

6. POLÍCIA E DIREITO

6.2

ENSAIO SOBRE UM PROJETO DE AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL¹

CARLOS MAGNO NAZARETH CERQUEIRA

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O que é o sistema de justiça criminal: 2.1 Apresentação; 2.2 Definição: o sistema de justiça criminal; 2.3 Os órgãos do sistema de justiça criminal; 2.3.1 A polícia; 2.3.2 O Ministério Público; 2.3.3 Os Juízes Criminais – 3. Medidas de avaliação do sistema de justiça criminal: 3.1 Avaliação do desempenho organizacional; 3.2 Indicadores de sucesso; 3.3 O sucesso do sistema de justiça criminal; 3.4 As fases e as atividades do sistema de justiça criminal; 3.4.1 Fase 1: Ocorrências criminosas (Ocr.); 3.4.2 Fase 2: Ocorrências criminosas conhecidas (Ocr.c); 3.4.3 Fase 3: Ocorrências criminosas atendidas (Ocr.at); 3.4.4 Fase 4: Ocorrências criminosas registradas (Ocr.r); 3.4.5 Fase 5: Ocorrências criminosas investigadas (Ocr.i); 3.4.6 Fase 6: Ocorrências criminosas esclarecidas (Ocr.e); 3.4.7 Fase 7: Processos criminais (Pr.); 3.4.8 Fase 8: Execução penal (Ep) – 4. Conclusões finais – Anexos.

1. Introdução

No momento em que se discute o controle externo das polícias brasileiras, há necessidade de se ampliar este debate para alcançar o conjunto total do sistema de justiça criminal. Entendo que não se pode falar em controle externo sem deixar de esclarecer o que se quer controlar e como controlar.

Neste artigo, pretendo discutir os processos de avaliação do sistema de justiça criminal a partir de um dos seus principais objetivos: a punição dos crimes. Ouve-se com frequência dizer-se que a impunidade é a causa maior da criminalidade que atormenta as grandes cidades e é sempre enfocada, nestas ocasiões, a ação da polícia, tornando-se nas ruas a grande solução, pois é apontada para resolver os problemas da impunidade.

A experiência me tem feito verificar que pelo fato do sistema de justiça criminal não ser visto como um conjunto integrado, as reclamações sobre a impunidade têm gerado no interior desse sistema algumas tensões; elas são observadas nas diversas apreciações feitas pelos diferentes integrantes do sistema, tais como: “a polícia prende e a justiça solta; a justiça solta porque a polícia prende sem investigar”. O fato que se constata é um quadro de mútuas acusações. A Polícia Militar reclama da Polícia Civil; essa reclama da outra polícia e dos promotores e esses reclamam dos policiais. Quem tem razão? Será que todos estão certos?

Parece-me que a resposta virá quando se tiver um conhecimento preciso de como o sistema funciona no controle e na repressão da criminalidade; como são articuladas as atividades de cada subsistema e como se processa essa coordenação.

Neste ensaio, estarei examinando os objetivos de cada órgão: Polícia Militar e Polícia Civil; Ministério Público e Varas

⁽¹⁾ Este artigo é um resumo da monografia apresentada no “Curso de Especialização em Políticas Públicas” da Escola de Políticas Públicas e de Governo, da UFRJ, ano de 1997.

Criminais. A partir do entendimento das missões e das tarefas executadas por esses órgãos, para possibilitar a punição dos crimes ocorridos, teremos condições de medir o desempenho organizacional. A proposta deste ensaio é a de um projeto de avaliação do conjunto do sistema de justiça criminal como um conjunto articulado e integrado e não como um conjunto de órgãos autônomos, separados e desconectados.

As avaliações populares e jornalísticas desse sistema são sempre assentadas em critérios subjetivos e completamente inadequados. Creio que isto decorra da falta de hábito da administração pública brasileira avaliar corretamente a eficácia das suas organizações, por falta de critérios precisos e adequados. É um objetivo deste estudo a definição desses critérios e indicadores do sucesso organizacional. Normalmente a eficiência, a eficácia e a efetividade são critérios escolhidos para a avaliação do sucesso organizacional. Neste artigo resolvi, para facilitar a exposição e fugir das dificuldades conceituais, não utilizar estes critérios; serão examinados os indicadores de sucesso organizacional sem ligações com a idéia de eficácia, eficiência ou efetividade.

Há vários aspectos para a análise do sistema de justiça criminal. Devido à sua complexidade, não estarei examinando todos eles, só os examinarei quanto ao aspecto repressivo e o papel das polícias, dos promotores e dos juízes criminais. Estarão fora da análise os defensores públicos, o sistema prisional, a legislação penal e o público.

É importante fazer a distinção das avaliações dos órgãos do sistema considerados isoladamente, das avaliações do sistema considerado em seu conjunto. Aqui estarei tratando da segunda forma, não obstante considerar ser importante que as polícias, o Ministério Público e a Justiça Criminal produzam relatórios específicos de suas atividades que são necessários para prestação de contas à sociedade dos serviços realizados. Ao lado desses, julgo impres-

cindível um relatório que contemple o resultado da avaliação do sistema de justiça criminal, como um todo, na sua atividade exclusiva de repressão criminal.

2. O que é o sistema de justiça criminal

2.1 Apresentação

Nesta parte do texto, pretendo discutir os aspectos conceituais e legais do sistema de justiça criminal. Discorrerei sobre o conceito, os objetivos e a estrutura organizacional do sistema de justiça criminal, delineando os caminhos para superação das dificuldades para a construção de um projeto de avaliação do sistema de justiça criminal.

2.2 Definição: o sistema de justiça criminal

Usarei como referência para construção da compreensão do sistema de justiça criminal o conceito de “sistema penal” proposto por Eugênio R. Zaffaroni. Ele define este sistema como “o controle social punitivo institucionalizado”.² Usa o termo – controle social – na acepção usada pelos sociólogos, isto é, como sendo “qualquer influência exercida pela sociedade sobre o indivíduo”.³ Por punição entende a aplicação de sanções a determinadas condutas criminalizadas e por punições institucionalizadas entende as que ocorrem mediante formas ou procedimentos estabelecidos, mesmo que não sejam os estritamente legais. Quando emprega a expressão “punitivo institucionalizado”, o autor

(2) ZAFFARONI, Eugenio R. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina*. Buenos Aires : Depalma, 1986, p. 7.

(3) Citando Don Martinale. *La Sociedad Norteamericana*, Mexico, 1970, p. 299, Zaffaroni explica que a expressão “controle social” remonta a Edward Ross, desde que este publicou a primeira edição de seu livro sobre este tema.

quer deixar claro que nela se enquadram as “punições ilegais”,⁴ que muitas vezes são aplicadas por determinados setores do sistema penal.

Ele explica também a razão de usar a expressão penal, uma vez que se trata de “um sistema que se orienta para penalizar ou punir determinadas pessoas”.⁵ Chama atenção, também na importância de ressaltar, que na realidade o sistema penal não pune a todos aqueles que deveriam ser punidos, o que, na sua visão, caso ocorresse, implicaria na “penalização de toda a população”.⁶

Não usa o conceito de “sistema de justiça criminal” adotado por Stuart S. Nagel,⁷ diz ele, por entender que “reduziria a análise do discurso a um parâmetro jurídico que sempre depende de uma decisão do poder político que, na realidade, faz que importantíssimas e graves funções do sistema penal fiquem fora da justiça criminal”.⁸

Adotarei a expressão “sistema de justiça criminal”, apesar das ressalvas de Zaffaroni, já que os objetivos do nosso estudo estão voltados apenas aos seus aspectos organizacionais. Como o interesse deste ensaio é para refletir sobre os procedimentos de avaliação do sistema, torna-se necessário defini-lo, desvendando os seus objetivos, que servirão como referencial para o processo avaliatório.

Entendo ser o sistema de justiça criminal um conjunto de órgãos do Estado que tem como objetivo a repressão criminal, isto é, a administração da aplicação da sanção penal.

Sua matéria-prima de trabalho são as condutas criminalizadas, isto é, o crime.

Conhecer tais condutas, descobrir os criminosos para puni-los será seu grande objetivo.

2.3 Os órgãos do sistema de justiça criminal

Embora Zaffaroni tenha suscitado as dificuldades para se entender o sistema penal na acepção orgânica, utilizarei nessa análise os critérios desenvolvidos pela concepção sistêmica das organizações.

É preciso esclarecer quais são os órgãos que compõem o referido sistema e quais são os seus objetivos. Serão esclarecidas quais as áreas que farão parte da análise e quais as que ficarão fora do exame desse estudo.

Os elementos que usualmente são definidos como integrantes do sistema são os seguintes:

- a legislação penal e processual penal;
- a organização policial;
- os órgãos dos tribunais de justiça;
- os órgãos encarregados do tratamento dos presos.

Zaffaroni⁹ entende que não se pode excluir do sistema os legisladores e o público, pois, segundo ele, “os dois são protagonistas de primeira linha, já que os primeiros são os que dão a pauta de configuração, enquanto que o público tem a faculdade de pôr o sistema em movimento e, pelo menos teoricamente, controlá-lo”. Concordo com esta apreciação, embora neste ensaio pretendo examinar somente os aspectos ligados à atuação da polícia, do Ministério Público e dos juízes criminais.

Parece ser suficiente o exame dos órgãos do sistema de justiça criminal para o desenvolvimento do proposto por este estudo. Ficaria bastante complexo e trabalhoso, fugindo um pouco dos objetivos

(4) ZAFFARONI, Eugenio R. Op. cit., p. 8.

(5) Idem.

(6) Idem.

(7) A expressão “sistema de justiça” criminal é usada por Stuart S. Nagel no seu livro, *Modeling the criminal Justice system*. Beverly Hills, 1997.

(8) ZAFFARONI, Eugenio R. Op. cit., p. 8.

(9) Idem, p. 9, Idem, p. 50.

deste trabalho, examinar-se todos os elementos do referido sistema.¹⁰

2.3.1 A polícia

No caso brasileiro (art. 144, CF), são os seguintes os órgãos encarregados pela segurança pública:

- polícia federal;
- polícia rodoviária federal;
- polícia ferroviária federal;
- polícias civis;
- e polícias militares.

No âmbito estadual, o que interessa ao presente ensaio, são as polícias estaduais, Civil e Militar. A Polícia Militar, força auxiliar do Exército, juntamente com a Polícia Civil, subordina-se ao Governador do Estado. Suas atribuições definidas pela Constituição Federal são as seguintes:

- às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (§ 4.º, art. 144, CF);
- às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares (§ 5.º, art. 144, CF).

No que interessa ao estudo (repressão criminal), é a polícia civil a mais importante. Ela é encarregada da investigação dos crimes e da realização do inquérito policial, peça burocrática que serve ao promotor para fazer a denúncia e iniciar a ação penal. É no distrito policial que a população faz as denúncias dos crimes; é nele que a Polícia Militar também comunica as ocorrências policiais decorrentes da sua atuação.

Apresentadas estas considerações, pode-se resumir as tarefas das polícias que serão apreciadas neste ensaio:

- tomar conhecimento dos crimes, atendendo e registrando as ocorrências criminosas;
- investigar os crimes, identificando os autores para que sejam presos e processados;
- preparar o inquérito policial e os autos de prisão em flagrante delito para apreciação do Ministério Público.

A polícia, por ser a entrada inicial do sistema de justiça criminal, acaba sendo a grande responsável pelo conhecimento oficial dos crimes.

2.3.2 O Ministério Público

Segundo a Constituição Federal, o Ministério Público “é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

No artigo 129 da referida Constituição são definidas as suas atribuições, que são as seguintes:

- VII – exercer o controle externo da atividade policial na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos de suas manifestações processuais.

Anotou-se somente as atribuições constitucionais que interessam à atividade de repressão criminal. É no Código de Processo Penal que se encontram as atribuições do promotor no tocante à sua participação na justiça criminal. Na fase policial, são as seguintes:

- apreciar o inquérito policial;
- oferecer a denúncia, expondo o fato criminoso, com todas as circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimento pelos quais se possa identi-

⁽¹⁰⁾ Ver gráfico n. I. Está citado em COELHO, Edmundo Campos. *A criminalidade urbana violenta*. Rio de Janeiro. Set. 1987. (mimeo). Gráfico 17.

cá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas (art. 41, CPP);

- devolver o inquérito policial para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia (art. 16, CPP);
- solicitar arquivamento do inquérito, por falta de base para a apresentação da denúncia (art. 18, CPP).

Na fase processual o promotor promoverá e fiscalizará a execução da lei e funcionará no papel de acusador (art. 257, CPP).

Podemos resumir as tarefas do promotor que serão apreciadas neste trabalho:

- receber os inquéritos;
- devolver para novas diligências aqueles que julgar não estarem suficientemente esclarecidos;
- denunciar os suspeitos indiciados;
- e solicitar arquivamento dos inquéritos.

2.3.3 Os Juízes Criminais

A Constituição Federal discorre sobre os órgãos do Poder Judiciário sem definir as atribuições da justiça criminal. Estabelece os princípios para os Estados organizarem a sua Justiça. Na Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Cap. III), encontram-se, entre outros temas, as disposições gerais referentes ao Poder Judiciário e as competências dos tribunais.

No Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro (Art. 93), estão estabelecidas as competências dos juízes de direito e interessa ao estudo a prescrição concernente aos atos de processar e julgar as ações penais.

É no Código de Processo Penal que estão contidas as prescrições dos juízes criminais que serão analisadas. Na fase policial, tais tarefas são as seguintes:

- aceitar a denúncia do promotor, nos crimes de ação pública;
- rejeitar a denúncia nos casos em que o fato narrado não constituir crime, já

estiver extinta a punibilidade (art. 43, CPP), ou faltar condições para o exercício da ação penal;

- autorizar o arquivamento dos inquéritos;
- remeter ao Procurador Geral as solicitações de arquivamento de inquéritos que considerar improcedentes (art. 28, CPP).

Na fase processual, aceitando a denúncia do promotor, inicia-se a instrução criminal, sendo o responsável pela regularidade do processo e pela manutenção da ordem no curso dos respectivos atos (art. 251, CPP). Ao final da instrução criminal tem a responsabilidade de julgar o fato e se for caso aplicar a devida sanção penal.

3. Medidas de avaliação do sistema de justiça criminal

3.1 Avaliação do desempenho organizacional

Não é muito comum, na esfera da administração pública, projetos sistemáticos de avaliação de desempenho organizacional; a preocupação tem sido quase sempre com o desempenho individual, mesmo assim, quase sempre orientado para a progressão das carreiras e sempre desvinculado de qualquer preocupação com os objetivos organizacionais. No caso das organizações que constituem o sistema de justiça criminal, as avaliações de desempenho individual inexistem de forma sistemática.

O que se pretende agora é desenvolver algumas reflexões preliminares para a definição de um projeto de avaliação de desempenho da justiça criminal.

Uma primeira reflexão é que não se estará fazendo avaliação de organizações isoladamente, mas sim de um conjunto delas; estará se realizando uma análise interorganizacional, isto é, análise de um conjunto de diversas organizações, em uma relação de interdependência, orientadas por um objetivo comum que é o da repressão

penal. Concorrem para este objetivo as atividades das Polícias Civil e Militar; as do Ministério Público e as da Justiça Criminal. Cada uma dessas atividades com objetivos distintos gerando também produtos distintos.

Para realizar essa análise interorganizacional, utilizou-se a metodologia desenvolvida por Leo G. de Almeida¹¹ para gerenciar o que ele chama de processo de trabalho. Creio que o seu conceito de processo de trabalho pode adequar-se perfeitamente ao modelo interorganizacional que representa o sistema de justiça criminal. Conceitua o processo como: “o conjunto de recursos – humanos e materiais – dedicados às atividades necessárias à produção de um resultado final específico, *independentemente* de relacionamento hierárquico”.¹²

O autor chama atenção para o grifo na palavra independentemente por estar propondo o exame de atividades que não precisam ocorrer dentro de uma cadeia hierárquica, isto é, subordinado a uma mesma chefia ou direção, ou a um mesmo departamento.

No caso do sistema, em exame, já se observou que se trata de um processo de trabalho mais complexo, envolvendo atividades de organizações diferentes, com autonomia e sem qualquer vinculação hierárquica entre elas. Essas atividades são sequenciadas e interdependentes.

Uma outra reflexão, que reforça a primeira, é a de que o sistema de justiça criminal pode ser considerado um processo de trabalho sequencial e articulado de atividades de organizações diferentes que têm produtos parciais que deverão estar orientados por um produto final. A operacionalização deste sistema tem uma racionalidade própria que é a “lógica do sistema”.

Outra reflexão necessária é sobre essa racionalidade. É ela quem vai orientar os

objetivos parciais das diferentes atividades que se desenvolverão nas diferentes fases e que constituirão o processo de trabalho ora em exame. Para que tal idéia fique mais clara, é necessário entender-se tal racionalidade e com isto determinar os objetivos parciais de cada subsistema.

Em cada fase do sistema o objetivo das atividades deverá ser o de propiciar as condições necessárias para a realização do objetivo maior do sistema que é a aplicação da sanção penal.

O processo de trabalho se inicia com o cometimento dos crimes. Caso eles ocorram, será preciso que:

- sejam inicialmente *conhecidos* pela polícia;
- conhecidos, sejam *atendidos* pela polícia;
- atendidos, sejam *registrados* pela polícia;
- registrados, sejam *investigados* pela polícia;
- investigados, sejam *esclarecidos* pela polícia;
- esclarecidos, sejam *denunciados* pelo ministério público;
- denunciados, sejam *julgados* pela justiça criminal.

A racionalidade está representada no gráfico das atividades do sistema de justiça criminal.¹³ Esse gráfico serve também para a análise das diferentes atividades em uma configuração de processo de trabalho. Com essa *lógica*, poderemos descrever o fluxo das atividades do sistema. É o seguinte:

1. a Polícia Militar (PM) toma conhecimento dos crimes;
2. ela, também, dá o primeiro atendimento à ocorrência criminosa;
3. recebendo a ocorrência da PM, a Polícia Civil (PC) a registra;

(11) ALMEIDA, Leo G. *Gerência de processo*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.

(12) Idem, p. 30.

(13) O gráfico n. 2 foi elaborado aproveitando-se o modelo do gráfico do sistema de justiça criminal.

4. a PC dá início à investigação do crime;
 5. a PC ainda termina a investigação esclarecendo o crime;

6. esclarecido o crime, o Ministério Público (MP) o denuncia;

7. denunciado o crime, ele é julgado pela Justiça Criminal (JC).

Aqui encerro o exame dessas reflexões preliminares. Todas elas abaixo enumeradas,

- natureza interorganizacional,
- processo de trabalho de organizações, diferentes com atividades seqüenciadas,
- lógica do sistema,

serviram para mostrar como o modelo de Leo G. de Almeida se ajusta ao sistema de justiça criminal e qual o impacto que provoca na avaliação do seu desempenho organizacional.

Para a análise do processo de trabalho da justiça criminal, organizamos o seu fluxo em diversas fases (ver gráfico anexo). Na análise delas estarei trabalhando com os seguintes elementos:

- o nome do processo e da atividade;
- setor responsável pela atividade;
- as equações que determinam a produtividade e a taxa de sucesso das fases;
- os objetivos: missões e metas das atividades;
- fatores críticos;
- clientes da atividade.

Com este modelo de análise, examino as atividades do sistema de justiça criminal para estabelecer as condições para a discussão de um projeto de avaliação de desempenho organizacional.

Na metodologia proposta por G. de Almeida,¹⁴ aqui adaptada, esta análise é realizada por um colegiado integrado por representantes dos diversos setores, cujas atividades estarão sendo apreciadas. Eles discutem todos os aspectos relativos aos dados acima assinalados. No caso desse

estudo, preferi, por razões impostas pela natureza didática, assumir a tarefa de organizar os dados da análise.

3.2 Indicadores de sucesso

Como já foi assinalado, utilizarei o modelo gráfico (anexo 2) para representar o fluxo das ocorrências criminosas no sistema social e no de justiça criminal; servirá também para explicar a racionalidade do referido sistema. Com base nele, estabeleci as diversas fases deste fluxo para analisar os diferentes aspectos do acontecimento criminal e as respectivas atividades do processo de trabalho da justiça criminal.

Analisaremos as seguintes fases:

- Fase 1: Ocorrências criminosas (Ocr.).
- Fase 2: Ocorrências criminosas conhecidas (Ocr.c).
- Fase 3: Ocorrências criminosas atendidas (Ocr.at).

Atividade do sistema: Atendimento de Ocorrências.

- Fase 4: Ocorrências criminosas registradas (Ocr.r).

Atividade do sistema: Registro de ocorrências.

- Fase 5: Ocorrências criminosas investigadas (Ocr.i).

Atividade do sistema: Realização do inquérito policial.

- Fase 6: Ocorrências criminosas esclarecidas (Ocr.e).

Atividade do sistema: Decisão do promotor.

- Fase 7: Processos criminais (Pr.).

Atividade do sistema: Julgamento dos crimes.

As fases 1 e 2 ficam fora do tratamento do sistema de justiça criminal; o sistema começa realmente a operar na fase 3, com a atuação da Polícia Militar (policiamento ostensivo), passando a Polícia Civil (po-

(14) ALMEIDA, Leo G. Op. cit., p. 46.

lícia judiciária) nas fases seguintes (4 e 5), seguindo para o Ministério Público (fase 6) e terminando com a Justiça Criminal (fase 7).

Examinaremos cada fase tentando verificar as possibilidades da determinação dos seus indicadores de sucesso.

3.3 O sucesso do sistema de justiça criminal

Sabe-se que a satisfação de uma necessidade da sociedade é condição para o sucesso de uma organização. No caso da justiça criminal, considerada como um serviço público, é correto partirmos da idéia de que ela existe para atender a uma necessidade da sociedade: a segurança. Não é errado se concluir que o produto da justiça criminal satisfaz a uma necessidade social.

Partindo-se da definição do sistema de justiça criminal proposta neste estudo (ver fls. 268), tem-se como um de seus objetivos a repressão criminal. Consequência legítima dessa repressão é a aplicação da sanção penal aos que infringem a legislação penal, isto é, aos criminosos.

O interesse aqui será avaliar o aspecto repressivo do sistema, razão por que se trabalhará privilegiando a idéia de que o produto do sistema de justiça criminal é a punição dos criminosos. Colocada esta afirmativa, podemos estabelecer a sanção condenatória como o produto principal do referido sistema.

A produtividade do sistema será medida pela quantidade das sanções condenatórias aplicadas pela justiça criminal. Não basta ter a quantidade de sanções penais para termos uma boa indicação da produtividade do sistema; é preciso construir uma taxa que relacione a quantidade de sanções penais com a quantidade dos crimes ocorridos.

Se a necessidade de segurança da sociedade é alcançada com a punição dos criminosos, a sanção condenatória (Sc) será o produto que interessará para a medida

do sucesso do sistema de justiça criminal. Esta medida nos dirá de que maneira os crimes ocorridos (Ocorrências criminosas – Ocr.) estão sendo punidos. A equação será: Sc/Ocr .

Essa equação indicará a taxa de sucesso do sistema de justiça criminal tomado em seu conjunto. Utilizando-se a *lógica do sistema*, o sistema ideal seria aquele que punisse todos os crimes cometidos, isto é, se são cometidos mil crimes, todos eles deveriam ser conhecidos, atendidos, registrados, investigados, esclarecidos, denunciados, julgados e sentenciados. Se isso fosse possível, a taxa de sucesso do sistema seria 1 e significaria que todos os mil crimes cometidos poderiam ser penalizados.

O valor 1 seria então o resultado que significaria o maior nível de sucesso do sistema; logo, quanto menos afastado do valor 1, menos punição estaria sendo aplicada pelo sistema. Vê-se que é impossível a punição de todos os crimes ocorridos; haverá sempre uma margem de criminalidade desconhecida pelo sistema e, portanto, fora da ação da repressão criminal.

Na análise das atividades do sistema para a identificação dos indicadores estar-se-á trabalhando com o aspecto repressivo do sistema; serão estabelecidas de pronto para cada fase três equações:

- Equação 1 – medida da produtividade da fase; indicará a quantidade dos seus produtos ou resultados.
- Equação 2 – medida do nível de sucesso da atividade da fase considerada; é a medida de sucesso do produto parcial, ou seja, a determinação numérica de como se está atingindo o objetivo parcial estabelecido pela *lógica do sistema*.
- Equação 3 – medida da contribuição da atividade (produto parcial) da fase para o alcance do objetivo final do sistema – a sanção condenatória.

Essas três equações servirão para definir os níveis de sucesso dos diferentes subsistemas enquanto operando articuladamente

(sistema) para a realização do objetivo final da justiça criminal.

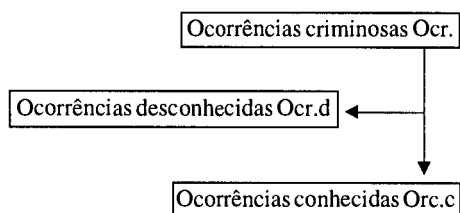
Visto que se está examinando um sistema que opera com organizações independentes, será necessário analisar-se o sucesso das atividades de cada subsistema isoladamente. Essas medidas serão orientadas pelas missões e metas definidas para cada atividade e pelos seus fatores críticos. A *lógica do sistema* estará presidindo sempre o processo de avaliação do sistema de justiça criminal.

Com essas observações, pretendo encaminhar a análise dos indicadores de sucesso do referido sistema.

3.4 As fases e as atividades do sistema de justiça criminal

3.4.1 Fase I: Ocorrências criminosas (Ocr)

GRÁFICO DA FASE I



Esta fase analisa as ocorrências que são produzidas pelos criminosos reincidentes e primários. São chamadas de ocorrências criminosas todas infrações penais ocorridas em uma determinada comunidade.

Apesar de todas as ocorrências criminosas serem conhecidas pela sociedade, sabe-se que nem todas elas são conhecidas pelo sistema de justiça criminal.

Adota-se a classificação das ocorrências criminosas (Ocr.) em ocorrências criminosas desconhecidas (Ocr.d) e conhecidas (Ocr.c), podendo-se estabelecer a primeira equação dessa fase:

$$\text{Equação 1} - \text{Ocr} = \text{Ocr.c} + \text{Ocr.d}$$

Esta equação determinará a extensão numérica da totalidade dos crimes ocorridos.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é o *de que todas as ocorrências criminosas sejam conhecidas pelo sistema de justiça criminal*. Pode-se estabelecer a segunda equação desta fase:

Equação 2 – $\text{Ocr.c}/\text{Ocr}$

Esta equação determinará o sucesso desta fase no aspecto relativo ao alcance do objetivo de se conhecer o maior número de crimes.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal – a *repressão criminal* –, pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

Equação 3 – Sc/Ocr .

Esta equação determinará o sucesso do aspecto repressivo do sistema, ou seja, a taxa de sanções condenatórias (Sc).

Percebe-se a dificuldade de se conhecer com exatidão os resultados das equações desta fase pelo fato de não se poder estimar as Ocr.d, e com isso desconhece-se o número real dos crimes ocorridos (Ocr.). Pode-se dizer que as Ocr.d constituem parte da chamada *cifra oculta da criminalidade*.

Lola Aniyar de Castro¹⁵ ao falar dos “fantasmas da criminologia tradicional” aponta esta cifra como um deles. Ela distingue a *criminalidade legal, aparente e real*. Define a *legal como sendo a registrada nas estatísticas oficiais; a aparente como sendo a que é conhecida pelo sistema de justiça criminal, ainda que não apareça registrada; e real como sendo a quantidade dos crimes verdadeiramente cometida em determinado momento*. Para a autora, a *cifra oculta da criminalidade* seria a diferença entre a criminalidade real e a aparente.

⁽¹⁵⁾ ANIYAR de Castro, Lolita. *Criminologia de reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 67-68.

Não é difícil perceber que, no esquema gráfico deste estudo, a criminalidade real será Ocr., a aparente será Ocr.c e a legal serão as ocorrências registradas (Ocr.r), analisadas na fase 4.

Lopez-Rey,¹⁶ ao estudar a extensão numérica dos crimes, classifica-os de forma diferente da autora acima; ele classifica de *crime oculto ou desconhecido*, *crime descoberto mas não denunciado* e *crime descoberto e denunciado*. Considera impossível conhecermos a extensão total dos crimes (a criminalidade real). Esta é a principal razão de não ter sido possível se determinar as equações dessa fase.

Fala da dificuldade em se conhecer a extensão numérica dos crimes desconhecidos; diz que esta extensão tem sido estimada por diferentes métodos complicados que acabam sendo aproximações grosseiras que não garantem a sua exatidão. O certo é que o seu número é bastante considerável. Pesquisas de vitimização e de auto-denúncias têm sido realizadas em alguns países visando obter-se por aproximação dados sobre os índices da criminalidade desconhecida e alguns outros aspectos a respeito do seu desconhecimento. É certo, que embora tais crimes não sejam processados pelo sistema de justiça criminal, eles são percebidos pela população, eles são reais, provocam vítimas, provocam danos, provocam soluções informais; Lopez-Rey afirma que se deva fazer esforços para a redução desses crimes; para que isto possa ser concretizado, é preciso conhecermos os motivos que determinam tal desconhecimento.

É bom conhecermos os motivos que são apontados pelas pesquisas:

- não adianta ir à polícia;
- não causar problemas ao transgressor;
- não querer perder tempo;
- não saber o que dizer e ter medo de represálias;

- não compreender que um crime foi cometido;
- estar envolvido ativamente em crimes;
- só ser conhecido pelo criminoso que não relatou.

É necessário enfatizar que essas razões de cunho pessoal, segundo Lopez-Rey, dão a impressão de que a denúncia de um crime dependerá muito dessas condições pessoais, pois o ato de denunciar ou testemunhar um crime é uma ação individual.

Cabe aqui ressaltar a importância para o sistema de justiça criminal da participação da sociedade. Ela é quem pode fornecer as informações sobre os crimes e os criminosos, promovendo a ação da polícia. Esta é a razão, a meu juízo, de Zaffaroni (ver fls. 268) considerar o público parte integrante do referido sistema.

Lopez-Rey, além de destacar os aspectos individuais, afirma que existem outras razões ligadas à própria ineficiência do sistema de justiça criminal que devem ser consideradas. Fala também de outras situações ligadas a atitudes coletivas, condições precárias de vida, materialismo generalizado, atitudes de indiferença e outros que podem ser objeto de estudo para a definição precisa de medidas de redução dessas taxas. Fica a sugestão da conveniência de se buscar formas de diminuir a taxa de crimes desconhecidos trabalhando-se tanto nas suas causas pessoais quanto nas outras causas determinadas pela natureza do fenômeno criminal ou pela natureza do desempenho organizacional.

É importante o exame dessa fase pelo fato dela propiciar o exame da cifra oculta da criminalidade, podendo-se com isto assinalar uma característica importante da justiça criminal, que é a sua limitação para reprimir os crimes que ocorram na sociedade.

Síntese da fase 1

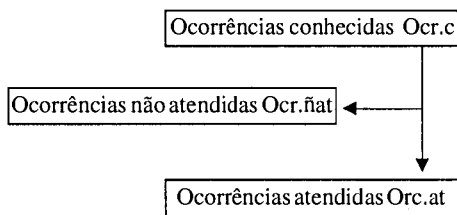
A primeira fase (Ocr.) tem início com o fato criminoso, que pode ser ou não conhecido pelo sistema de justiça criminal.

(16) LOPEZ, Rey Manuel. *Crime, um estudo analítico*. Rio de Janeiro: Artenova, 1973, p. 10./85.

Entendi ser importante verificar esta fase com a finalidade de poder esclarecer os aspectos referentes à criminalidade desconhecida (Ocr.d) e as suas repercussões no âmbito do sistema social e da justiça criminal. Uma consequência importante é o de gerar na sociedade a sensação de impunidade e a outra a de marcar a limitação da capacidade de repressão do sistema de justiça criminal. Na questão que interessa ao presente estudo me parece importante ressaltar a impossibilidade do sistema de alcançar todos os crimes cometidos. As medidas de eficácia da fase não podem ser obtidas.

3.4.2 Fase 2: Ocorrências criminosas conhecidas (Ocr.c)

GRÁFICO DA FASE 2



Esta fase analisa as ocorrências criminosas que são conhecidas pela sociedade ou mesmo pelo sistema de justiça criminal (Ocr.c). Mesmo sendo conhecidas, nem todas elas são atendidas pela polícia. É a criminalidade aparente de Lola de Castro.

Adota-se a classificação das ocorrências criminosas conhecidas (Ocr.c) em ocorrências criminosas atendidas (Ocr.at) e ocorrências criminosas conhecidas, mas não atendidas (Ocr.ñat), podendo-se estabelecer a primeira equação desta fase 2:

$$\text{Equação 1} - \text{Ocr.c} = \text{Ocr.at} + \text{Ocr.ñat}$$

Há dificuldade para se estimar os crimes que não são atendidos (Ocr.ñat) pela polícia nesta fase; eles fazem parte da *cifra oculta da criminalidade*, ficando difícil, por isso, estimar-se a extensão numérica das Ocr.c.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é o do atendimento pelo sistema de justiça criminal da totalidade dos crimes conhecidos. Pode-se estabelecer a segunda equação desta fase:

$$\text{Equação 2} - \text{Ocr.at/Ocr.c}$$

Esta equação determinaria o sucesso desta fase para o atendimento do maior número de crimes conhecidos.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal – a *repressão criminal* –, pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

$$\text{Equação 3} - \text{Sc/Ocr.c}$$

Esta equação determinaria a eficácia do aspecto repressivo desta fase, ou seja, o percentual de Ocr.c condenadas pela justiça.

Existe também nesta fase dificuldade para se conhecer os resultados das equações devido a não se poder determinar com exatidão o valor de Ocr.c.

A dificuldade para a precisa determinação dessas equações é pelo fato de se estar operando na área da *cifra oculta da criminalidade*. As Ocr.ñat fazem parte dessa cifra.

Nesta fase também não estará sendo examinada nenhuma atividade do sistema de justiça criminal. Iniciamos na fase seguinte o exame do processo de trabalho da justiça criminal.

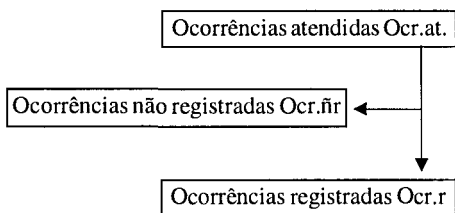
Síntese da fase 2

A segunda fase (Ocr.c) analisa o fato criminoso que é conhecido. Não se estabeleceu, da mesma forma que para primeira fase, nenhuma atividade do sistema. Aqui ocorrem fatos criminosos que não percorrem todo o fluxo do sistema (Ocr.ñat). Parece ser uma situação de impunidade mais grave pelo fato de contar com a cumplicidade do próprio sistema. As medidas de sucesso da fase não podem ser obtidas.

Uma observação que faço de imediato é sobre a necessidade de se considerar no estudo da avaliação do sistema de justiça criminal o papel da impunidade gerado pela existência da criminalidade desconhecida ou não denunciada.

3.4.3 Fase 3: Ocorrências criminosas atendidas (Ocr.at)

GRÁFICO DA FASE 3



3.4.3.1 Processo de trabalho

Nome do processo: Justiça Criminal.

Atividade: Atendimento de ocorrências criminosas.

Setor responsável: Polícia Militar e Polícia Civil.

Objetivos

Missão: Atendimento inicial das solicitações do público, prestando o auxílio ou o socorro aos solicitantes, tomando as iniciais providências para o esclarecimento dos crimes. Efetuar, quando for o caso, prisões e apreensões.

Meta: Atender com qualidade a totalidade das ocorrências criminosas.

Fatores críticos:

- não noticiar o crime à polícia;
- demora no acionamento da polícia;
- não atendimento da chamada telefônica;
- deslocamento tardio para o local solicitado;
- não atendimento da ocorrência criminal;
- má preservação do local de crime;
- inadequada investigação preliminar (não identificação ou ouve as testemunhas iniciais);

- demora ou ausência da perícia;
- interdições demoradas de locais de crimes;
- demora no atendimento das ocorrências na delegacia policial;
- ocorrências não registradas.

Clientes: São os que solicitam o apoio policial, isto é, o público em geral, as vítimas, os agressores, as testemunhas, outros circunstantes que souberam do fato criminoso e os policiais.

Os indicadores

Esta fase analisa as ocorrências criminosas que são conhecidas e atendidas pela polícia; são as ocorrências que entram oficialmente no sistema. Aqui começa a operar efetivamente o sistema de justiça criminal com a atividade denominada (neste ensaio) de *atendimento de ocorrências criminosas*. Esta atividade é exercida preferencialmente pelo setor da polícia responsável, pelo policiamento ostensivo: a Polícia Militar.

O atendimento inicial da ocorrência, pelo policiamento ostensivo, não assegura o seu devido registro pela polícia judiciária. São as ocorrências não registradas (Ocr.ñr). Elas fazem parte da já vista *cifra da criminalidade*.

Adota-se a classificação das ocorrências desta fase em ocorrências criminosas atendidas e registradas (Ocr.r) e ocorrências criminosas atendidas e não registradas (Ocr.ñr). Para se determinar a totalidade das Ocr.at, pode-se estabelecer a seguinte equação:

$$\text{Equação 1} - \text{Ocr.at} = \text{Ocr.r} + \text{Ocr.ñr}$$

Difícilmente obtém-se o valor exato de Ocr.ñr, ficando por tal inviabilizada a resolução desta equação.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é o de que *todas as ocorrências atendidas (Ocr.at) pelo policiamento ostensivo sejam registradas (Ocr.r)*

pela polícia judiciária. Com isso se pode estabelecer a segunda equação desta fase:

Equação 2 – $Ocr.r/Ocr.at$

Esta equação determina o sucesso desta fase no que se refere ao registro de ocorrências. Ela não pode ser resolvida, visto que depende do valor de $Ocr.at$, também não resolvido pela primeira equação.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal – a *repressão criminal* –, pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

Equação 3 – $Sc/Ocr.at$

Esta equação determina a eficácia desta fase relativa ao sentenciamento das $Ocr.at$. Como a extensão numérica dessa ocorrência não pode ser conhecida, fica também sem resolução a terceira equação desta fase. A dificuldade na resolução dessas equações é pelo fato de se estar, ainda, operando na área da *cifra oculta da criminalidade* ($Ocr.ñr$).

Aqui nesta fase inicia-se o exame do processo de trabalho do sistema de justiça criminal.

Síntese da fase 3

Na terceira fase ($Ocr.at$) começa a ser analisada a primeira atividade do sistema, executada pelo policiamento ostensivo, denominada de atendimento de ocorrências criminosas. Aqui surge um outro aspecto da cifra oculta da criminalidade, que são as ocorrências não registradas ($Ocr.ñr$). É um indicador crítico de insucesso organizacional.

O fato de existir duas polícias acaba trazendo outros complicadores que precisam ser esclarecidos. Quando a ocorrência criminosa for atendida pela PM, ela pode não ser registrada em duas situações:

1. O policial militar não leva a ocorrência para a delegacia da polícia civil.
2. A ocorrência é entregue mas não é registrada.

No primeiro caso é difícil quantificar-se as $Ocr.ñr$; no segundo é possível através da comparação dos registros da PM com os da PC. Este esclarecimento se faz necessário para se determinar os casos que serão incluídos na cifra oculta. Percebe-se que as ocorrências na primeira situação ficarão excluídas da possibilidade de conhecimento. Por este fato não se poderá medir as equações desta fase.

O principal produto desta atividade é o atendimento das ocorrências e o objetivo da fase, que vai determinar os seus indicadores, é que essas ocorrências sejam registradas pela polícia judiciária. A necessidade imposta pela lógica do sistema, em que o crime deve ser atendido, vai ter a sua garantia com o devido registro.

A necessidade dos atendimentos serem feitos com qualidade vai conduzir o debate para a questão da eficiência. As maiores reclamações dos policiais civis – principais usuários dessa atividade – é sobre a má qualidade dos atendimentos feitos pelo policiamento ostensivo, particularmente nos aspectos da investigação preliminar. Creio ser necessário abordar o equacionamento desse problema pelos seus dois aspectos principais, quais sejam, o do treinamento e o do controle. O primeiro procurando melhorar o desempenho individual com uma melhor capacitação profissional e o segundo procurando avaliar este desempenho de maneira sistemática.

As reclamações da população quase sempre são referidas ao atendimento direto, seja com relação ao tratamento dispensado às vítimas e às testemunhas, seja com relação aos criminosos. Esta questão vai necessitar de uma abordagem mais aprofundada sobre a tecnologia operacional adotada pela organização policial; as discussões são complexas e não fazem parte do escopo desse trabalho, mas devem ser apresentadas para serem observadas pelos processos avaliativos. As discussões hoje centram-se entre duas posições:

- uma na exclusividade do policiamento envolver-se com o crime e o criminoso;

o enfrentamento ou o combate no velho estilo militar acaba sendo o modelo adotado;

- outra posição centrada na idéia do policiamento ter outras preocupações além do combate ao criminoso, tais como: proteção dos cidadãos, qualidade de vida do bairro, redução do medo do crime e melhorias das relações comunitárias.

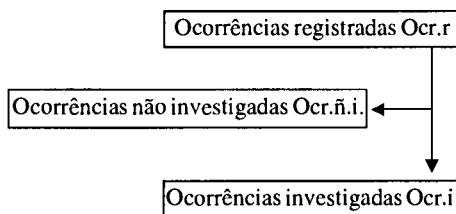
A excelência do atendimento direto deverá ficar subordinado ao modelo adotado pela polícia e aos custos sociais dessas operações, estes vistos através das mortes e ferimentos em policiais, nas vítimas ou em terceiros ou nos próprios criminosos. O treinamento e o controle dependerão da filosofia operacional adotada.

É preciso ressaltar que este estudo, embora interessado somente nos indicadores do sucesso organizacional do sistema completo, não pode desconsiderar alguns aspectos pertinentes ao subsistema operacional, ora em exame.

No caso do sistema de justiça criminal, o que interessa dessa atividade é o nível da sua produtividade e da sua eficácia no campo do atendimento das ocorrências criminosas.

3.4.4 Fase 4: Ocorrências criminosas registradas (Ocr.r)

GRÁFICO DA FASE 4



3.4.4.1 Processo de trabalho

Nome do processo: Justiça Criminal.

Atividade: Registro de ocorrências criminosas.

Setor responsável: Polícia Civil (Delegacias policiais).

Objetivos

Missão: Registro das ocorrências criminosas para iniciar o procedimento de investigação criminal.

Meta: 100% de adequados e corretos registros de ocorrências.

Fatores críticos:

- não registro das ocorrências;
- mau atendimento das partes;
- demora no atendimento;
- registros inadequados e parciais;
- documentação incorreta e não adequada aos fatos relativos às apreensões e às prisões.

Clientes: Os investigadores da polícia judiciária, os patrulheiros, os advogados e o público em geral.

Os indicadores

Esta fase analisa as ocorrências criminosas que são registradas pela polícia judiciária. Aqui as ocorrências atendidas pelo policiamento ostensivo são recepcionadas pela Polícia Civil, nas delegacias distritais, transformando-se em “papéis” – registros de ocorrências. Nem todas as ocorrências registradas acabam sendo devidamente investigadas e transformadas em inquéritos policiais (IP). Algumas acabam não sendo investigadas.

Adota-se a seguinte classificação das Ocr.r: ocorrências registradas que se transformam em ocorrências investigadas (Ocr.i) e as ocorrências registradas não investigadas (Ocr.ñi). A totalidade de Ocr.r pode ser determinada pela seguinte equação:

$$\text{Equação 1} - \text{Ocr.r} = \text{Ocr.i} + \text{Ocr.ñi}$$

Conhecidos os valores dos termos da equação, pode-se determinar a extensão numérica das ocorrências registradas pela polícia judiciária.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido pelo sistema é o de que a totalidade das ocorrências registradas seja in-

vestigada através dos inquéritos policiais. Pode-se estabelecer a seguinte equação:

Equação 2 – IP/Ocr.r

Esta equação determina o sucesso desta fase no aspecto relacionado às investigações criminais realizadas através dos IP.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal – *a repressão criminal* –, pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

Equação 3 – Sc/Ocr.r

Esta equação determina o percentual dos crimes registrados que estão sendo punidos pelo sistema de justiça criminal.

Diferentemente das fases anteriores, nesta fase as equações podem ser resolvidas porque o sistema está operando fora da área da *cifra oculta da criminalidade*.

Visto isso, pode-se afirmar que as Ocr.r constituem a base real da produtividade do sistema; ela é o verdadeiro *input* do sistema de justiça criminal. Isto será discutido a seguir quando será examinada com mais detalhes a atividade de *registro de ocorrências criminosas*.

Síntese da fase 4

A quarta fase opera com a parte da lógica do sistema que exige que os crimes registrados sejam investigados; a atividade examinada é a do registro das ocorrências criminosas; o subsistema é a Polícia Civil. O indicador crítico do insucesso organizacional é a ocorrência criminosa não investigada (Ocr.ñi). O nível de produtividade da fase é determinada pela quantidade das ocorrências registradas (Ocr.r). O nível de sucesso é determinado pela quantidade de Ocr.r que são investigadas através do IP. São estas medidas que interessam para a avaliação do sucesso do sistema. Todas elas podem ser obtidas porque todas elas são conhecidas e registradas.

Assinalo como dado para determinação da qualidade desta atividade a necessidade

dos registros serem corretos e adequados de forma a não dificultar o trabalho investigatório. Treinamento e controle sistemático continuam sendo a receita para a melhoria do desempenho individual. É certo que há muitas causas que determinam a não instauração dos IP e que não são devidos a falta de treinamento. É preciso conhecê-las e acredito que um bom sistema de controle pode conseguir fazê-lo; esta é uma atividade crítica para o sistema.

Parece-me importante assinalar alguns aspectos referentes à situação especial da experiência brasileira que tem duas polícias operando na mesma jurisdição; uma fardada, que fez o policiamento ostensivo, e outra em trajes civis, que realiza a tarefa de investigação criminal. A experiência internacional não consagra o modelo brasileiro; normalmente as funções de patrulhamento e de investigação são exercidas por uma polícia; não são atividades repartidas. Pude observar na França, em Portugal e na Itália, países onde existem várias polícias, que essas funções não são repartidas entre elas; as polícias que executam a tarefa policial de manutenção da ordem e de repressão da atividade criminal geral executam as duas funções: patrulhamento e investigação. Há situações especiais de atuação só na área da polícia judiciária para a investigação da criminalidade mais sofisticada e organizada ou para crimes específicos. Nesses países, cabem ao segmento fardado as tarefas de atendimento dos crimes nas ruas e do registro dos crimes nas delegacias distritais; ao setor dos detetives, a investigação criminal.

Esta separação de funções, no caso brasileiro, tem propiciado uma série de problemas decorrentes da dificuldade de articulação entre os que fazem patrulhamento e os que investigam. Se essa questão já é problemática, quando se trata da mesma organização, se complica mais quando as organizações são diferentes, como no caso brasileiro. A solução adotada pelo Brasil – com as secretarias de segurança – parece-me que não conseguiu evitar o problema, pois,

além de não propiciarem a coordenação desejada do patrulhamento e da investigação, criam estruturas de controle e de execução que acabam gerando superposições absurdas que ajudam a desfigurar o desenho organizacional das polícias.

Uma outra observação a respeito das ocorrências registradas é que elas são a base para a construção das estatísticas oficiais da criminalidade conhecida e para o desempenho da atividade da polícia judiciária. Pode-se afirmar que as Ocr.r são o verdadeiro *input* do sistema de justiça criminal e o *output* do subsistema policial, pois o *input* serve para referenciar a taxa de sucesso do referido sistema e o *output* como indicador da produtividade da polícia.

É necessário distinguir-se duas situações causadas por essa observação: uma são os registros estatísticos descrevendo a realidade criminal; outra são eles descrevendo a atividade da polícia judiciária. O não entendimento dessas duas situações tem gerado uma série de leituras equivocadas das estatísticas policiais. O comentário de Lola A. de Castro¹⁷ pode esclarecer o que estou expondo quando afirma que a cifra oculta da criminalidade enfraqueceu o papel das estatísticas como fonte precisa de interpretação do fenômeno criminal; diz mais: “uma multiplicação de delitos nas estatísticas pode significar somente uma multiplicação de esforços por parte da polícia e maior eficiência dos tribunais e não que a delinquência tenha aumentado”. Isto quer dizer que não se pode considerar o aumento da quantidade dos crimes registrados como aumento da criminalidade e fracasso da polícia, muito pelo contrário, pode representar aumento da produtividade policial.

Os equívocos são tão frequentes que transcrevo outra observação. Garcia-Pablos de Molina¹⁸ afirma que as flutuações no registro dos crimes podem derivar “de uma maior efetividade do sistema ou de

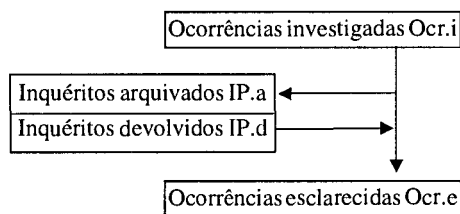
uma mais elevada taxa de comunicação (do mesmo modo que um descenso nas taxas oficiais de criminalidade não implica, sem mais, na correlativa diminuição da criminalidade real ou no êxito do sistema legal: pode – e costuma suceder – que a criminalidade aumente significativamente e, frente ao fracasso do sistema legal, o cidadão não comunique o delito)”.

É importante repetir que as Ocr.r são fonte para a elaboração das estatísticas oficiais da criminalidade e das estatísticas da produtividade policial. É preciso ter presente tal diferenciação para se evitar o costumeiro engano de avaliar o esforço policial pela leitura das estatísticas da criminalidade.

No caso da avaliação do sistema de justiça criminal interessa saber a quantidade das Ocr.r que são investigadas e a proporção delas que são sancionadas com condenação. Esta medida ($Sc/Ocr.r$) é considerada neste estudo como sendo o indicador de sucesso do sistema de justiça criminal. Ele indicaria o nível de excelência do sistema, a quantidade das Ocr.r que teriam percorrido todo o fluxo do processo de trabalho do sistema de justiça criminal.

3.4.5 Fase 5: Ocorrências criminosas investigadas (Ocr.i)

GRÁFICO DA FASE 5



3.4.5.1 Processo de trabalho

Nome do Processo: Justiça Criminal.

Atividade: Realização do Inquérito Policial.

Setor Responsável: Polícia Civil.

(17) ANIYARDE CASTRO, Lola, op. cit., p. 66.

(18) MOLINA, Antonio Garcia Pablos de. Op. cit., p. 78.

Objetivos

Missão: Elucidar os crimes que foram cometidos, determinando objetivamente cada um deles, como, onde e quando ocorreram, quem o cometeu, as razões do cometimento e as suas circunstâncias; recuperar bens roubados.

Meta: 100% de esclarecimento de crimes.

Fatores Críticos:

- crimes não investigados;
- altas taxas de crimes não esclarecidos;
- inquéritos policiais parciais e incorretos;
- altas taxas de arquivamentos de inquéritos;
- altas taxas de devoluções de inquéritos.

Clientes: promotores e advogados dos réus e das vítimas e policiais civis.

Os indicadores

Esta fase examina a produção investigatória da polícia através dos inquéritos: policiais (IP). A atividade desta fase neste estudo é denominada de *realização do inquérito policial* e é exercida pela Polícia Civil (polícia judiciária).

O IP é o documento formal da investigação criminal. Através dele o ministério público promove a ação penal com a denúncia. Os inquéritos denunciados serão considerados, neste estudo, como sendo as investigações esclarecidas. Quando não há crime a denunciar, o Ministério Público pode solicitar o arquivamento dos inquéritos; quando os promotores precisam de mais esclarecimentos para promover a denúncia, devolvem os inquéritos à polícia para que ela proceda a novas diligências investigativas para o seu esclarecimento.

Adota-se a seguinte classificação dos inquéritos policiais (IP): inquéritos policiais denunciados (IP.D); inquéritos policiais arquivados (IP.a) e inquéritos policiais devolvidos (IP.d). Pode-se estabelecer a primeira equação desta fase:

$$\text{Equação 1} - IP = IP.D + IP.a + IP.d$$

Esta equação determina a extensão numérica dos inquéritos policiais instaurados pela polícia judiciária para investigação dos crimes.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se estabelecer como objetivo desta fase o seguinte: *que todos os crimes investigados pela polícia judiciária sejam esclarecidos, isto é, denunciados pelos promotores.* Pode-se apresentar a segunda equação desta fase:

Equação 2 – IP.D/IP

Esta equação determina o sucesso desta fase no aspecto relacionado ao esclarecimento dos crimes.

Pode-se pensar em uma outra equação que venha determinar a eficácia do sistema no atendimento de seu objetivo maior que é a *repressão criminal*. É a terceira equação desta fase:

Equação 3 – Sc/IP

Esta equação determina o percentual dos IP que tiveram sanção condenatória.

Síntese da fase 5

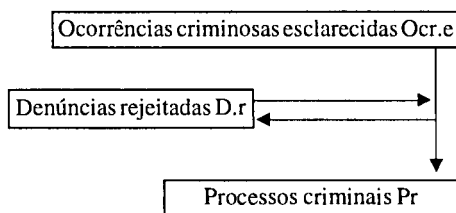
A quinta fase denominada de ocorrências criminosas investigadas (Ocr.i) opera com a polícia civil realizando o inquérito policial (IP). O que se espera é que todas as investigações sejam esclarecidas. O nível de produtividade é determinado pela quantidade de instauração dos IP e a eficácia pela quantidade de IP esclarecidos. São indicadores críticos de insucesso as taxas de arquivamento e devolução dos IP.

Outra situação, bastante problemática, segundo a minha visão, é o modelo processual brasileiro do duplo procedimento. Faz-se um procedimento na polícia – o IP – semelhante ao que a seguir será feito na justiça – a instrução criminal. O procedimento policial copia quase todo o ritual burocrático da justiça, complicando desnecessariamente a investigação criminal. Tive ocasião de verificar na França e também na

literatura policial norte-americana a simplicidade desses procedimentos. Tenho a convicção de que o modelo do IPE a forma pela qual ele é adotado são completamente desatualizados, desnecessários e, pior do que isso, impeditivos do melhor aproveitamento da investigação policial. Pode-se acrescentar a toda essa argumentação um outro dado, que é o fato de serem repetidos na instância judicial todos os procedimentos feitos na fase policial.¹⁹ Isso atenta contra todos os parâmetros de racionalidade e de modernização administrativa.

3.4.6 Fase 6: Ocorrências criminosas esclarecidas (Ocr.e)

GRÁFICO DA FASE 6



3.4.6.1 Processo de trabalho

Nome do processo: Justiça Criminal.
Atividade: Denúncia dos promotores.
Setor Responsável: Ministério Público.

Objetivos

Missão: Fiscalizar a realização do inquérito policial e apresentar a denúncia que vai iniciar a ação penal.

Meta: 100% de ocorrências investigadas.

Fatores críticos

- inquéritos arquivados;
- inquéritos devolvidos;
- demora na decisão do promotor.

Cientes: juízes criminais, advogados do réu e das vítimas.

⁽¹⁹⁾ A repetição dos atos do procedimento na instância judicial se submete ao filtro do contraditório e da ampla defesa.

Os indicadores

Esta fase – Ocorrências criminosas esclarecidas (Ocr.e) – é promovida pela denúncia do promotor; é preciso ser aceita pelos juízes criminais para se poder então iniciar o chamado processo penal. A atividade desta fase aqui denominada de *denúncia do promotor* determina a passagem do subsistema policial para o do Ministério Público.

As denúncias podem ser aceitas ou rejeitadas pelos juízes criminais razão de se adotar a seguinte classificação: denúncias aceitas (D.a) e denúncias rejeitadas (D.r). Pode-se estabelecer a seguinte equação:

$$\text{Equação 1} - \text{Ocr.e} = \text{D.a} + \text{D.r}$$

Esta equação determina a extensão numérica dos inquéritos denunciados (Ocr.e) pelos promotores criminais.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, o objetivo pretendido é *que a totalidade dos crimes denunciados pelos promotores seja aceita pelos juízes*. Pode-se estabelecer a segunda equação desta fase:

$$\text{Equação 2} - \text{D.a/AP}$$

Com esta equação pode-se ficar sabendo a taxa de crimes denunciados e aceitos pela justiça criminal.

Do ponto de vista do objetivo do sistema de justiça criminal – *a repressão criminal* –, pode-se estabelecer a terceira equação desta fase:

$$\text{Equação 3} - \text{Sc/AP}$$

Vê-se que a equação determina a taxa de sanções condenatórias das ações penais.

Síntese da fase 6

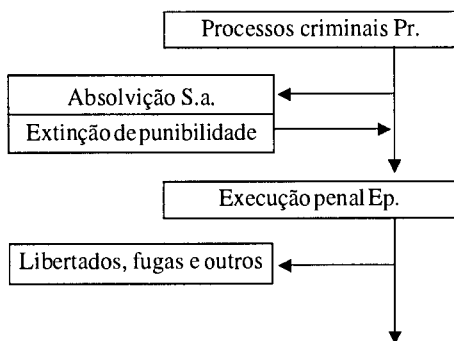
A sexta fase é a etapa onde começa a atividade do Ministério Público. O promotor diante do IP o examina para preparar a sua denúncia e poder propor a chamada ação penal que vai possibilitar o início da instrução criminal.

Denominei esta fase de ocorrências criminosas esclarecidas, entendendo que as denúncias aceitas (D.a) pelos juízes criminais significavam esclarecimento. O indicador crítico é a denúncia rejeitada pelo juiz criminal. Há todo um esforço voltado para a denúncia de um documento formal (IP) que pouco valor terá para o processo criminal. Insisto nas minhas críticas afirmando que a solução para tal problema seria um estudo para a simplificação dessa burocracia judicial pelas seguintes razões:

- racionalidade administrativa;
- ser o poder judiciário o responsável direto pela administração da repressão criminal;
- liberar o policial dos formalismos burocráticos desnecessários, para permitir uma maior eficiência investigatória;
- a atividade do promotor não agrega nenhum valor ao IP, sendo uma simples verificação da fase policial, servindo somente para aumentar os custos do procedimento.

3.4.7 Fase 7: Processos criminais (Pr)

GRÁFICO DA FASE 7



3.4.7.1 Processo de trabalho

Nome do Processo: Justiça Criminal.

Atividade: Julgamento dos crimes.

Setor responsável: Justiça Criminal (Varas Criminais e Tribunais do Júri).

Objetivos

Missão: A realização dos julgamentos dos crimes e da aplicação aos criminosos da sanção penal.

Meta: 100% de julgamento das denúncias recebidas.

Fatores críticos:

- denúncias não recebidas pelos juízes;
- demora no julgamento;
- sentenças de absolvição;
- extinção da punibilidade: prescrição.

Clientes: promotores, advogados.

Os indicadores

Esta fase é denominada processo criminal (Pr) e a sua atividade, *julgamento dos crimes*. Aqui se opera no subsistema dos juízes criminais.

No processo criminal o réu, as testemunhas, as vítimas são ouvidas e as provas são apresentadas, repetindo-se quase todo o procedimento já feito na fase inicial (IP). No processo, os diversos circunstantes são acompanhados por promotores, advogados e defensores públicos, cada qual exercendo um papel no julgamento: acusador ou defensor. Terminado o julgamento, o juiz dará a sua decisão que será a sentença; ela pode ser absolvição ou condenação daqueles que infringem os códigos criminais.

Adota-se a seguinte classificação: processos criminais que terminam com sanção condenatória (Sc), os que terminam com sanção absolutória (Sa), e os que não são terminados, são suspensos por razões que determinam a extinção da punibilidade (Ex.). Pode-se estabelecer a primeira equação desta fase:

$$\text{Equação 1} - Pr. = Sc + Sa + Ex$$

Esta equação determina a totalidade dos processos criminais, possibilitando-se o conhecimento da produtividade da justiça criminal.

Do ponto de vista da racionalidade do sistema, pode-se dizer que o objetivo pretendido desta fase é *o de que todos os processos criminais sejam julgados pelos juízes criminais e terminados com uma sentença*. Pode-se estabelecer a seguinte equação:

$$\text{Equação 2} - Sc + Sa/Pr$$

Esta equação determinaria o sucesso desta fase no tocante ao julgamento e sentenciamento dos crimes.

Do ponto de vista do objetivo do sistema – *a repressão criminal* –, pode-se estabelecer a terceira equação:

$$\text{Equação 3} - Sc/Pr$$

Esta equação determina o sucesso do aspecto repressivo do sistema, ou seja, a taxa de Pr que foram sancionados com condenação.

Síntese da fase 7

Na sétima e última fase examinada neste ensaio discutiu-se os julgamentos dos crimes. É o final do percurso iniciado, nessa análise, com o cometimento do crime. Para atingir o objetivo maior da racionalidade do sistema, que é a punição dos criminosos, adotou-se como critério de sucesso a sentença condenatória; em oposição, a sentença absolutória, ficou identificada como critério de ineficácia do sistema.

Considera-se neste estudo a sentença condenatória como o produto final do sistema de justiça criminal. Ela representa realmente o objetivo da repressão criminal. Esta decisão é imposta sempre que esteja provado ser o réu responsável pelo cometimento de um crime ou uma convenção penal, caso contrário o fato não é crime e o réu é absolvido. No nosso estudo, a absolvição é vista como ineficiência do sistema por causa dos seguintes argumentos (art. 386 do CPP):

- o fato não é crime: neste caso houve falha da polícia e do promotor e mesmo do juiz que aceitou a denúncia;

- não houve prova do fato: falha da polícia ou do promotor;
- houve prova da inexistência do fato: fracasso do promotor e da polícia, sucesso do advogado de defesa;
- réu não foi autor do crime: erro da polícia e do promotor;
- não existem provas suficientes para a condenação: falha da polícia e do promotor.

Caso os diferentes subsistemas fossem eficientes, não haveria possibilidade de uma decisão absolutória.

3.4.8 Fase 8: Execução penal (Ep)

Esta fase não será examinada no presente estudo. É a fase que trata do encaminhamento dos réus que são sancionados com penas privativas de liberdade.

4. Conclusões finais

Neste estudo pretendi examinar a possibilidade de se dispor de formas eficazes de controle externo do sistema de justiça criminal, ou seja, de controle das atividades dos policiais, dos promotores e dos juízes criminais. É preciso ficar bastante claro que as exigências colocadas pelo processo democrático de transparência e de prestação de contas à sociedade impõe a todos os serviços públicos o dever de submeter-se ao controle externo da sociedade. Entendo que para que o controle possa ser adequado e eficaz seja necessário o estabelecimento dos critérios e dos indicadores do sucesso organizacional, isto é, o conhecimento de como as necessidades da sociedade estão sendo atendidas pelos serviços públicos. Este foi sem dúvida o escopo deste ensaio.

Recentemente uma pesquisa realizada no Rio de Janeiro sobre a atuação específica da justiça militar deixa claro a necessidade urgente deste controle. O elevado número de arquivamentos de inquéritos policiais militares estaria deixando dúvidas

sobre a eficiência da atuação dos promotores da auditoria militar fluminense, levantando suspeitas sobre a possibilidade de tal atuação estar a serviço de justificações de violações dos direitos humanos cometidas pelos policiais.

Isto deixa claro que não é preciso somente controlar a atividade policial. É necessário que a sociedade controle todo

o sistema de justiça criminal. Claro deve ficar ser o controle da sociedade uma exigência imposta pela democracia que deve ser imposta a todas as organizações públicas. Quando elaborei este estudo pretendi provocar o debate demonstrando como é possível construir indicadores adequados para o controle do sistema de justiça criminal.