, que o número esteja correto. O Ministério de Justiça afirmou recentemente, ao lançar a “Central de Atendimento de Penas Alternativas” (O Globo, 13/09/00) ser a reincidência penitenciária 80% e a reincidência para aqueles que cumprem penas alternativas 14%. Ora, trabalhos realizados nos anos 80 no Rio de Janeiro e em São Paulo apontaram para números bastante diversos. Em pesquisa por mim coordenada¹³ encontrou-se uma taxa de reincidência penitenciária de 30,7%. Em São Paulo, Adorno e Bordini¹⁴ chegaram a 46,03%. Recente pesquisa realizada pela Coordenação de Saúde do Departamento do Sistema Penitenciário (O Globo 19/09/00) encontrou números inferiores aos da pesquisa que coordenei em 1988: 26% para homens e 21% para mulheres. Tudo isto levado em conta, é difícil acreditar que os números do Ministério da Justiça reflitam a realidade.

Sem dúvida, as dificuldades em se determinar níveis de reincidência penitenciária e, mais ainda, compará-los com os resultados daqueles condenados a penas alternativas, são inúmeras. Primeiramente, há que se definir, com precisão, o que se está medindo. São numerosas as definições operacionais de reincidência e, dependendo da definição que se utilize, os resultados serão necessariamente diversos.

¹³ A pesquisa encontra-se relatada em Julita Lemgruber, *Reincidência e Reincidentes Penitenciários no Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro*, in Revista da Escola do Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Ano I, nº 2, Jan/Fev/Mar/1990

Nas pesquisas dos anos 80, a definição empregada foi aquela de Miotto: é reincidente penitenciário “quem tendo cumprido pena ou medida de segurança, veio a ser novamente recolhido a estabelecimento penal para cumprir nova pena ou nova medida de segurança”.¹⁵ O período utilizado para aferição da reincidência também é determinante dos resultados posteriores. É possível acompanhar uma amostra estabelecida e identificada em data anterior, ou registrar, tão somente, percentuais de reincidência em momento determinado, o que se chama de “radiografia instantânea”. Adorno e Bordini utilizaram a primeira estratégia, Lemgruber a última.

Não se pode mais postergar um levantamento criterioso de dados acerca da reincidência penitenciária no Brasil e, da mesma forma, é urgente conhecer os níveis de reincidência daqueles submetidos a penas diferentes da pena de prisão. Especialistas e estudiosos de temas como a violência e a criminalidade precisam contar com dados confiáveis nesta área. E, sobretudo, as alterações legislativas que venham a permitir, no futuro, maior uso das alternativas à pena de prisão devem ser precedidas de pesquisas que esclareçam as vantagens dessas sanções. Além do custo mais baixo para manter um indivíduo submetido a uma pena alternativa, a menor reincidência é vantagem inegável. Assim acontece em outros países, assim pode acontecer no Brasil. Cada vez mais a prisão deve ser reservada para o infrator violento e perigoso que se constitui em ameaça concreta ao convívio social – custos e níveis de reincidência certamente são argumentos poderosos nesta discussão.

7. Crescimento da criminalidade feminina¹⁶

As mulheres constituem, em média, 50% da população na maior parte dos países e, aproximadamente, apenas 5% dos presos. No Brasil, as mulheres são cerca de 50% da população e 4,7% dos presos. Não obstante, em muitos países a população de mulheres presas vem crescendo mais rapidamente do que aquela de homens presos. Em países como os Estados Unidos e a Inglaterra, os números de mulheres presas vem crescendo a uma taxa duas vezes maior do que a dos homens. No Brasil, este

¹⁴ Sergio Adorno e Eliana Bordini, *Reincidência e Reincidentes Penitenciário em São Paulo*, mimeo, 1986

¹⁵ A. B. Miotto, *Curso de Direito Penitenciário*, São Paulo, Saraiva, 1975, pág. 368

¹⁶ Breve resumo de trabalho apresentado no Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, abril de 2000, Viena, intitulado “*Women in the Criminal Justice System*”.

crescimento não tem sido tão acelerado mas, de qualquer forma, mulheres presas constituíam 3,0 % da população prisional no país em 1993 e, em 1999, 4,7%.

O crescimento da criminalidade feminina tem sido o foco de muitos estudos e explicações para o fenômeno variam nos últimos tempos. Atualmente, aceita-se que a maior participação de mulheres em diferentes esferas da vida na sociedade resultem em novas oportunidades, inclusive oportunidades para cometer crimes. Por outro lado, argumenta-se que leis mais severas e um tratamento mais rigoroso por parte do Sistema de Justiça Criminal vêm contribuindo, também, para este crescimento. Frequentemente se afirma que tanto policiais, quanto promotores e juízes têm modificado seu comportamento em relação à mulher criminosa que era vista no passado com mais leniência. Há, ainda, quem diga que as taxas negras são maiores quando se trata de criminalidade feminina, na medida em que esta acontece, com frequência, entre as paredes do lar.

Estudos sobre a população prisional feminina em diversos países mostram que leis rigorosas relacionadas com o tráfico de drogas tiveram um profundo impacto sobre o crescimento do número de mulheres presas, embora as mulheres ocupem posições periféricas no comércio das drogas e, em geral, acabem presas por causa do envolvimento de seus companheiros, maridos ou namorados. Com frequência, também, mulheres são presas transportando drogas de um país para outro (são as chamadas “mulas”) e, em geral, por pequenas quantias.

Nos Estados Unidos, o número de mulheres encarceradas por tráfico de entorpecentes aumentou 888% de 1986 a 1996, em contraste com um aumento de 129% para outros crimes.¹⁷ No Rio de Janeiro, 20% das mulheres presas em 1976 respondiam por tráfico de drogas, em 1997 este número chegava a 47%.¹⁸ Pesquisas nos Estados Unidos têm indicado algumas das razões pelas quais as mulheres, proporcionalmente, vêm sendo condenadas por tráfico em maior quantidade do que os homens. Suspeita-se, sobretudo, que pelo fato de as mulheres ocuparem posições periféricas na organização do tráfico de drogas, raramente elas

¹⁷ Marc Mauer, *Gender and Justice: women, drugs and sentencing policy*, mimeo, 1999

¹⁸ Julita Lemgruber, *Cemitério dos Vivos*, Rio de Janeiro, Forense, 2ª edição, 1998

podem trocar informações com promotores ou policiais, o que lhes permitiria escapar de uma condenação ou receber uma pena mais curta. Quando a polícia é muito corrupta, ou quando oficiosamente troca informação por liberdade, como é o caso do Brasil, as mulheres no negócio de drogas está sempre em posição desfavorável: além de não terem informação que interesse, não dispõem de recursos financeiros para comprar a liberdade.

Procurar investigar as mudanças no perfil da criminalidade feminina ao longo dos últimos anos e as razões que explicam o crescimento diferenciado entre as taxas de encarceramento de homens e mulheres é urgente.