

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ANNA VIRGÍNIA CARDOSO DA SILVA

**A IMPUNIDADE COMO ALVO: O BRASIL MAIS SEGURO E A TENTATIVA DE  
(RE)ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM MACEIÓ**

MACEIÓ  
2017

ANNA VIRGÍNIA CARDOSO DA SILVA

**A IMPUNIDADE COMO ALVO: O BRASIL MAIS SEGURO E A TENTATIVA DE  
(RE)ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM MACEIÓ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Oliveira do Nascimento.

MACEIÓ  
2017

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**

Bibliotecária Responsável: Janis Christine Angelina Cavalcante

- S586i Silva, Ana Virgínia Cardoso da.  
A impunidade como alvo: o Brasil Mais Seguro e a tentativa de (re)organização  
Do Sistema de Justiça Criminal em Maceió / Anna Virgínia Cardoso da Silva. –  
2018.  
165 f.: grafs., tabs.
- Orientador: Emerson Oliveira do Nascimento.  
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas.  
Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia.  
Maceió, 2018.
- Bibliografia: f. 154-160.  
Anexos: f. 161-165.
1. Inquérito policial. 2. Homicídios. 3. Sistema de Justiça Criminal –  
Maceió - AL. 4. Brasil mais seguro. 5. Força Nacional.I. Título.

CDU: 343.97



Ata nº 07 da Sessão da Defesa Pública de Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas.

Em doze de julho de dois mil e dezessete, às nove horas, na sala 06 do PPGS, reuniu-se a banca examinadora da dissertação de mestrado da aluna **Anna Virgínia Cardoso da Silva**, intitulada: **A impunidade como alvo: o Brasil mais seguro e a tentativa de (re)organização do Sistema de Justiça Criminal em Maceió**. Vinculada à linha de pesquisa “Poder, Conflitos e Cidade”. A cerimônia de defesa pública, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Sociologia teve a banca examinadora composta pelos professores doutores: **Emerson Oliveira do Nascimento** (PPGS-UFAL - orientador), **Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro** – (UFMG - examinadora externa) e **Anabelle Santos Lages** (PPGS/UFAL - examinadora interna).

Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca se reuniram reservadamente para deliberarem, decidindo por unanimidade pela:

Aprovação (x); Aprovação com reformulações ( ); Reprovação ( ).

Comentários e Reformulações Indicados pela Banca Examinadora:

Para constar, lavrou-se a presente ata que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora e por mim, Edna da Silva Gomes, Assistente em Administração do PPGS.

Maceió, 12 de julho de 2017.

Assinaturas

1. Emerson Oliveira do Nascimento
2. Anabelle Santos Lages
3. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (via Skype)
4. [Assinatura]

*À Vicência, André e Anne.*

## AGRADECIMENTOS

Quero externar meus agradecimentos àquelas pessoas que foram fundamentais durante a elaboração dessa dissertação, a começar pelo meu orientador professor Emerson Oliveira do Nascimento, a quem sou grata pela dedicação, condução e paciência durante a construção deste meu trabalho.

Gratidão aos professores Júlio Cezar Gaudêncio, Fernando Rodrigues, Anabelle Lages e Jordânia Souza, que acompanharam o desenvolvimento deste trabalho, sempre dispostos a contribuir com comentários enriquecedores.

A professora Palloma Menezes, pela atenção dedicada a este trabalho durante minha passagem pelo IESP-UERJ, o que me possibilitou novas reflexões e a ampliação do olhar sobre o desenvolvimento do trabalho de campo, muito obrigada!

Sou igualmente grata aos professores e professoras do PPGS/UFAL, que ao longo desses dois anos me possibilitaram a oportunidade de aprender e evoluir academicamente. Também aos funcionários da secretaria e coordenação, registro aqui meus agradecimentos pela presteza.

Agradeço ainda o apoio da CAPES, que me concedeu bolsa de estudo ao longo do mestrado.

Aos membros do Núcleo de Inquéritos Policiais do Ministério Público, a equipe da Delegacia de Homicídios da Capital, da Central de Inquéritos Policiais Pendentes e das Varas do Tribunal do Júri de Maceió, pelo acolhimento e a disposição em contribuir com este trabalho, minha gratidão a todos!

Aos meus queridos amigos conquistados durante essa trajetória, Andréa Laís, Flávia Carneiro, Beatriz Vilela, Ana Carolina, Amanda Lorena e Adson Amorim, agradeço pela amizade, as boas conversas, pelos ensinamentos, trocas de conhecimentos e vivências.

À minha amiga Amanda Balbino pela parceria durante o trabalho de campo nas Varas Criminais.

Aos colegas do LESP, pelos momentos de partilha de conhecimento.

Meu agradecimento especial a minha mãe, sempre presente em minha vida a quem agradeço todos os dias e aos meus irmãos pelo companheirismo, compreensão e apoio constantes.

## RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo analisar a dinâmica de processamento dos crimes de homicídios dolosos na cidade de Maceió (AL), a partir da execução do Programa do Governo Federal Brasil Mais Seguro implantado em 2012, sobretudo na produção dos inquéritos policiais que contou com a participação da polícia judiciária da Força Nacional de Segurança Pública entre os anos de 2012 e 2015. Para tanto, buscou-se a partir de um dos eixos do Programa: a melhoria na investigação das mortes violentas, compreender como as medidas adotadas durante o processo de implantação do Brasil Mais Seguro possibilitou uma possível (re)organização do Sistema de Justiça Criminal em Maceió. Nesse sentido, sucessivos episódios decisivos nesse processo serão apresentados e analisados, bem como uma amostra de inquéritos policiais de homicídio dolosos, na busca por melhor entendimento quanto ao cenário dos inquéritos policiais em Maceió e os efeitos da atuação da Força Nacional de Segurança Pública.

**Palavras-chaves:** Inquérito Policial; Homicídios; Sistema de Justiça Criminal; Brasil Mais Seguro; Força Nacional; Maceió.

## ABSTRACT

The purpose this dissertation is to analyze the dynamics of prosecution of willfull homicide crimes in the city of Maceió (AL), as a result of the implementation of public policy *Brasil Mais Seguro* implemented in 2012, especially for production of police inquiries with participation of the judicial police of *Força Nacional de Segurança Pública* between the years 2012 and 2015. Thus it seek from one of the axes this public police: the improvement in the investigation of violent deaths, to understand how the measures adopted during the implantation of *Brasil Mais Seguro* to enabled a possible (re)organization of the Criminal Justice System in Maceió. In this sense, successives and decisives episodes in this process will be presented and analyzed, as well as a sample of police homicide investigations in the search for a better understanding of the scenario of police investigations in Maceió and the impacts of *Força Nacional de Segurança Pública*.

**Key words:** Police Inquiry; Homicide; Criminal Justice System; Brasil Mais Seguro; Força Nacional; Maceió.



## LISTA DOS QUADROS

QUADRO 1 – A produção de cada instituição da Justiça Criminal brasileira.....	32
QUADRO 2 – A evolução da produção acadêmica sobre fluxo do Sistema de Justiça Criminal.....	35
QUADRO 3 – <i>Checklist</i> do Inquérito Policial da Polícia Judiciária de Força Nacional de Segurança Pública.....	50
QUADRO 4 – Acordo e matriz de responsabilidades do Programa Brasil Mais Seguro em Alagoas.....	152

## LISTA DOS GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Situação dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió de 1997-2015.....	06
GRÁFICO 2 – Evolução das taxas de homicídios no Brasil e em Alagoas (1980 – 2015)....	17
GRÁFICO 3 – Evolução das taxas de homicídios em Maceió (1999-2011).....	22
GRÁFICO 4 – Taxa de desempenho do programa meta 2 – nacional, regional e estadual....	60
GRÁFICO 5 – Sexo das vítimas de homicídios dolosos em Maceió (2012-2015).....	131
GRÁFICO 6 – Faixa etária das vítimas de homicídios dolosos – Maceió (2012-2015).....	132
GRÁFICO 7 – Cor da pele das vítimas de homicídios dolosos – Maceió (2012-2015).....	133
GRÁFICO 8 – Escolaridade das vítimas de homicídios dolosos – Maceió (2012-2015).....	134
GRÁFICO 9 – Estado civil das vítimas de homicídios dolosos – Maceió (2012-2015).....	134
GRÁFICO 10 – Faixa de horário das ocorrências de homicídios dolosos em Maceió (2012-2015).....	138
GRÁFICO 11 – Locais de ocorrência dos homicídios dolosos – Maceió (2012-2015).....	138
GRÁFICO 12 – Instrumento utilizado nos crimes de homicídio doloso em Maceió (2012-2015).....	139
GRÁFICO 13 – Motivações registradas nos inquéritos policiais de homicídios dolosos – Maceió (2012-2015).....	140
GRÁFICO 14 – Situação dos inquéritos policiais de homicídios dolosos em Maceió (2012-2015).....	143
GRÁFICO 15 – Inquéritos policiais de homicídios dolosos concluídos pela Força Nacional e Polícia Civil em Maceió (2012-2013).....	144
GRÁFICO 16 – Distribuição dos inquéritos de homicídios dolosos entre a Força Nacional e a Polícia Civil em Maceió (2012-2015).....	144
GRÁFICO 17 – Solicitação de dilação de prazo dos inquéritos policiais produzidos pela Força Nacional e Polícia Civil em Maceió (2012-2015).....	145
GRÁFICO 18 – Oferecimento de denúncias pelo Ministério Público.....	146

GRÁFICO 19 - Tempo (em meses) entre abertura do inquérito de homicídio doloso e a denúncia por parte do Ministério Público em Maceió (2012 e 2015)..... 147

GRÁFICO 20 – Tempo (em meses) entre a data da abertura do inquérito de homicídio doloso e a data do aceite da denúncia por parte do Ministério Público em Maceió (2012 e 2015)..... 148

## LISTA DAS TABELAS

TABELA 1 – Inquéritos Policiais – instaurados por portaria e flagrantes homicídios em Maceió (2012-2015).....	89
TABELA 2 – Inquéritos Policiais – concluídos e em andamento homicídios em Maceió (2012-2015).....	90
TABELA 3 – Inquéritos Policiais – concluídos com autoria e sem autoria Homicídios em Maceió (2012-2015).....	91
TABELA 4 – Número de homicídios e de inquéritos concluídos com autoria, taxa de elucidação por ano de Maceió (2012 – 2015).....	101
TABELA 5 – Ocupação das vítimas de homicídios dolosos em Maceió (2012-2015).....	135
TABELA 6 – Bairros de Moradia das vítimas de homicídios dolosos (2012-2015).....	136
TABELA 7 – Ocorrências de homicídio por motivações registradas em Maceió (2012-2015).....	141

## LISTA DAS IMAGENS

IMAGEM 1 – Áreas integradas de segurança pública de Maceió (AISP's).....	111
IMAGEM 2 – Distribuição dos crimes de homicídio em Maceió por área Integrada de Segurança Pública (2012-2015).....	112
IMAGEM 3 – Divisão de delegacias de homicídio por área Integrada de Segurança Pública.....	114

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

**AISP's** – Áreas Integradas de Segurança Pública.

**BOPE** – Batalhão de Operações Especiais.

**CIPP** – Central de Inquéritos Policiais Pendentes.

**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça.

**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público.

**CODE** – Complexo de Delegacias Especializadas.

**COPOM** – Centro de Operações da Polícia Militar.

**DFNSP** – Departamento da Força Nacional de Segurança Pública.

**DGPC** – Delegacia Geral da Polícia Civil de Alagoas.

**DHC** – Delegacia de Homicídios da Capital.

**DHPP** – Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoas.

**DIATI** – Diretoria Adjunta de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça de Alagoas.

**ENASP** – Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública.

**E-SAJ** – Sistema de Automação da Justiça.

**FBSP** – Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

**FNSP** – Força Nacional de Segurança Pública.

**GEINFO** – Gerência de Estatística e Informática da Polícia Civil.

**GGI** – Gabinete de Gestão Integrado.

**GGIM** – Gabinete de Gestão Integrada Municipais.

**GPP** – Grupo de Persecução Penal.

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**IPs** – Inquéritos Policiais.

**MJ** – Ministério da Justiça.

**MS** – Organizado pelo Ministério da Saúde.

**NEAC** – Núcleo de Estatística e Análise Criminal.

**NEVIAL** – Núcleo de Estudos Sobre a Violência em Alagoas.

**NIMP** – Núcleo de Inquéritos Policiais do Ministério Público.

**OMS** – Organização Mundial da Saúde.

**ONU** – Organização das Nações Unidas.

**PIAPS** – Programas Sociais de Prevenção da Violência.

**PIB** – Produto Interno Bruto.

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

**RISP's** – Regiões Integradas de Segurança Pública.

**SAJ/MP** – Sistema de Automação da Justiça do Ministério Público.

**SENASP** – Secretaria Nacional de Segurança Pública.

**SEDES** – Secretaria de Defesa Social de Alagoas.

**SIM** – Sistema de Informações de Mortalidade.

**SINDPOL** – Sindicato dos Policiais Civis de Alagoas.

**SSP-AL** – Secretaria de Segurança Pública de Alagoas.

**SUSP** – Sistema Único de Segurança Pública.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>Capítulo I: OS HOMICÍDIOS E A CIRANDA DOS INQUÉRITOS POLICIAIS PENDENTES DE MACEIÓ-AL.....</b>	<b>15</b>
1.1 O problema dos homicídios em Alagoas: o contexto criminal da investigação.....	15
1.2 O funcionamento do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro.....	23
1.3 Os estudos sobre o Fluxo do Sistema de Justiça Criminal.....	32
1.4 Os Inquéritos Policiais Pendentes: o caso de Maceió.....	41
<b>Capítulo II: BRASIL MAIS SEGURO: A (RE)ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM MACEIÓ – AL.....</b>	<b>63</b>
2.1 Revisando os Planos Nacionais de Segurança.....	65
2.2 O Brasil Mais Seguro e o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal em Maceió.....	74
<b>Capítulo III: A INVESTIGAÇÃO DOS HOMICÍDIOS EM MACEIÓ A PARTIR DO INQUÉRITO POLICIAL.....</b>	<b>93</b>
3.1 Investigação criminal e a elucidação dos homicídios em Maceió.....	95
3.2 Entre a Delegacia de Homicídios da Capital (DHC) e o Núcleo de Inquéritos do Ministério Público Estadual de Alagoas (NIMP): percorrendo o caminho do inquérito policial.....	102
3.2.1 O plantão: a investigação preliminar.....	105
3.2.2 A investigação de seguimento e os desdobramentos no cotidiano da DHC.....	115
3.2.3 O Núcleo de Inquéritos Policiais do Ministério Público.....	122
3.3 As características dos inquéritos policiais de homicídio doloso produzidos em Maceió: os resultados.....	128
3.3.1 Perfil Social das vítimas de homicídios dolosos em Maceió.....	130



3.3.2 Características dos homicídios dolosos em Maceió.....	137
3.3.3 O Inquérito policial de homicídio doloso em Maceió.....	141
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>150</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>160</b>

## INTRODUÇÃO

Regem as boas normas acadêmicas que a introdução seja um espaço para a síntese do texto, uma apresentação sobre o tema abordado. No entanto, peço licença para fugir um pouco do convencional, bem como do aspecto impessoal na escrita, para explicar a trajetória dessa investigação, pois os fatos narrados a seguir foram redesenhando a pesquisa, até que ela adquirisse o corpo em que se apresenta. Faço essa escolha por considerar que a descrição do caminho percorrido durante a investigação será importante para compreensão das páginas que se seguem.

No decorrer de uma pesquisa, lidar com os imponderáveis ainda é, sem dúvidas, um dos maiores desafios para um pesquisador. Por mais que os objetivos estejam definidos, o método alinhado e o problema claro, situações práticas presentes no cotidiano do campo levam a surpreendentes acontecimentos que ocorrem sem permissão, sem licença e mudam a ordem dos fatos. O que era definido, compilado e claro, passa a ser revisto, repensado e redesenhado, dando novos sentidos para o trabalho.

Durante minha graduação em Ciências Sociais, atuando como pesquisadora no Núcleo de Estudos Sobre a Violência em Alagoas (NEVIAL) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), tive a oportunidade de participar de uma pesquisa de Iniciação Científica sobre a dinâmica dos padrões de homicídios em Maceió e Região Metropolitana. Nesse período, entre leituras e coleta de dados, passei a me interessar pela dinâmica de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, especificamente me inquietava como a justiça criminal estava lidando com o processamento dos casos de homicídio em Maceió, considerada uma das capitais mais violentas do país.

Embora não fosse esse o tema da pesquisa, segui esse curso paralelamente, me dedicando precisamente em conhecer um pouco mais sobre o chamado “efeito funil” da justiça criminal, descrito por Sergio Adorno (2002), como a “imagem flagrante do Sistema de Justiça Criminal”, referindo-se à área na qual os crimes são oficialmente registrados em detrimento ao lado estreito do gargalo, região onde se situam aqueles crimes cujos autores chegaram a ser processados e por fim acabaram sendo condenados. Esse efeito contribui para disseminação do sentimento de medo, insegurança e principalmente de impunidade. A ideia da ausência de punibilidade pela justiça criminal.

Nessa linha de análise, surgem os estudos de fluxo do Sistema de Justiça Criminal, que se caracterizam pelo estudo do processamento dos dados produzidos com base nas decisões

tomadas pelas agências que compõem o Sistema de Justiça Criminal (Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e Sistema Prisional). Esse tipo de informação possibilita calcular o percentual de casos que, registrados pela polícia, conseguem passar de uma fase a outra “sobrevivendo” até a sentença. A partir dessas informações, pode-se avaliar tanto a eficiência do sistema quanto a probabilidade de punição pela prática de um dado crime (VARGAS, 2004; CANO, 2006; RIFIOTIS, 2006; RATTON E CIRINO, 2006; MISSE E VARGAS, 2007; ADORNO, 2002, 2008; RIBEIRO, 2010).

Tomando por inspiração os estudos realizados, passei a dividir minhas inquietações e dúvidas durante as reuniões da pesquisa e fui incentivada por meu orientador a escrever sobre o tema. Assim sendo, dava-se início a minha inserção e de certa forma peregrinação em busca das informações necessárias para o desenvolvimento do trabalho, dessa vez já no âmbito do mestrado em Sociologia.

A priori, a finalidade da pesquisa era realizar uma análise sobre o fluxo do Sistema de Justiça Criminal de Maceió para o delito de homicídio na série histórica de 1990 a 2010, mais precisamente, na fase que vai do registro da ocorrência policial até a denúncia efetuada pelo Ministério Público, ou seja, caminharia pela fase policial ou etapa pré-processual, como se refere os operadores do direito. Buscava compreender quais fatores facilitam, direcionam, limitam e potencializam a operacionalização institucional do processamento dos casos de homicídio em Maceió. Entretanto, durante a realização do trabalho de campo, a pesquisa foi ganhando outros contornos a partir da busca pelas informações necessárias.

Inferem Vargas e Ribeiro (2008), que um dos maiores impedimentos na realização de trabalhos sobre o fluxo da justiça criminal, são os obstáculos do acesso a informação encontrados pelo pesquisador. Questões que vão desde a existência do dado, passando pela autorização dos responsáveis pelos órgãos governamentais até a qualidade dos dados sistematizados. Essas barreiras fazem com que a produção de estudos dessa natureza tornem-se tímidos.

É perceptível a resistência por parte das instituições governamentais em relação ao desenvolvimento de sistemas de informações apesar dos avanços da modernização tecnológica, o que fica evidente quando pensamos que os investimentos em setores dessa competência no âmbito da segurança pública e justiça criminal no Brasil só foram se formando a partir dos anos 2000. “Como não veem utilidade nenhuma na produção de estatísticas e indicadores, os operadores das organizações do Sistema de Justiça Criminal tendem a negligenciar a produção dessas informações” (BEATO, 2000, p. 90). Em Alagoas a

situação não se difere, mas ganha contornos mais dramáticos, resultantes da conjuntura de violência e criminalidade ocorrentes no estado, bem como da fragmentação do Sistema de Justiça Criminal.

Em decorrência da experiência na pesquisa anterior sobre padrões de homicídios, tinha clareza de onde conseguir informações sobre os registros de ocorrências por parte da Polícia Militar, mas a Polícia Civil e o Ministério Público eram ambientes até então desconhecidos. Desta forma, decidi começar pelo Ministério Público Estadual de Alagoas, dando início, assim, a muitas idas e vindas à instituição. A falta de conhecimento dos próprios operadores quanto à gestão da informação ficou evidenciada na busca pelos dados do Ministério Público, foram vários fragmentos de informações para encontrar o núcleo de inquéritos policiais e confirmar a existência ou não dos dados sistematizados.

O começo dessa peregrinação ocorreu em Maio de 2015, na sede da instituição, prédio localizado em uma região onde funcionam vários centros comerciais da cidade no bairro do Poço, foi meu primeiro contato. Entrei no Ministério Público, passei pelo detector de metais e segui para o balcão de informações. Expliquei à atendente o motivo da minha visita e perguntei pelo setor onde poderia conseguir tais informações, buscava pelo núcleo de inquéritos policiais. Ela respondeu, com um ar confuso, de quem não sabia ao certo como me orientar, assim pediu que me dirigisse a outro setor, saí percorrendo os corredores em busca de alguma informação, até que cheguei à secretaria do gabinete da procuradoria geral de justiça, onde fui atendida por um dos assessores. Nesse percurso, as informações repassadas pelos operadores eram truncadas, em relação à existência ou não dos dados sistematizados, até o momento em que o assessor foi até a sala de um dos promotores presentes no local para perguntar “se ele sabia de alguma coisa”. Então, voltou com um pedaço de papel e me entregou dizendo que: “talvez lá eles possam informar melhor”.

No papel tinha anotado o endereço das Promotorias Criminais da Capital e do Fórum da Capital, ambos localizados em um bairro distante da sede. Agradei e, uma semana depois de visitar o Ministério Público, segui para as Promotorias Criminais. Ao entrar no prédio fui informada por uma moça que naquele momento não havia ninguém para me atender, o promotor que poderia me ajudar não estava e que eu deveria voltar outro dia. Perguntei se ali funcionava o núcleo de inquéritos policiais. Passando o olhar pela lista com os ramais ela balança a cabeça negativamente dizendo não saber de certeza. Passado alguns minutos, na dúvida com relação ao setor, ela acaba confirmando a existência do Núcleo de Inquéritos

Policiais do Ministério Público (NIMP), mas reforçou que no momento não tinha como ajudar.

Sendo assim, decidi seguir para o Fórum que fica a poucos metros dali. Não entendi, no primeiro momento, o porquê do encaminhamento ao Fórum, mas resolvi arriscar. Ao chegar, procurei por informações em uma das três Varas do Tribunal do Júri e a escritã, com uma expressão perdida, mas prestativa, pediu que eu aguardasse que ela iria se informar. Nesse momento, eis que uma mulher entrou na sala e posicionou-se ao meu lado, ela escutava nossa conversa atentamente e de repente nos interrompeu se apresentando como promotora e que talvez pudesse me ajudar, é o “quantitativo dos inquéritos que você quer, certo?” Perguntou ela. Expliquei a promotora que procurava pelo quantitativo das denúncias realizadas pelo Ministério Público. Ela então respondeu que essa informação somente nas próprias promotorias criminais, uma vez que o NIMP, não possuía esse tipo de informação, ele atua como um distribuidor repassando os inquéritos às promotorias e varas criminais, não há um controle gerencial desses inquéritos por parte do núcleo, quem exerce essa função é a corregedoria em virtude do encaminhamento dos relatórios mensais realizados pelas promotorias da capital.

Durante a conversa na Vara, a promotora perguntou se eu conhecia a Diretoria Adjunta de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça de Alagoas (DIATI), respondi que não, rapidamente ela falou que o DIATI talvez disponha das informações que eu precisava e explicando que ele funcionava em um anexo do Tribunal de Justiça de Alagoas no centro da cidade, disse-lhe que no momento somente tinha disponível uma carta de apresentação e um pedido direcionado ao Ministério Público, a promotora respondeu que não tinha problema e completou: “pode ir que vou ligar avisando da sua visita”. Como o prédio do Tribunal de Justiça fica localizado no centro da cidade, um pouco distante de onde me encontrava naquele momento e em decorrência do horário, chegaria ao final do expediente, logo deixei para ir ao local no dia seguinte.

Chegando ao Poder Judiciário de Alagoas, logo encontrei uma placa identificando o DIATI. Subi as estreitas escadas em espiral e deparei-me com uma porta de ferro, com um interfone e uma câmera direcionada para entrada, a porta estava entreaberta e mais adiante um rapaz ao perceber minha presença autorizou a entrada. Ao seguir em frente, cheguei até a recepção onde uma senhora perguntou no que poderia me ajudar, apresentei-me novamente explicando o motivo da minha visita, algo que se repetiu durante toda a pesquisa nas

instituições por onde passei, tinha sempre que começar do zero (MONROY; 2015)<sup>1</sup>. Antes que eu terminasse fui conduzida para outro cômodo e pelo caminho tinham várias caixas espalhadas pelo corredor, a recepcionista explicou que eles estavam de mudança para o prédio do Tribunal de Justiça e em alguns dias deixariam o anexo.

Entrei em uma sala com alguns computadores e fui apresentada a um dos técnicos, quando ia começar a explicar mais uma vez o motivo da minha visita, ele interrompeu minha fala dizendo saber do que se tratava e em seguida puxou uma cadeira ao seu lado e me apresentou ao E-Saj – Sistema de Automação da Justiça, uma ferramenta digital que possibilita o acompanhamento dos processos e, com as informações que são preenchidas pelas varas, é possível quantificá-las.

Perguntei pela situação dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió, já que eles não tinham as informações que me interessavam naquele momento, enquanto ele fazia a busca eu fiquei aguardando, nesse tempo, perguntei-lhe o que é necessário para ter acesso aos dados, pois só tinha no momento uma carta de apresentação. Entreguei-lhe o papel, ele abriu e leu rapidamente, em seguida perguntou se eu tinha um *pen drive*, respondi positivamente e ele disse: “vou te passar os dados”. Rapidamente me veio à mente as palavras da promotora de que avisaria da minha visita.

Enquanto aguardava o técnico separar os dados, observando aquele lugar restrito a poucos, fiquei me questionando o que teria acontecido se eu não tivesse conhecido a promotora durante meu trajeto, será que o acesso àqueles dados de forma rápida e eficaz seria o mesmo? Em um ambiente no qual os ritos burocráticos se entrelaçam com sua existência, onde a engrenagem de funcionamento é conduzida por uma tradicional estrutura hierárquica, conforme descreve Weber (2004), a disponibilidade das informações seria a mesma sem a intervenção da promotora?

Alguns estudiosos da burocracia pós-weberiana, como Peter Blau e Richard Scott (1970), ao analisarem as organizações burocráticas e teorizar as organizações formais e informais, argumentaram que por mais que os operadores de uma organização elaborem

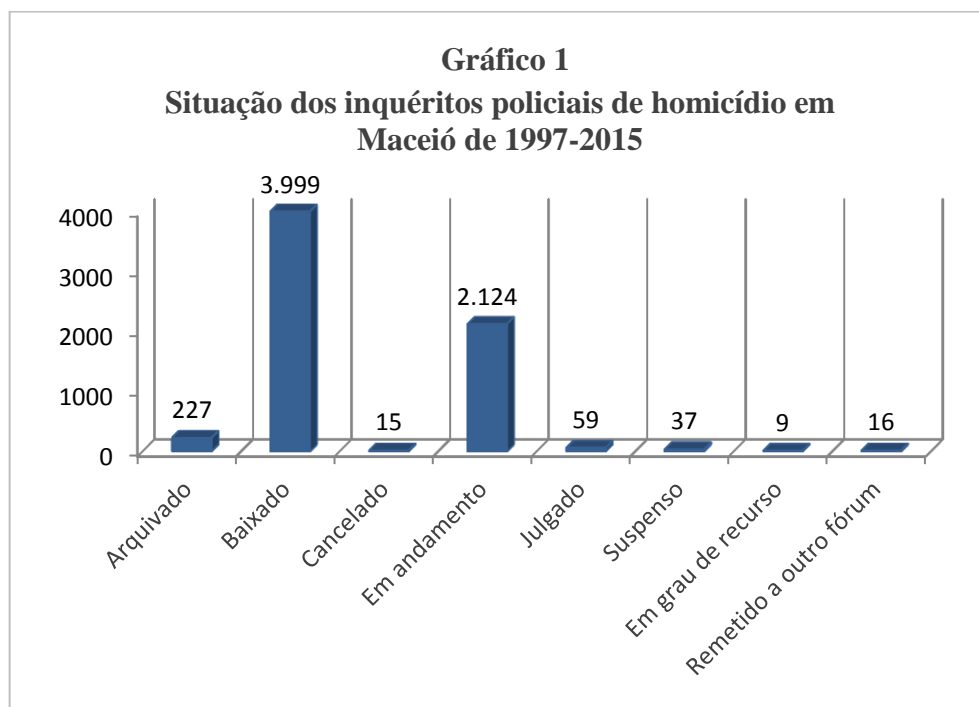
---

<sup>1</sup> Segundo Monroy (2015), para superar a barreira da desconfiança, durante a realização do seu trabalho de campo na província de Urabá na Colômbia, procurou ser o mais clara possível quanto aos seus objetivos junto à comunidade, assim, repetia todos os dias a mesma história para não levantar nenhuma suspeita, já que se tratava de um ambiente marcado pelo medo em decorrência da violência. Porém, contar a todos a mesma história durante todo o trabalho de campo tornou-se extremamente desgastante: “tudo começava do zero diariamente”. Embora o contexto da pesquisa seja outro, durante as visitas realizadas às instituições ao invés de ser um processo acumulativo junto ao campo e ao objeto de investigação, era necessário sempre repetir o mesmo discurso, ou carregar uma pasta com todas as autorizações na tentativa de romper com a desconfiança de alguns operadores do sistema, que acreditavam que meu intuito era de tão somente na declaração de um delegado: “realizar críticas negativas ao trabalho sem conhecer de fato como as coisas funcionam”.

regras de conduta e planejem mecanismos administrativos é impossível determinar completamente como seus agentes vão agir. “O fato de uma organização ter sido formalmente estabelecida não significa que todas as atividades e interações de seus membros estejam estritamente conforme os esquemas oficiais” (BLAU & SCOTT, 1970, p. 18). Mas, supondo que o quadro fosse outro, que a solicitação ocorresse por vias formais seguindo a dinâmica administrativa do Judiciário, o desfecho poderia ter sido outro. Uma das principais barreiras que limitam pesquisas neste campo de saber ainda é a existência e acessibilidade aos dados.

O DIATI somente possui registros a partir de 1997, quando foi criado a fim de agilizar as informações no Tribunal de Justiça. Passou por uma série de modificações até atender às necessidades da instituição de facilitar a informação junto às varas criminais, assim, contribuindo para o andamento dos processos. E, por fim, tornou-se uma referência para os demais órgãos estatais como o Ministério Público e a Polícia Civil, chegando a assessorá-los durante a constituição dos seus sistemas de informações quando os inquéritos policiais passaram a ser digitalizados, em janeiro de 2016.

De acordo com os dados do DIATI, dos 6.486 inquéritos registrados nas Varas Criminais do Fórum de Maceió entre 1997 e 2015, apenas 59 foram julgados<sup>2</sup> (Gráfico 1).



Fonte: Diretoria Adjunta de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça de Alagoas (DIATI).

<sup>2</sup> É importante ressaltar que embora tenha sido criado em 1997, a maior parte dos registros são de 2002 em diante, isso ocorre em virtude de reajustes realizados no sistema. Logo, há pequenas lacunas de tempo o que significa que estes dados correspondem à totalidade de inquéritos que constam no banco referente a este período.

Conforme exposto no gráfico acima, a maior parte dos inquéritos encontra-se baixado (3.323), o que significa que ele pode ter regressado para as delegacias de origem, para realização de novas diligências, bem como ter sido encerrado ou mesmo arquivado. Na sequência aparece o que estão em andamento (2.124), e os que seguiram para o arquivamento (227). Esse resultado, embora assustador e dramático reafirma as conclusões dos estudos realizados sobre o fluxo da justiça criminal para o delito de homicídio no Brasil, que aponta a fase policial como o maior gargalo do Sistema de Justiça Criminal, que corresponde a etapa entre a conclusão do inquérito e a denúncia realizada pelo Ministério Público.

No caso de Maceió, tem um elemento a mais, parte desse período corresponde à execução da Meta 2, da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), um dispositivo criado em 2010, com o objetivo de dar um desfecho para os inquéritos policiais de homicídios dolosos que se encontravam “esquecidos” nas delegacias pelo país, pertencentes aos anos de 1996 a 2009. Nesse sentido, os dados indicam uma preocupante tendência de arquivamento desses inquéritos policiais. Esse resultado não expressa uma possível irregularidade no que compete a proposta da ENASP, mas sinaliza a deficiência do modelo de investigação e processamento desse tipo de delito. Dessa forma, a culpa não recai somente na Polícia Civil a responsável pela produção do inquérito policial, mas também no Ministério Público, cabe a essa instituição o papel de evitar que esse dispositivo transforme-se em um procedimento administrativo regulatório.

Para conduzir os inquéritos policiais inconclusos da capital alagoana, o governo estadual solicitou em 2010 o reforço da polícia judiciária da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)<sup>3</sup>. Logo o estado foi o primeiro a receber esse adicional do Ministério da Justiça para a investigação dos casos de homicídio. Tratava-se de uma ação pioneira no país, pois a partir daquele momento a Força Nacional passa a atuar em diversas áreas, realizando um ciclo completo de atuação.

Neste contexto, a imersão no trabalho de campo foi revelando a complexidade que envolvia a estrutura e organização dos órgãos de segurança pública e justiça criminal de Alagoas. Desta forma, uma nova arquitetura para o projeto foi emergindo, novos elementos e atores se firmando e conduzindo a novos caminhos.

Após a minha primeira jornada, refletindo sobre as informações recolhidas no DIATI, decidi seguir em busca dos dados que me possibilitassem um entendimento sobre o esclarecimento dos homicídios em Maceió. Nesse sentido, considere o cálculo da taxa de

---

<sup>3</sup> A partir desse momento, a referência à Força Nacional de Segurança Pública será apenas como Força Nacional.



esclarecimento como um caminho para ter uma fotografia quanto ao quadro da investigação dos crimes no município e seus desdobramentos no âmbito da justiça criminal. Para tal, parti da premissa de Vargas e Ribeiro (2008), de que a mensuração do esclarecimento dos homicídios era possível a partir do cálculo percentual de inquéritos esclarecidos, tendo como base o número de registros realizados pela Polícia. Para obter mais clareza quanto à questão, também optei por utilizar os dados dos registros de homicídio da Polícia Militar. Seguindo essa perspectiva, eu tinha dois destinos certos: a Secretaria Segurança Pública de Alagoas (SSP-AL) e a Delegacia Geral da Polícia Civil de Alagoas (DGPC).

Em Junho de 2015, visitei o Núcleo de Estatística e Análise Criminal (NEAC), sediado na SSP-AL, localizado no centro da cidade em Maceió. O NEAC fica no primeiro andar do prédio, há uma identificação na porta, ao entrar avistam-se diversas mesas, todas com computadores, alguns com o adesivo do Brasil Mais Seguro na parte detrás da tela, além de uma mesa central, usada para reuniões. Fui recebida por um dos responsáveis pelo processamento dos dados. Com um ofício em mãos, me apresentei, entregando-lhe o documento e, após a leitura do pedido, fui informada que o NEAC somente dispõe de dados a partir de 2012, os dos anos anteriores disponíveis com relação aos registros de ocorrência de homicídios são do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), organizado pelo Ministério da Saúde (MS), que nas palavras dele: “os de Alagoas não são muito confiáveis nesse período”. Surpresa com aquela informação o indaguei do porquê de dados tão atuais, e a resposta está vinculada à ausência de um setor responsável pela sistematização das informações e completou dizendo: “o NEAC é recente, surgiu em 2012, logo, só temos dados a partir daí”. Diante daquela informação, recordei-me do Programa Brasil Mais Seguro e questioneei se a existência do NEAC estava vinculada à implantação do Programa do Governo Federal, o que me foi confirmado.

De acordo com o técnico, o Núcleo de Estatística e Análise Criminal nasceu em 2012, tendo sido criado para realizar análises em relação à crescente violência urbana em Alagoas, principalmente os homicídios. A finalidade do núcleo é de mensurar estatisticamente o contexto vivenciado pelo estado, dando uma “visão” aos gestores públicos sobre a dimensão do fenômeno através do mapeamento das áreas com maior incidência de homicídios na capital. Por meio do georreferenciamento, eles identificavam as manchas criminais e repassavam as informações para os representantes da Força Nacional, das forças locais de segurança (polícias Militar e Civil) e do governo estadual, por meio da Câmara de

Monitoramento Local, onde ocorriam as reuniões da cúpula da segurança pública e justiça criminal de Alagoas, para debater as ações do Brasil Mais Seguro.

Com a emissão dos mapas, era possível realizar estratégias de enfrentamento à criminalidade em territórios específicos em virtude da concentração das ocorrências em alguns bairros. Nesse contexto, os mapas auxiliavam tanto o policiamento ostensivo realizado pela Força Nacional e Polícia Militar, bem como durante as investigações da Polícia Judiciária (Polícia Civil e Força Nacional), que utilizavam os mapas para estudar a dinâmica da região onde ocorreu o evento criminoso.

Para compreender esse quadro, ainda em Junho de 2015, fui até a antiga sede da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, onde funciona a Delegacia Geral da Polícia Civil de Alagoas. Diferente da maioria dos órgãos governamentais que ficam no centro da cidade, a DGPC fica em um bairro mais afastado próximo à orla marítima.

Quando Cheguei à recepção, me apresentei explicando o motivo da minha visita, perguntei se era possível conversar com alguém da Gerência de Estatística e Informática da Polícia Civil (GEINFO). Ao contrário do que ocorreu ao visitar o NEAC, não preparei nenhuma solicitação formal, esperava primeiro saber a situação do banco sobre o registro dos inquéritos policiais de homicídio, se nesse também somente teriam registros a partir de 2012. Autorizada a entrar, fui orientada a seguir por um longo corredor em direção à última porta, onde funciona o GEINFO. No trajeto, vou passando por muitas portas, todas sinalizando seu setor de funcionamento.

O GEINFO fica em uma ampla sala dividida em dois cômodos, com uma pequena recepção onde fui atendida pela secretária e um dos técnicos. Ao perguntar sobre a extensão das informações, eles confirmaram a existência de dados a partir de 2012 e explicaram os procedimentos necessários para obtê-los.

Ainda durante a visita ao GEINFO, enquanto conversava com a atendente, entrou na sala um agente da Polícia Civil, atenta à conversa dele com o técnico, perguntei se ele atuava na Delegacia de Homicídios da Capital (DHC), ele respondeu positivamente, durante nossa conversa, ele comentou que estava na Delegacia desde 2012 quando a especializada de fato foi criada atuando junto com delegados, escrivães e investigadores da Força Nacional na elucidação dos homicídios. Anteriormente, a DHC limitava-se a atender poucos bairros e tinha uma estrutura ínfima, após os investimentos do Plano de Segurança Pública do Governo Federal foi possível organizar a delegacia, implantando uma padronização dos procedimentos até então inexistente.

Então, quando chegou a Força Nacional, assim, abriu o Programa Brasil Mais Seguro e a Força Nacional já tinha passado aqui, mas não com essa estrutura, principalmente com a questão da polícia judiciária aí ela trouxe o padrão que normalmente não tinha, era desorganizado (Policial Civil de Alagoas)<sup>4</sup>.

A polícia judiciária da Força Nacional foi incorporada ao Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP) especialmente para atuar nos inquéritos pendentes de Maceió, que tinha um volume de 4.000 inquéritos policiais em suas prateleiras. A missão da Força Nacional de Segurança Pública é caracterizada por “oferecer respostas pontuais a situações de crise, no momento e no lugar em que elas ocorrem” (VARGAS et al, 2014, p. 15).

Em 2012, após a implantação do programa piloto de redução à criminalidade Brasil Mais Seguro do Governo Federal, o quadro de agentes foi ampliado e a Força Nacional passou a atuar com a Polícia Civil na condução dos inquéritos policiais, nesse momento dava-se início a um processo de reestruturação no corpo da segurança pública e justiça criminal, em uma das missões mais longas já executadas por essa força policial em Alagoas.

Com o Brasil Mais Seguro e os agentes da Força Nacional atuando junto às forças de segurança locais, a engrenagem do Sistema de Justiça Criminal foi ganhando um novo desenho, a partir dessa peça a mais (VARGAS et al; 2014), sobretudo em sua operacionalização. Após um longo hiato, cuja dimensão de seus reflexos infelizmente jamais será mensurada com precisão, devido à ausência dos registros, transformando-se em um silêncio gritante que ecoara pelo Sistema de Justiça Criminal de Alagoas, esse quadro começava a mudar, mais precisamente em Maceió a negligência estava ganhando ares de renovação.

A partir de 2012, nasceram a Delegacia Especializada de Homicídios da Capital e o Núcleo de Estatística e Análise Criminal, também foi implantado a Reconhecimento Visuográfica, procedimento de emissão do laudo prévio do local do crime, até então inexistente na Polícia Civil de Alagoas, e os sistemas de informação da Polícia Civil e Militar. Outro reflexo foi à digitalização dos inquéritos policiais, com o intuito de agilizar a fase processual por meio do estreito diálogo entre Polícia Civil, Ministério Público e Varas Criminais.

Essa nova estrutura e operacionalização são reflexos de uma construção institucional da realidade. O cenário vivenciado pelo estado com elevadas taxas de homicídio, um Sistema de Justiça Criminal fragmentado e com a população cobrando um posicionamento dos

---

<sup>4</sup> No intuito de preservar a identidade dos entrevistados somente suas funções no Sistema de Justiça Criminal serão identificadas.

gestores públicos, possibilita um conjunto de elementos manobráveis do ponto de vista político. Segundo Azevedo (2014), à luz da sociologia, na gestão do Sistema de Justiça Criminal muitos dos objetivos são definidos por demandas externas. Em uma conjuntura de recursos escassos o sistema passa a funcionar conforme a articulação das peças no jogo, a racionalização é acionada ditando quais demandas serão respondidas de forma eficaz mercantilizando para a sociedade uma imagem de eficiência.

Nessa linha de análise, o Brasil Mais Seguro e a presença da Força Nacional desencadeiam diversos fatores que refletem tanto na forma como o Sistema de Justiça Criminal passa a operar como na percepção que a população passa a ter a partir de sua presença no estado. Logo, a coadjuvante na condução dos inquéritos pendentes, ganha ares de protagonista um ano depois, transformando-se no fio condutor no funcionamento do Sistema de Justiça Criminal até então inoperante.

A partir dos contornos que a coleta de dados foi se desenvolvendo a minha investigação passou a ganhar um novo direcionamento, saindo da perspectiva de uma análise sobre o Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, para a construção e desenvolvimento do fluxo por esse sistema, sobretudo na produção dos inquéritos policiais. Nesse sentido o problema desta pesquisa é: considerando o caráter experimental do programa Brasil Mais Seguro do Governo Federal no Estado de Alagoas e os altos percentuais publicamente conhecidos de violência homicida na região, quais os efeitos da Força Nacional de Segurança Pública sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, mais precisamente a fase policial? Eis a pergunta que norteará todo o texto que se segue.

Nesse descortinar de fatos, o objetivo da presente investigação é analisar a dinâmica de processamento dos crimes de homicídio na cidade de Maceió (AL) a partir da execução do programa do Governo Federal Brasil Mais Seguro implantado em 2012, sobretudo na condução dos inquéritos policiais com a participação da polícia judiciária da Força Nacional de Segurança Pública entre os anos de 2012 e 2015. Portanto, especificamente, seguem-se três linhas:

1. traçar um panorama da segurança pública e justiça criminal em Maceió, apontado o contexto criminal desta investigação e o quadro de crise que levou a chegada Força Nacional e a deflagração da Operação Jaraguá;
2. analisar o processo de implantação do Programa Brasil Mais Seguro, com foco na reorganização do Sistema de Justiça Criminal em Maceió, sobretudo em um de seus eixos: a melhoria na investigação das mortes violentas;

3. analisar os impactos das ações do Brasil Mais Seguro na investigação dos homicídios dolosos em Maceió a partir da produção do inquérito policial, realizado pela Força Nacional e pela Polícia Civil.

Sendo assim, a hipótese defendida nessa investigação é de que a implantação do piloto do Programa de Redução da Criminalidade Violenta batizado de Brasil Mais Seguro possibilitou uma série de medidas que permitiu a reorganização do *modus operandi* do Sistema de Justiça Criminal de Maceió, sobretudo ao que compete à fase policial do sistema que corresponde à etapa de investigação que contou com a presença da Força Nacional.

A pesquisa iniciou-se a partir de um levantamento de dados fornecidos por órgãos oficiais do Estado de Alagoas. No primeiro momento, foram analisados os bancos da Polícia Civil do Estado de Alagoas e do DIATI, onde ocorrem os registros do inquérito policial e o da SSP-AL, responsável pelos registros das ocorrências de homicídio de Maceió no período de 2012 a 2015. Essa etapa possibilitou, em primeiro plano, ter uma fotografia da realidade de Maceió, situando o contexto da pesquisa, utilizando o desenho de corte transversal.

Essa estratégia de análise baseia-se no cálculo da produção de cada uma das organizações do Sistema de Justiça Criminal (número de crimes registrados, inquéritos abertos, denúncias oferecidas e sentenças proferidas), é um modelo mais prático em termos de tempo, todavia, ele somente possibilita uma fotografia do cenário. Os estudos realizados com essa sistemática de análise caracterizam-se pelo trabalho com séries temporais e com o conjunto total dos casos (VARGAS e RIBEIRO; 2008). Diante dos objetivos da pesquisa e levando em consideração os diferentes métodos de processamento das informações pelas instituições, acredita-se que análise transversal seja uma estratégia válida.

Posteriormente, percorrendo os órgãos para compreender o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, sobretudo a produção do inquérito policial, uma perspectiva qualitativa foi adotada, envolvendo técnicas como diário de campo, entrevistas semiestruturadas e informais, além da utilização de documentos (uma amostra dos inquéritos policiais de homicídios dolosos), jornais, revistas eletrônicas, fontes legítimas de trabalho das ciências sociais. De acordo com Rifiotis (2010, p. 11), a utilização de ferramentas como o diário de campo possibilita uma melhor compreensão sobre cada etapa do sistema durante o processamento do delito. Ressaltando ainda, a partir de Guimbelli (2002), que quando se está diante de um objeto contemporâneo, a análise de fontes documentais pode ser indicada.

Nessa perspectiva, foram realizadas visitas à Delegacia Especializada de Homicídios da Capital (DHC), ao Núcleo de Inquéritos Policiais do Ministério Público (NIMP) e a

Central de Inquéritos Policiais Pendentes (CIPP), entre fevereiro e dezembro de 2016, onde foi possível conversar com delegados, escrivães, promotores e agentes da Polícia Civil e da Força Nacional, também foram entrevistados, peritos do Instituto de Criminalística, na busca por um melhor entendimento quanto à produção do inquérito policial.

Essa fase culminou na análise de uma amostra de inquéritos policiais que foram encaminhados para 7ª Vara Criminal do Tribunal do Júri. Embora Maceió tenha três Varas Criminais do Tribunal do Júri, e todas tenham autorizado a realização da pesquisa, o volume de inquéritos, a dinâmica interna dos cartórios e o tempo para a realização da pesquisa impossibilitou a recolha nas três varas. Nesse sentido, primeiramente foi desenvolvido um questionário de análise padronizado, elaborado com o intuito de organizar e direcionar o trabalho de coleta de dados. No processo de desenvolvimento do campo o questionário foi sendo moldado, ganhando contornos mais definidos visando manusear o máximo possível de informações que estavam disponíveis nos inquéritos. Logo, dois bancos foram criados, um contendo informações referentes ao perfil das vítimas e o outro contendo as características dos inquéritos. No geral, foram coletados 566 inquéritos policiais, desses, a partir de um cálculo amostral, 232 foram analisados e o resultado apresentado estatisticamente por meio do *software* SPSS Statistics.

É importante destacar a relevância na análise dos inquéritos, a cada leitura uma gama de informações importantes emergiam, fatos que vão além de uma perspectiva quantitativa. Foi possível assim entender mais sobre a relação formal entre as instituições, a elaboração e justificativa dos pedidos de prorrogação de prazo, os encaminhamentos e diálogo entre Força Nacional, Polícia Civil, Ministério Público e Judiciário, bem como as possíveis “motivações” do crime. Sendo assim, o fluxo aqui é abordado por uma perspectiva que não se limita a um levantamento referente às fases iniciais e finais do processo, ou do perfil das vítimas. Nessa leitura, importa enfatizar as operações concretas realizadas pelos operadores do Sistema de Justiça Criminal e suas consequências em termos de tratamento na composição de um fluxo.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro apresento um panorama da segurança pública e da justiça criminal em Alagoas, com foco na cidade de Maceió, antes da implantação do Programa Brasil Mais Seguro. Diante dos elevados números de violência homicida e com um Sistema de Justiça Criminal sem condições de responder de forma eficaz, um alarmante acúmulo de inquéritos policiais pendentes emergiu, revelando a crise pela qual passava o sistema. Sem conseguir reverter o quadro, o governo de Alagoas recorre a União, que envia a recém-concebida polícia judiciária da Força Nacional, nesse contexto é deflagrada

a Operação Jaraguá (2011). Além disso, um balanço teórico sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal é realizado, a partir da literatura sobre fluxo, esse arcabouço oferece subsídios para melhor entendimento quanto ao cenário dos inquéritos policiais em Maceió.

No segundo capítulo apresento o processo de implantação do Programa Brasil Mais Seguro, seus objetivos e reflexos no Sistema Justiça Criminais em Maceió, direcionando a análise para um dos eixos do programa voltado para melhoria na investigação dos homicídios. Nesse sentido, destaco as medidas adotadas durante a reestruturação da Delegacia de Homicídios da Capital, que tinha como objetivo proporcionar um novo modelo de atuação para DHC. Nesse percurso, os vestígios dos anos de ineficiência tinham que ser apagados, para que uma nova imagem fosse construída e os primeiros resultados apontavam um novo cenário para elucidação dos casos de homicídio em Maceió.

No terceiro capítulo apresento os resultados das ações implantadas pelo Brasil Mais Seguro em relação à investigação dos homicídios a partir da produção do inquérito policial. Nesse sentido, esclareço a partir da literatura alguns procedimentos adotados no campo da investigação criminal para em seguida apresentar o novo modelo de funcionamento da DHC, a partir da participação da Força Nacional e da Polícia Civil de Alagoas. Por fim, apresento os resultados da análise de uma amostra de inquéritos policiais de homicídios dolosos, apontando o perfil das vítimas, as características dos homicídios em Maceió e o processamento dos inquéritos policiais.

## CAPÍTULO I

### **OS HOMICÍDIOS E A CIRANDA DOS INQUÉRITOS POLICIAIS PENDENTES DE MACEIÓ-AL**

O presente capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, apresento o contexto criminal da pesquisa, a escala de mortes de homicídio em Alagoas com base nos dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), organizado pelo Ministério da Saúde (MS), Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e da Secretaria de Segurança Pública de Alagoas (SSP-AL), recomponho a série histórica do fenômeno, com o objetivo de adentrar em seus desdobramentos no âmbito do Sistema de Justiça Criminal. Na segunda seção, faço uma explanação teórica sobre o funcionamento do Sistema de justiça Criminal, o que diz a literatura sobre esse sistema responsável pela aplicação da lei e manutenção da ordem no Estado democrático de direito. Detenho-me especificamente aos que visam o acompanhamento do processamento dos delitos com a finalidade de compreender sua operacionalização e eficiência. Na terceira seção, apresento os estudos sobre o fluxo do Sistema de Justiça Criminal, essa explanação é relevante por fornecer subsídios para compreensão da abordagem e desenvolvimento da pesquisa. Na quarta seção apresento o pano de fundo dessa pesquisa, o problema na tramitação dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió, com base em documentos oficiais, entrevista com operadores do sistema e publicações em jornais. Foi o acúmulo de 4.180 inquéritos policiais, que aguardavam nas prateleiras e gavetas há anos por um desfecho, o que resultou na chegada da Força Nacional de Segurança Pública à Alagoas.

#### **1.1 O problema dos homicídios em Alagoas: o contexto criminal da investigação.**

No final da década 70 e início dos anos 80 a criminalidade urbana violenta no Brasil emergiu de forma alarmante, especialmente nos grandes centros como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (PAIXÃO, 1988; ZALUAR, 1999; COELHO, 2005; MISSE, 2006; CERQUEIRA, 2013; BEATO, 2012). Essa mudança de padrão se consolidaria e se expandiria a partir da década de 90 e início dos anos 2000. Nesse contexto, destaca-se o crescimento dos homicídios, que atingiu seu ápice em 2000 ao alcançar a marca de um milhão, colocando o



Brasil entre os países mais violentos do mundo, ocupando a sétima posição segundo o ranking da Organização Mundial da Saúde (OMS).

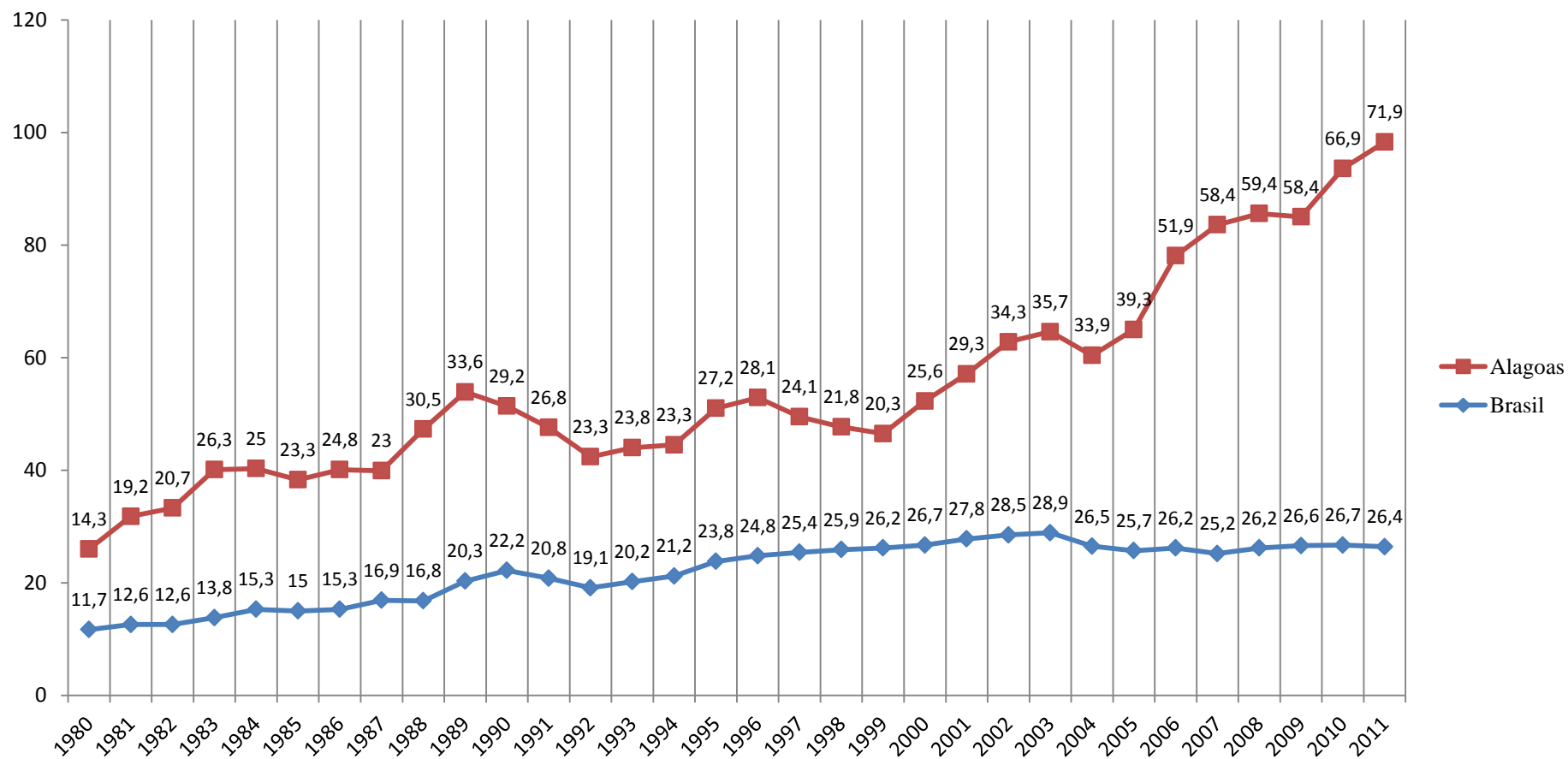
De acordo com os dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), organizado pelo Ministério da Saúde (MS) e do Mapa da Violência (2012), no início de 1980 a região sudeste concentrava 55% do total de homicídios do país, enquanto o nordeste tinha uma média de 20%. No entanto, na última década o número de homicídios aumentou assustadoramente no nordeste, na contra mão, o sudeste assistiu as taxas caírem em decorrência dos investimentos em políticas públicas exitosas (BEATO, 2012). São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, obteve uma redução de: 59,8%, e 51,25%, nos índices de homicídio entre 2000 e 2004. Paralelamente, nos estados da Bahia e Alagoas, os índices de homicídio multiplicaram-se superando qualquer previsibilidade.

Até o início de 2000, as taxas alagoanas caminhavam próximas à média brasileira, os números não sinalizavam nenhum indicativo de que o quadro mudaria drasticamente, todavia, em 10 anos, esse cenário passou por uma reviravolta imprevisível e preocupante. Entre 1999 e 2010, por exemplo, a taxa de homicídios saltou de 20,3 mortos em cada grupo de 100 mil habitantes para 66,9, um crescimento de 228,3%.

No período de 1980 a 1996, Alagoas assinalava números mais elevados que o índice nacional, mas nenhuma diferença era significativa, enquanto em 1980 no país a taxa era de 11,7, Alagoas registra 14,3 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Em 1990, uma década depois, na Federação a taxa era de 22,2 enquanto a Unidade Federativa registrava 29,2, mantendo-se na média nacional. Uma realidade distante de outro estado do nordeste, Pernambuco, que nesse mesmo período já aparecia entre os cinco mais violentos do país, registrando uma taxa de 39,1, homicídio em 1990.

Em Alagoas, no final da década de 1990, é possível evidenciar que as taxas alagoanas caem ficando abaixo das nacionais, não se trata de números expressivos de redução, mas se constata que Alagoas passou por períodos estáveis em relação à violência homicida e que o fenômeno que permeia as estruturas do estado é recente. Entre 1997 e 2000, as taxas são de 24,1 (1997), 21,8 (1998), 20,3 (1999) e 25,6 (2000), já a nível nacional são, respectivamente, 25,4, 25,9, 26,2 e 26,7, homicídios para cada 100 mil habitantes. No Gráfico 2 é possível acompanhar o processo de evolução dessas mortes a nível nacional e subnacional de 1980 a 2011.

**Gráfico 2**  
**Evolução das taxas de homicídios no Brasil e em Alagoas (1980 - 2011)**



Fonte: SIM-DATASUS-MS, FBSP, SSP-AL.  
 Taxa por 100 mil habitantes.

É perceptível a partir dos dados, que Alagoas se manteve estável por longos períodos, contrariando os dizeres difundidos de uma violência disseminada, a ideia da presença predominante de uma cultura violenta na resolução de conflitos por parte dos alagoanos, ou seja, a existência de um *ethos* requer cautela e mais aprofundamento antes de qualquer afirmação. Essa leitura é legível quando no que compete a outras modalidades de crimes como agressão física, roubo ou furto, o estado desde meados de 2000 aparece em posições inferiores perante os demais. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>5</sup>, publicada em 2009, revelou que o índice de agressão física em Alagoas é ínfimo não alcança 1%, levando o estado a ocupar a última posição. O baixo percentual também se mostrou característico dos crimes econômicos como roubos e furtos, nesse quesito Alagoas ocupou respectivamente a 19ª e a 24ª posição em comparação com outras Unidades da Federação (CERQUEIRA, 2013). Nesse sentido, apenas com relação aos homicídios é que Alagoas destoava dos demais estados, reforçando a particularidade com que o fenômeno foi emergindo no território alagoano e a necessidade de sua reflexão em um contexto próprio.

Em números absolutos, entre os anos de 1980 e 2011 foram 27.601 assassinatos em Alagoas. A maior parte dos registros ocorreu na última década, especificamente entre 2002 e 2011, nesse período foram contabilizados 15.865 mortes no estado. Apesar dos números estonteadores, eles revelam que tratar-se de um fenômeno com uma linha temporal bem demarcada, é a partir da última década que os casos começam a se acentuar drasticamente crescendo 117%. Este cenário levou o estado a ocupar a primeira posição no ranking do mais violento do país desde meados de 2006.

Ainda de acordo com os dados, é perceptível que o fenômeno volta a crescer de forma acelerada partir de 2001, quando supera o quadro brasileiro permanecendo sempre a frente desde então. Nos anos de maior elevação da taxa brasileira ela nunca ultrapassou a casa dos 29, todavia, em Alagoas a taxa chega a alcançar 71,9, em 2011. Este resultado coloca o estado

---

<sup>5</sup> O PNAD é uma ampla pesquisa realizada anualmente pelo IBGE com o objetivo de coletar dados socioeconômicos e demográficos das famílias brasileiras. Em 2009, pela primeira vez a pesquisa teve um suplemento sobre Vitimização e Justiça, que investigou junto aos moradores dos domicílios da amostra se eles sofreram algum tipo de violência e, ainda, se recorreram à polícia ou à Justiça para solucionar conflitos. De um modo geral o resultado demonstrou que boa parte da população declarou já ter sofrido algum tipo de violência e que não procurou a polícia por temer represálias ou por não acreditarem na instituição. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf>, Acesso em: Junho de 2016.

no patamar de El Salvador, considerado o segundo país que mais mata no mundo, com uma taxa de homicídio de 70,1<sup>6</sup>.

Nesse mesmo período, a eclosão de homicídios no estado colocou onze municípios entre as cem mais elevadas taxas do país. Desses, cinco estão localizados na região metropolitana da capital são: Maceió (9<sup>a</sup>), Pilar (20<sup>a</sup>), Messias (31<sup>a</sup>), Marechal Deodoro (40<sup>a</sup>) e Rio Largo (95<sup>a</sup>); e seis são do interior: Arapiraca (11<sup>a</sup>), São Sebastião (41<sup>a</sup>), Teotônio Vilela (48<sup>a</sup>), São Miguel dos Campos (57<sup>a</sup>), União dos Palmares (70<sup>a</sup>), Joaquim Gomes (88<sup>a</sup>), todos apresentando taxas de 60 ou mais homicídios para cada 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2012).

Neste contexto, destaque para Maceió, na medida em que as taxas de homicídio cresciam no estado, na capital elas se alavancavam extrapolando qualquer característica nacional e regional quanto à violência homicida, colocando a cidade no cenário nacional como a capital mais violenta do país, principalmente para população jovem e negra, os mais vulneráveis. Em 1999, a cidade ocupava a 14<sup>a</sup> posição entre as capitais mais violentas do Brasil, sete anos depois já liderava o *ranking* e em 2010 chegou a registrar uma taxa de homicídio de 110,1, demonstrando uma ascensão bastante singular, reforçando a demarcação temporal do fenômeno.

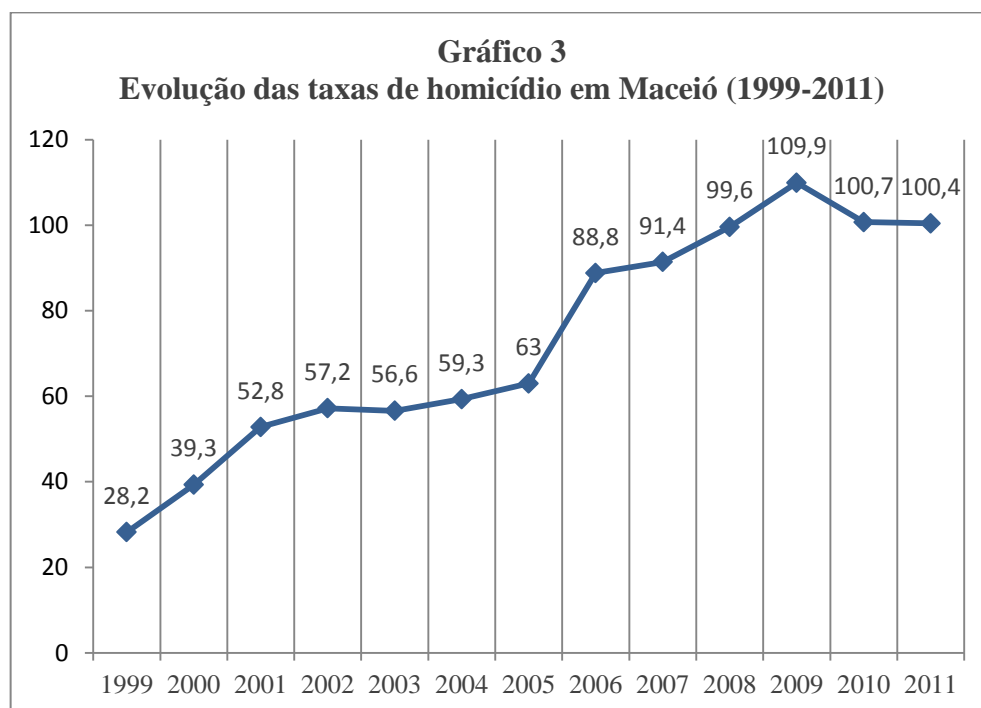
Nesse período, Maceió possuía uma população 932.748 habitantes, destes 46,7% são homens e 53,2%, mulheres, segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). Somente de 1991 a 2011, a população cresceu mais de 50,0%. A cidade concentra a maior parte das riquezas do estado, centralizando cerca de 45% do Produto Interno Bruto (PIB), considerado o menor do país. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) referente ao ano de 2011, Alagoas tinha a segunda menor renda per capita do país, R\$ 604 por pessoa, um valor abaixo da renda dos demais estados do nordeste. Em relação ao trabalho, a taxa de desemprego era de 6,4% em 2011, resultado que decorre principalmente da região urbana. Em relação à população vivendo em extrema pobreza, Alagoas, registrava 20,4%, um valor bem acentuado, no país a taxa era de 8,5%.

Este é o panorama de uma cidade que desde o final dos anos de 1990 assistia os números de homicídios multiplicando-se ano após ano, continuamente, sem expressar

---

<sup>6</sup> De acordo com Estudo Global sobre Homicídios 2011, pesquisa desenvolvida pelas Organizações das Nações Unidas (ONU). Mais informações disponíveis em: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/global-study-on-homicide-2011.html>. Acesso em: junho de 2016.

qualquer fraquejo durante uma década. Em 1999, Maceió registrava uma taxa de 28,2 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, esse resultado já era superior ao estadual, que se mantinha na média nacional com 20,3. Em 2006, ano em que recebe o título nada satisfatório de capital mais violenta do Brasil, ela registra 88,8 assassinatos, para cada 100 mil habitantes, nesse mesmo ano Alagoas desponta como líder em homicídios, demonstrando que a maior parte das mortes por este delito ocorrentes no estado estavam concentradas em Maceió.



Fonte: SIM-DATASUS-MS, SSP-AL.  
Taxa por 100 mil habitantes.

O ápice dos homicídios ocorreu nos anos de 2009, 2010 e 2011, quando foram registradas taxas assustadoras como, respectivamente, 109,9, 100,7, 100,4. Os números extrapolavam qualquer raciocínio lógico que tenta-se explicar o que estava acontecendo com Maceió. A cidade havia se tornado o “calcanhar de Aquiles” do poder público com relação à gestão da segurança pública e as políticas de combate à criminalidade urbana. O que fazer para mudar esse quadro? Era o questionamento que ecoava entre os administradores públicos a cada divulgação do relatório Mapa da Violência que apresentava a situação dramática que se vivenciava em Alagoas.

Cresciam-se os números e com eles a insegurança da população que cobrava um posicionamento por parte dos gestores, apesar da complexidade que envolve crimes dessa natureza é possível haver certa previsibilidade dos fatos a partir do momento que há ações direcionadas para a prevenção e repressão à criminalidade. No entanto, quando aqueles que

são os responsáveis por dar uma resposta firme de que algo está solidamente sendo feito se veem de mão atadas diante de uma demanda que vai além de suas possibilidades, a balança começa a pender para um único lado, o da ineficiência.

Diante de um cenário como este a inoperância do Sistema de Justiça Criminal em solucionar conflitos ganha contornos mais visíveis, conforme expresso na introdução do texto diante da situação dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió. As dificuldades latentes do funcionamento do sistema no processamento dos casos perpassam entorno da operacionalização, que afeta diretamente a investigação e conseqüentemente o esclarecimento do crime. Uma peça nessa engrenagem é crucial, trata-se do inquérito policial, uma espécie de dossiê com o propósito de comprovar a materialidade do crime. A peça é constituída por um conjunto de elementos que serão utilizados para fundamentar a denúncia do Ministério Público.

A situação da produção e condução do inquérito policial em Maceió, de 2009 a 2011, ganhou contornos críticos, cujos desdobramentos foram milhares de inquéritos policiais pendentes circulando entre os órgãos do sistema, sem perspectiva para um desfecho, demonstrando sua fragilidade e baixa articulação. No entanto, este não é um caso que se restringe somente a Alagoas, a crise do Sistema de Justiça Criminal brasileiro é algo debatido no campo das ciências sociais, desde 1980 e apesar dos avanços neste campo, as conclusões ainda apontam para mesma direção um sistema incapaz de operar eficazmente.

## **1.2 - O funcionamento do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro.**

A arquitetura do Sistema de Justiça Criminal brasileiro é composta por órgãos do Poder Executivo e Judiciário nos níveis federal e estadual. Sua estrutura é sustentada pelo tripé: segurança pública, justiça criminal e execução penal, ou seja, atuando tanto na prevenção quanto na sanção por meio da aplicação da pena. Nesse sentido, integram o sistema sob responsabilidade do Executivo Estadual as Polícias (Militar e Civil) e o Sistema Penitenciário. O Ministério Público tem uma posição bem delineada que auxilia na engrenagem do Judiciário<sup>7</sup>. A advocacia, seja ela pública, privada ou social é independente e

---

<sup>7</sup>De acordo com o artigo 127 da Constituição de 1988, o Ministério Público é uma instituição independente do Poder Judiciário e Executivo. Autonomia que se estende também a advogados, sejam eles públicos ou privados, bem como à Defensoria Pública.

não integra o Poder Judiciário, mas exerce, tal como o Ministério Público, funções essenciais no sistema jurisdicional de composição dos conflitos.

A Polícia Civil ou Judiciária auxilia a justiça criminal e o Ministério Público por meio da apuração de determinado delito, executando mandados e realizando operações, bem como o policiamento ostensivo executando prisões. Trata-se de um sistema com atuações autônomas, ao mesmo tempo em que são interligadas. Uma estrutura complexa onde o exercício de cada função exerce um impacto direto sobre a outra, podendo este ser benéfico ou não. E o que vem sendo observado nas três últimas décadas é um Sistema de Justiça Criminal desorganizado e de baixa articulação.

A atuação do Sistema de Justiça Criminal é colocada à prova na medida em que a violência cresce e os olhares se voltam para suas instituições na busca por medidas que atenuem o quadro.

De acordo com Adorno (2002), nas últimas três décadas o aumento da criminalidade urbana em suas múltiplas faces – crime organizado, furtos, roubos, crimes contra vida, violência doméstica, violação aos direitos humanos – transformou-se em uma das maiores preocupações da sociedade brasileira contemporânea. O sentimento de medo e insegurança diante deste cenário se alastrou entre os mais distintos grupos e classes sociais, como expressa a opinião pública através de pesquisas realizadas por institutos especializados e divulgadas por diferentes meios de comunicação<sup>8</sup>.

Para o autor, trata-se de um problema social que, por um lado, mobiliza diferentes setores da sociedade, como é possível observar pelo crescimento de fóruns temáticos regionais, nacionais, internacionais, pesquisas acadêmicas, atenção dispensada pela mídia impressa, digital, televisiva por meio de programas específicos sobre o assunto; por outro lado, vêm promovendo impacto sobre o Sistema de Justiça Criminal, levando os administradores públicos a uma reflexão quanto à reformulação e à implantação das políticas públicas de segurança e justiça.

---

<sup>8</sup>Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2012, revelou que é alto o medo da violência no Brasil, a cada grupo de dez brasileiros pelo menos seis têm “muito medo” de assalto à mão armada e assassinato. Em 2014, o medo e a insegurança estão presentes na vida dos brasileiros, como mostrou a pesquisa realizada por uma ONG de defesa de direitos humanos da Anistia Internacional. Os dados apontaram que 80% dos brasileiros se sentem inseguros ao serem detidos pelas Polícias. Esse mesmo cenário se repete em 2015, segundo o levantamento realizado pelo Datafolha a pedido do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Essa pesquisa revelou que 62% dos brasileiros têm medo da violência e agressão por parte da Polícia Militar. Ainda segundo a pesquisa 54% da população tem algum parente ou conhecido que foi vítima de homicídio. Mais informações em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/05/140512\\_brasil\\_tortura\\_vale\\_rb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/05/140512_brasil_tortura_vale_rb) e <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/07/1662655-maioria-da-populacao-diz-ter-medo-da-policia-militar-aponta-datafolha.shtml>.

Nesse contexto, o Sistema de Justiça Criminal vem se mostrando ineficiente na intervenção e combate à violência na conjuntura do Estado democrático de direito. Os problemas referentes à garantia da lei e da ordem têm abalado a confiança dos cidadãos nas instituições de Justiça (ADORNO, 2002), como revela os dados divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015<sup>9</sup>. A pesquisa, cujo objetivo era mensurar o índice de confiança dos brasileiros no Sistema de Justiça, apontou que dos 6.623 entrevistados 50% revelaram não confiar no poder Judiciário, o consideram “pouco confiável”. Quando perguntados se estavam satisfeitos com as organizações policiais, os que se declararam como não brancos, manifestaram insatisfação com a Polícia: cerca de 38%, se consideram “muito insatisfeito” ou “um pouco insatisfeito”. Já entre os declarados brancos, 36% evidenciaram sentir-se “muito satisfeito”. Este quadro é reflexo de uma complexidade de problemas acumulados historicamente dificultando possíveis reformas.

Conforme explica Azevedo (2005, p. 217) citado por Silva (2010, p.28), durante o processo de redemocratização da América Latina, ocorreram reformas legislativas objetivando a garantia de direitos fundamentais, a limitações no que compete atuação das Forças Armadas na política interna, a transformação/adequação da polícia e do sistema de justiça de acordo com as necessidades e realidades de cada país, inviabilizando ou, em alguns casos, alterando disposições dos regimes autoritários. Ademais, se investiu em reformas no Sistema de Justiça Criminal, com a profissionalização de cada setor, buscando melhores condições de trabalho e capacitação para policiais, promotores e magistrados.

Destaca-se ainda que, em alguns países, ocorreu um estreitamento com o modelo penal norte-americano, substituindo o modelo inquisitorial pelo acusatório, possibilitando mais espaço, autonomia e efetividade ao Ministério Público, bem como ampliando o princípio da oportunidade para a jurisdição penal, mais respeito às garantias fundamentais processuais, diminuição dos casos de prisão cautelar antes do trânsito em julgado, presença de oralidade, contraditório e ampla defesa durante todas as fases do processo e além da redução do tempo durante todo o rito penal.

---

<sup>9</sup> A pesquisa realizada em sete estados brasileiros (Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo) mais o Distrito Federal, pela Fundação Getúlio Vargas e divulgada pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, tinha como objetivo mensurar o índice de confiança na justiça brasileira. Ainda de acordo com o levantamento realizado, os diferenciais de confiança e satisfação com as instituições da justiça podem ter a ver com a existência de discriminação racial na atuação dessas instituições no que se refere a solucionar os problemas de cada grupo étnico. Outra hipótese levantada pelos pesquisadores seria a de haver diferenças quanto ao conhecimento sobre essas instituições, devido ao elevado índice de relação entre raça, o acesso à educação e a ocupação no mercado de trabalho.



Ainda conforme o autor, outras iniciativas também foram surgindo como a desmilitarização da polícia, o diálogo mais estreito que possibilitou sua incorporação às instituições civis, o surgimento das Defensorias Públicas, o fim dos tribunais especiais para policiais militares, a despolitização da escolha de magistrados para a ocupação das Cortes Supremas e a criação de comissões para avaliar o desempenho da justiça e zelar pela proteção dos direitos humanos.

Tais reformas, que em muitos países não chegaram a ocorrer, não foram capazes ainda de resolver os principais problemas e dificuldades para a consolidação de um sistema penal garantidor dos direitos fundamentais. Como se sabe, abusos de poder são fenômenos endêmicos na América Latina. Tortura e maus-tratos infligidos por membros de forças militares, policiais ou por pessoal dos centros penitenciários, muitas vezes apoiados por comerciantes e empresários, continuam ocorrendo e permanecem impunes nos países da região. As mudanças limitaram-se, geralmente, ao plano formal, além de subsistirem violações aos princípios fundamentais e obstáculos à modernização e democratização do sistema. (AZEVEDO, 2005, p. 218 Apud SILVA, 2010, p.28).

Ao refletir sobre a (in)efetividade da lei na América Latina, O'Donnell (2000) observa que na maioria das sociedades latino-americanas o alcance do Estado legal<sup>10</sup> é limitado. Esse quadro reflete-se em situações complexas, que desencadeiam com frequência uma renegociação contínua entre os limites legais formais e informais, em processos sociais nos quais é – às vezes, literalmente – vital entender os dois tipos de lei e as relações de poder extremamente desiguais que eles produzem.

Embora se pressuponha que um sistema de justiça seja independente, imparcial e transparente, sabe-se da existência de uma linha tênue entre as relações formais e informais nas instituições estatais, vestígios de um período ditatorial marcado nas estruturas da justiça pelas então elites dominantes representadas pelas autoridades militares. Esse vestígio tende muitas vezes a dificultar sua atuação, sobretudo quando “o sistema legal informal dominante que resulta, pontuado por reintroduções arbitrárias do sistema formal, sustenta um mundo de violência extrema, como mostram dados abundantes, tanto das regiões urbanas quanto das rurais” (O'DONNELL, 2000, p. 347).

---

<sup>10</sup> De acordo com O'Donnell (2000, p. 347). “é um erro confundir o Estado com seu aparelho burocrático. Na medida em que a maior parte da legislação formalmente aprovada existente num território seja promulgada e sustentada pelo Estado, e que se suponha que as próprias instituições do Estado ajam de acordo com as normas legais, devemos reconhecer (como há muito reconheceram os teóricos europeus continentais e os anglo-saxões ignoraram) que o sistema legal é parte constituinte do Estado. O que eu chamo de ‘Estado legal’, isto é, a parte

Conforme os estudos sociológicos<sup>11</sup>, em meados dos anos 1970, já se percebia uma mudança no padrão da criminalidade urbana no Brasil, especialmente nos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro. Essa mudança de padrão se consolidaria e se expandiria a partir dos anos 80, como destaca Sergio Adorno (2002) ao reconstruir uma parte do cenário da época<sup>12</sup>. Apesar da limitação das estatísticas criminais nesse período os números apresentados impressionam.

No estado de São Paulo, em 1970, do total de processos em andamento, 75% alçaram a fase denúncia 27% de julgamento e 48% dos réus foram absolvidos. Em 1982, há uma redução nas taxas que passam respectivamente para 65%, 22% e 43%. Com relação à instauração de inquéritos, entre 1970 a 1982, cresceu 191,4% e os processos penais, 148,5%; os inquéritos arquivados elevaram 326,2%. Também cresce a taxa de extinção de punibilidade – quando não há possibilidade de impor ação penal – que passa de 3,4% para 6,3%.

No mesmo período, um estudo sobre o avanço da criminalidade no Rio de Janeiro apontou uma diminuição na possibilidade de condenação de crimes contra o patrimônio, em 1976, a taxa era de 0,0506%, já em 1980, caiu para 0,428%. Importante ressaltar que, de início, para cada cem crimes praticados contra o patrimônio, apenas cinco processos eram julgados e os autores condenados, posteriormente, o número de infratores passou para quatro. Adorno ressalta ainda que o crescimento em 50% da criminalidade urbana, entre 1977 e 1986, foi acompanhado paralelamente com a queda em 27,4%, das taxas de aprisionamento.

Passando para a década de 1990, os índices de violência no Estado e Região Metropolitana do Rio de Janeiro indicam, para a cidade do Rio de Janeiro, que apenas 8,1% dos inquéritos sobre homicídios dolosos e 8,9% dos inquéritos de latrocínio (roubos seguidos de morte) foram convertidos em processos penais, no ano de 1992. Para o mesmo ano, uma porcentagem de 92% dos crimes dolosos não sofreu qualquer ação penal.

Em São Paulo, o autor destaca que, dos homicídios praticados contra crianças e adolescentes no ano de 1991, apenas 1,72% de todos os crimes denunciados alcançaram uma sentença condenatória no final do período observado, em 1994. Uma tendência que parece

---

do Estado que é personificada num sistema legal, penetra e estrutura a sociedade, fornecendo um elemento básico de previsibilidade e estabilidade às relações sociais”.

<sup>11</sup> Cf., por exemplo, Paixão (1988); Zaluar (1999); Adorno (2002); Coelho (2005); Misse e Vargas (2007); Lima; Ratton & Azevedo (org.) (2014).

<sup>12</sup> Cf., Para conhecer mais sobre o panorama apresentado pelo autor conferir as fontes originais, os trabalhos de Adorno (1994); Coelho (1988, 2005); Soares (1996) e Castro (1996).

manter-se ao longo do tempo. Em 1999, o Tribunal de Júri da capital contabilizou cerca de 10 mil processos de homicídios, destes aproximadamente 70% dos foram arquivados.

Para Adorno (2002), a Justiça Criminal brasileira passa por uma crise, perceptível mediante as dificuldades do Estado em assegurar o cumprimento da lei e da ordem e assim garantindo uma segurança pública eficaz para a população. Como um dos reflexos, o crime evoluiu e ganhou novas faces, no entanto o aparelho jurídico não acompanhou esse processo de mudança de forma efetiva, permaneceu estagnado operando de forma retrógrada. Dentre as consequências dessa situação estão o aumento dos crimes que se compreende como pequenos delitos, característico dos grandes centros urbanos, que não chegam a serem investigados, principalmente se a autoria for desconhecida ou, em alguns casos, se envolver menores de idade que, se detidos pela primeira vez, são chamados a uma “conversa” com as autoridades policiais e em seguida são liberados, com a promessa de que não voltarão a cometer nenhum ato ilícito. Em casos mais graves como roubo, tráfico de drogas e homicídios, persiste os entraves quanto ao esclarecimento dos casos. O autor ainda ressalta:

Há suspeitas de que as taxas de impunidade sejam proporcionalmente mais elevadas para as graves violações de direitos humanos, tais como: homicídios praticados pela polícia, por grupos de patrulha privada, por esquadrões da morte e/ou grupos de extermínio; ou ainda homicídios consumados durante linchamentos e naqueles casos que envolvem trabalhadores rurais e lideranças sindicais. Do mesmo modo, parecem altas as taxas de impunidade para crimes do colarinho branco cometidos por cidadãos procedentes das classes médias e altas da sociedade (Adorno, 2002, p. 51).

A face visível da crise do Sistema de Justiça Criminal, como expressa Adorno, é a impunidade que só alimenta o sentimento de medo e insegurança diante da violência e do crime, pois “paralelamente ao sentimento coletivo de que os crimes cresceram, há igualmente o sentimento de que os crimes não são punidos” (ADORNO, 2002, p.50) e, quando são, a pena nem sempre corresponde ao ato praticado. Nesse desenrolar de fatos, se encontram os resquícios do autoritarismo, herança do período ditatorial nas instituições encarregadas do controle do crime. O déficit de funcionamento da justiça criminal, em todas as suas instâncias, e o crescente debate sobre os direitos humanos, podem ser considerados como alguns dos elementos que contribuíram para complexidade do cenário no qual as questões do sistema de justiça e da segurança pública são inseridas.

De acordo com Misse (2006), somente a partir da década de 80, após um contexto de transformações sociais, políticas e institucionais que marcaram o processo de redemocratização do país, tornou-se possível um estudo mais direcionado sobre as

organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal brasileiro por parte das ciências sociais. No Brasil, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, Canadá e Europa Ocidental, a criminologia não se desenvolveu como uma área interdisciplinar em que havia sociólogos, antropólogos e criminólogos a problematizar fenômenos tal como a violência e a criminalidade. Ela esteve vinculada ao direito penal e, nesse sentido, as referências teóricas eram jurídicas e limitava-se a avaliar aplicabilidade do código penal.

Os primeiros estudos de interpretação sociológica a refletirem a realidade brasileira são datados de 1980 e foram desenvolvidos por Edmundo Campos Coelho (1986) e Antônio Luiz Paixão (1988), inspirados pelos estudos norte-americanos que seguiam uma perspectiva organizacional como sustentáculo de análise sobre o funcionamento das organizações formais. Nessa linha de pensamento, uma de suas vertentes se voltava para a relação entre estruturas organizacionais e poder político.

Os trabalhos empíricos a respeito do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, realizados a partir desta interpretação teórica, revelaram dimensões sociais, culturais, políticas e organizacionais particulares. Ressaltando os diversos papéis ocupacionais que se fazem presente nas distintas instituições como a Polícia Civil, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário.

De acordo com Coelho (2005), a justiça criminal é constituída de “subsistemas frouxamente integrados”, há uma disjunção principalmente no que compete a atuação do aparelho policial e as demais instituições de administração da justiça. Ao analisar os inquéritos e processos por crimes e contravenções produzidos no Rio de Janeiro ao longo de 26 anos (1942-1967), constatou a desarticulação e seletividade na atuação das instituições no que compete a resolução dos crimes e conclusão dos processos. Além da existência de conflitos desencadeados pelos agentes operadores das instituições e que são legitimados a serem reproduzidos para o alcance do objetivo final, “o controle do crime”.

Na prática, Polícia e Judiciário obedecem a lógicas diferentes em sua atividade cotidiana.

A ação do aparelho policial é essencialmente repressiva por natureza, muito mais que preventiva. A sua eficiência é medida usualmente não pelo número de infrações que os policiais evitam que ocorra, mas pelo número de indivíduos que conseguem envolver nas malhas da justiça. Essa lógica que orienta a ação prática e cotidiana do aparelho policial, independe da maior ou menor escassez de recursos (pessoal, viaturas, etc.). Juízes e promotores, inversamente, têm de operar com outra lógica: a de um complexo cálculo social de ponderações dos custos sociais do crime, por um lado, e dos custos da repressão à criminalidade, por outro (COELHO, 2005, p. 333-334).

Nesse âmbito, todavia, o desempenho das atividades dos agentes também possibilita uma junção das organizações, reflexo do fluxo de papéis, por meio de receitas práticas profissionais ou pela construção de tipologias criminais. Coelho reconhece a complexidade na compreensão da relação entre estrutura e função, dos conflitos e ausência de integração quanto à busca para esclarecimento dos processos pelos quais algum grau de interação prática é alcançado. A natureza das relações entre promotores e autoridades policiais é um ponto chave para desvendar a operacionalização da justiça criminal. É entre esses agentes da ordem, manipuladores técnicos, que o jogo da justiça se desenrola. Todos cientes que concorrem para o cumprimento com êxito da lei. Nesse campo, falhas podem existir e abusos de poder podem ocorrer.

Seguindo essa linha de pensamento, Paixão (1988) ao refletir sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, ressalta a complexidade em relação à forma de administração dos conflitos. No interior das instituições o tratamento direcionado à população é marcadamente seletivo, a lógica da “lei e da ordem” e do posicionamento isonômico, na prática, funciona de acordo com a sua clientela. Dessa forma, para uma pequena parte da sociedade defende-se os privilégios da lei, enquanto que para as camadas mais pobres recai todo o rigor da ordem, conforme explica o autor:

Legalidade para as “pessoas civilizadas” e ordem para os “marginais”: este parece ser a lógica institucional que produz o controle social no Brasil e aposta-se na democratização do estado como condição de neutralização dos coeficientes de arbítrio próprios de uma ordem repressiva. Entretanto, a possibilidade de conflito entre a legalidade e a imposição burocrática de ordem constitui um tema central de debate, nas democracias consolidadas, quanto às formas e mecanismos de garantia dos ideais de igualdade face às propensões de mando das instituições públicas de controle social (PAIXÃO, 1988, p. 179).

Nesse sentido, o quadro de desigualdade social acaba por ser ampliado no âmbito burocraticamente desgastado do aparelho repressivo estatal, reforçando a construção de barreiras no que compete ao acesso a justiça, sobretudo pelos menos favorecidos, estes são os mais atingidos em decorrência da seletividade da atuação policial. A polícia é a porta de entrada para o Sistema de Justiça Criminal, cabe a ela “a difícil tarefa de selecionar quais indivíduos têm direitos constitucionais, enquanto “pessoas civilizadas”, e quais não têm (PAIXÃO, 1988, p.179 apud KANT DE LIMA,1987, p.29). A face seletiva da polícia é explícita quando se observa a concentração de operações policiais em áreas periféricas, a origem social dos abordados e os reflexos dessas ações no sistema de justiça.

Diante da necessidade de demonstrar eficiência no controle do crime, os casos envolvendo sujeitos oriundos de regiões de exclusão social recebem a “devida” punição por parte do sistema de justiça, enquanto os crimes que envolvem as classes mais elevadas passam despercebidos pelo sistema.

Após alguns anos, Sapori (1995) reacende a discussão, que andara um pouco esquecida, ao analisar a burocratização presente no Sistema de Justiça Criminal e como esse processo levou ao surgimento de uma complexa estrutura formal nos moldes da teoria weberiana (2004), caracterizada por uma acentuada especialização do trabalho, racionalidade, rotinização e formalização de procedimentos, um conjunto de elementos com um objetivo central bem delineado: a produção da sentença, alcançar a “meta da eficiência”.

Ao acompanhar o trabalho realizado pelas varas criminais da cidade de Belo Horizonte, o autor constatou que o perfil burocrático da justiça criminal expresso pelos seus principais agentes (promotores, advogados públicos ou particulares e juízes) caracteriza-se por uma dinâmica informal institucionalizadas nas varas criminais. O objetivo dos agentes nestes procedimentos é a manutenção do serviço em dia, visando à maximização da eficiência, evitando o acúmulo de serviço, com exceção dos advogados particulares que pretendem, em sua maioria, retardar o fluxo dos processos.

A manutenção do serviço em dia e atenuação do acúmulo de processos exige dos agentes o sacrifício do tempo, muitas vezes sendo necessário abdicar de compromissos particulares. Esse fato não é algo unânime, pois muitos tentam conciliar os afazeres pessoais com um bom rendimento no trabalho, evitando o acúmulo de processos. “É nessa perspectiva que deve ser entendido o princípio da eficiência que vigora nas varas criminais. Busca-se ser eficiente pela administração do acúmulo de serviço” (SAPORI, 1995, p. 02).

Inferre Sapori que a atuação da justiça criminal se estabelece em uma comunidade de interesses. Este resultado se assemelha aos resultados encontrados por Blumberg (1972), citado por Sapori (1995, p. 03), no qual ao investigar a justiça criminal americana, a definiu como uma “justiça de linha de montagem”, no estilo taylorista, no qual são empregadas técnicas padronizadas para se chegar ao resultado final, isto é, agilizar a maior quantidade de processos em menor tempo, levando a um processamento seriado dos crimes. Estas técnicas variam de acordo com os agentes legais envolvidos, sempre visando à agilidade, não qualidade.

Efetivamente, a produtividade dos membros das organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal é inspecionada por instâncias de controle. Policiais, juízes, promotores e

defensores públicos preenchem, periodicamente, relatórios estatísticos nos quais fazem constar o movimento das instituições em termos do número de esclarecimento, denúncias e prévias de defesa, de alegações elaboradas, de sentenças proferidas etc.

Para uma melhor compreensão sobre o funcionamento da máquina da justiça criminal, em meados dos anos 1980 nasce uma nova perspectiva de conhecimento, os denominados estudos de fluxo, que visam analisar a operacionalização das organizações do sistema de justiça problematizando sua produção.

### **1.3 Os estudos sobre o Fluxo do Sistema de Justiça Criminal.**

Os estudos de fluxo caracterizam-se pela avaliação do processamento dos dados produzidos com base nas decisões tomadas pelas agências que compõem o Sistema de Justiça Criminal. A produção de cada instituição – as Polícias (Militar e Civil), o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e o Sistema Penitenciário – possibilita traçar um panorama de sua atuação e o perfil de seus agentes, bem como conhecer o processo de incriminação e problematizar as discussões sobre a impunidade da justiça criminal.

De acordo com Ribeiro e Silva (2010), o desenvolvimento de estudos dessa natureza tem como fonte principal e relevante, de matéria prima, os dados criminais. Ao contrário de países como Estados Unidos, França e Canadá, o Brasil não dispõe de uma fonte central de informações estatísticas sobre o processamento dos delitos. Além de que cada uma das instituições pertencentes ao Sistema de Justiça Criminal produz uma informação diferenciada, estabelecendo um procedimento específico, assim, limitando o acompanhamento do processamento do delito desde o registro da ocorrência pelas Polícias até o seu desfecho com a sentença no âmbito do Judiciário (Quadro 1).

<b>Quadro 1</b>		
<b>A produção de cada instituição do Sistema de Justiça Criminal</b>		
<b>Instituição</b>	<b>Papéis</b>	<b>Produção</b>
<b>Polícia Militar</b>	Boletim de Ocorrência	Dados de ocorrência registrados pela Polícia Militar.
<b>Polícia Civil</b>	Inquérito Policial	Dados de Investigações iniciadas e concluídas pela Polícia Civil.

<b>Ministério Público</b>	Denúncias	Dados de denúncias efetuados pelo Ministério Público.
<b>Poder Judiciário</b>	Processos	Dados dos processos iniciados (denúncia aceita) e encerrados (sentenciados).
<b>Sistema Penitenciário</b>	Prontuário	Dados de sentenças (processos iniciados e encerrados).

Fonte: Ribeiro & Silva, 2010, p.16.

Ainda segundo as autoras (2010, p.16), a análise de cada uma das informações produzidas é importante para a mensuração do trabalho desenvolvido pelas instituições que integram o Sistema de Justiça Criminal, sobretudo, do ponto de vista da concretização da ideia de fazer justiça, impossibilitando que alguma infração permaneça sem apreciação por parte da justiça, pois possibilita o cálculo de taxas: como as de esclarecimento, processamento, sentenciamento e condenação, como se apresenta a seguir:

- **Taxa de esclarecimento:** se caracteriza pelo cálculo do número de inquéritos esclarecidos pela Polícia Civil, tendo em vista o número de registros de ocorrência realizados pela organização;
- **Taxa de processamento:** se caracteriza pelo cálculo do número de processos iniciados pelo Ministério Público, tendo em vista o número de ocorrências registradas e inquéritos esclarecidos pelas Polícias (Militar e Civil);
- **Taxa de sentenciamento:** se caracteriza pelo cálculo do número de processos que alcançaram a fase de sentença no Judiciário, tendo em vista o número de registros de ocorrências e inquéritos esclarecidos pelas Polícias (Militar e Civil) e processos iniciados pelo Ministério Público;
- **Taxa de condenação:** se caracteriza pelo cálculo do número de condenações do Judiciário, tendo em vista o número de registros de ocorrências e inquéritos esclarecidos pelas Polícias (Militar e Civil), o total de processos iniciados pelo Ministério Público e sentenças proferidas pelo Judiciário.

O cálculo das taxas permite aos pesquisadores da área do Sistema de Justiça Criminal compreender, a partir de sua produção decisória, seu modus operandi, suas interfaces e quais seus efeitos sobre o processamento dos crimes. Dessa forma, a reconstituição do fluxo ganha contornos relevantes na medida em que evidencia o número de casos que conseguiram chegar ao último estágio do sistema e quantos foram sendo esquecidos pelo caminho. Logo, “quanto maior a diferença (em termos percentuais) entre a base e o topo, maior a ideia de impunidade,



já que isso pode estar indicando que um grande número de lesões a direitos permanece sem o devido exame judicial” (RIBEIRO & SILVA, 2010, p. 18).

Segundo Misse e Vargas (2007), as primeiras reflexões seguindo essa linha foram realizadas nos Estados Unidos no início dos anos de 1960, adquirindo destaque a partir 1970. A investigação centrava-se no último estágio, na sentença e na existência de seletividade na aplicação da pena. Argumentava-se sobre a necessidade de acompanhar todas as etapas dos processos no intuito de compreender o comportamento dos réus durante o trânsito pelo sistema, questionava-se, em especial, se questões econômicas e sociais poderiam gerar algum tipo de influência na condenação.

Já na Europa, especificamente na França, no mesmo período, o foco era a atuação do Ministério Público. Isso ocorre devido ao número crescente de casos arquivados, constituindo um indicador penal de maior crescimento, sobretudo na categoria autoria desconhecida e, especialmente, para o crime de roubo. Posteriormente, estudos apontam a fase policial, que correspondente à etapa de investigação, como a principal responsável pelo andamento dos trabalhos, além disso, muitas das decisões tomadas pela justiça tinham como base as peças produzidas durante a etapa pré-processual.

No Brasil, essa linha temática é recente, os primeiros estudos datam de meados da década de 1980. Afirma-se como pioneiro o trabalho de Edmundo Campos Coelho, *A Administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro (1986)* no qual o autor analisou o fluxo do Sistema da Justiça Criminal para crimes e contravenções entre 1942 e 1967. Em suas reflexões, Coelho mensura o fluxo dos processos que conseguem alcançar a fase Judicial, bem como os que sobrevivem até a sentença, já destacando o aspecto funil do sistema.

Embora tenha surgido no final da década de 1980, é a partir dos anos 1990 que as produções acadêmicas nessa seara ganham evidência e consolidam uma agenda de investigação nas ciências sociais. A principal justificativa das abordagens nesta linha é referente ao aumento da violência e da criminalidade, e a dificuldade dos gestores públicos em formular propostas que proporcionem mudanças expressivas diante de problemas mais complexos. Nesse cenário, as atenções se voltam para o sistema criminal, pois sobre o Ministério Público, a Polícia, o Judiciário e o Sistema Carcerário, proliferam-se as acusações de ineficácia, morosidade e impunidade (MISSE & VARGAS, 2007).

Os estudos chamam a atenção para os principais gargalos presentes no sistema de justiça criminal, desde o registro da ocorrência até a fase de sentença. Valendo-se de metodologias variadas, analisaram o fluxo de homicídios, crimes patrimoniais, estupro, roubo

e furto, bem como destacaram a morosidade no processamento dos casos, em diversas cidades e estados da federação (São Paulo, Rio de Janeiro, Florianópolis, Pernambuco, Minas Gerais e Pará). Um levantamento realizado sobre pesquisas intituladas “Fluxo do Sistema de Justiça Criminal”<sup>13</sup>, apontou que, se até o início da década de 1990 poucas eram as pesquisas realizadas nessa área, nos últimos anos o número de publicações cresceu, porém continua tímido se comparado a outros temas debatidos na área de violência, criminalidade e justiça no Brasil (Quadro 2).

Segundo Kant de Lima (2000), embora o Sistema de Justiça Criminal trate-se de uma questão legítima de investigação, a produção neste campo de conhecimento ainda é embrionária tanto no país como em seus vizinhos latino-americanos. Algo que se difere de outros países ocidentais, como os Estados Unidos onde há uma tradição em estudos que visam a acompanhar as formas de atuação, operacionalização e manutenção do sistema de justiça, contribuindo para a formulação e implantação de políticas públicas com a finalidade de agregar medidas operativas para o setor.

<b>Quadro 2</b>			
<b>A evolução da produção acadêmica sobre fluxo do Sistema de Justiça Criminal</b>			
<b>Trabalhos</b>	<b>Autores</b>	<b>Ano</b>	<b>Tipo de Produção</b>
A Administração da Justiça Criminal no Rio de Janeiro (1942-1967)	Edmundo Coelho	1986	Artigo (Dados – Revista de Ciências Sociais) <sup>14</sup>
Cidadania e Administração da Justiça Criminal.	Sérgio Adorno	1994	Artigo (Anuário de Antropologia, Política e Sociologia)
Vidas sem valor: um estudo sobre os homicídios de crianças e adolescentes e a atuação das instituições de segurança e justiça	Myriam Mesquita Pugliese de Castro	1996	Tese de doutorado em sociologia (Universidade de São Paulo)
Violência e Política no Rio de Janeiro.	Luiz Eduardo Soares et al	1996	Livro
Estupro: que justiça? Fluxo do funcionamento e análise do tempo da justiça criminal para o crime de estupro	Joana Domingues Vargas	2004	Tese de doutorado em sociologia (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro)

<sup>13</sup> Cf., Nesse sentido, ver as revisões realizadas por Vargas e Ribeiro (2008); Ribeiro e Silva (2010).

<sup>14</sup> Originalmente o trabalho de Coelho foi publicado em 1986 e posteriormente republicado em 2005, este é o que está sendo utilizado no trabalho. No entanto, como a proposta do quadro é apresentar a evolução das pesquisas realizadas manteve-se a data original.

Impunidade: uma realidade permanente	Vera Tavares Rejane dos Santos Ivete Ferreira	2004	Artigo (Fórum da Amazônia Oriental)
Fluxo da justiça criminal em casos de homicídios dolosos na Região Metropolitana de Florianópolis entre os anos de 2000 e 2003	Theofilos Rifiotis	2006	Relatório de Pesquisa CNPQ (Laboratório de Estudos das Violências - LEVIS)
Homicídios no fluxo do sistema de justiça criminal em Pernambuco (2003-2004)	Flávio Cireno José Luiz Ratton	2008	Artigo (Anais do Encontro Anual da Anpocs)
Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro	Ignacio Cano	2006	Artigo (Anais do Congresso Latino-Americano de Ciência Política)
O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1998-2002	Michel Misse Joana Domingues Vargas	2007	Artigo (Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia)
Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas	Luiz Flávio Saporì	2007	Livro
Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal	Sérgio Adorno	2008	Artigo (Cadernos Adenauer Segurança Pública)
Construção social dos crimes de homicídios dolosos: compreendendo fluxo dos papéis e impunidade dos indivíduos a partir da análise das tipologias	Klarissa Almeida Silva	2008	Artigo (Anais do Encontro Anual da Anpocs)
Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro.	Ignacio Cano Thais Duarte	2009	Artigo (Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia)
A Produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998	Ludmila Ribeiro	2010	Artigo (Dados – Revista de Ciências Sociais)
O tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais	Ludmila Ribeiro et al.	2014	Relatório de Pesquisa (Ministério da Justiça)
Fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal nas representações sociais dos operadores envolvidos	Maria Stela Grossi Porto	2015	Artigo (Fórum Brasileiro de Segurança Pública)
A (in)efetividade da justiça criminal brasileira Uma análise do fluxo de	Arthur Trindade M. Costa	2015	Artigo (Periódico Civitas)

justiça dos homicídios no Distrito Federal			
---	--	--	--

Fonte: Adaptado de Ribeiro & Silva; 2010. Elaborado a partir dos trabalhos publicados sobre a temática.

A maior parte dos trabalhos desenvolvidos no Brasil é referente ao crime de homicídio. Essa atenção é reflexo do crescimento do fenômeno, uma vez que a criminalidade violenta no país aumentou consideravelmente nas últimas três décadas e, paralelamente, cresce também o número de casos que não conseguem ser solucionados pelas instituições transformando-se em mais uma pilha de papel na prateleira da impunidade. Em uma breve revisão de alguns dos estudos realizados<sup>15</sup> é possível ter um panorama dessa realidade. Coelho (2005) constatou que do total de processos de homicídios tramitados na justiça criminal da cidade do Rio de Janeiro, no período de 1942 a 1967, apenas 54,7% alcançaram a fase de condenação. Alguns anos depois Soares et al (1996), reacende o debate sobre as limitações da justiça criminal no Rio de Janeiro. O resultado da pesquisa por ele coordenada revelou que apenas 8,1% dos crimes de homicídio registrados pela polícia no ano de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, conseguiram passar para a fase processual.

Em meados de 2000 o quadro continua sombrio. De acordo com Tavares et al (2004), dos 60 homicídios dolosos registrados entre 1999 e 2000, na cidade de Marabá no Pará, 27 tiveram inquérito instaurado e até o ano de 2004, apenas um caso foi esclarecido. A morosidade da justiça também é sentida na região metropolitana de Florianópolis. Segundo Rifiotis (2006), de 2000 a 2003 foram registrados 452 homicídios, desses, 196 foram esclarecidos pela polícia e 183 casos resultaram em processos penais e até 2006 apenas 37 foram julgados. No Nordeste, por sua vez, a ineficiência persiste. A pesquisa realizada por Raton e Cireno (2008), na cidade do Recife evidencia a dramaticidade da justiça criminal, tendo em vista que entre os anos de 2003 e 2004, foram instaurados 712 inquéritos policiais, sendo que apenas 17 alcançaram o último estágio do sistema, resultando em condenação.

A posteriori, Cano e Duarte (2009) evidenciaram que apenas 8% dos casos de homicídios dolosos registrados no estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2007, resultaram em condenação. Mais adiante, Ribeiro (2010) expõe a realidade paulistana, não muito distinta da vivenciada no restante do país. Dos casos registrados de homicídio doloso no estado de São Paulo, no período de 1991 a 1998, apenas 14% seguiram para fase processual chegando até a sentença, desses 8% tiveram como desfecho a condenação. Recentemente, Costa (2015)

<sup>15</sup> A apresentação dos dados compete aos trabalhos realizados sobre homicídios, para melhor entendimento quanto ao cenário brasileiro em relação aos estudos de fluxo do Sistema de Justiça Criminal, ver Vargas e Ribeiro (2008).

destacou que dos 556 homicídios registrados no Distrito Federal em 2004, 311 originaram processos judiciais. Destes 311 processos, apenas 22 casos resultaram em condenação.

Perante o quadro apresentado, é perceptível as limitações do Sistema de Justiça Criminal no que compete a identificar, processar e punir os criminosos, uma realidade que vem sendo desenhada e evidenciada desde a década 1980, porém sem grandes desdobramentos por parte dos gestores públicos. Em sua grande maioria, os casos de homicídios registrados pelas organizações policiais não conseguem transpassar a “fase policial” e os que conseguem passar adiante, poucos são os que sobrevivem até a condenação.

Embora “salte aos olhos” a ineficiência da justiça criminal brasileira, cujo maior processo de filtragem tem lugar entre o encerramento do inquérito policial e o início do processo judicial, em razão da não identificação da autoria do delito, é necessário cautela quanto aos possíveis elementos explicativos desse quadro, devido à dificuldade na disponibilidade de dados confiáveis que possibilitem ao pesquisador traçar com segurança e com base em estatísticas oficiais a reconstrução de fluxos, apesar dos esforços empreendidos. Problematizar a construção dos bancos de dados e sua interpretação é relevante, na medida em que a maioria dos estudos realizados tem como foco o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal, todavia pouco se conhece sobre a efetividade do sistema e seus reflexos (MISSE & VARGAS, 2007; COSTA, 2015).

Um fator importante a ser refletido nas pesquisas realizadas sobre a temática do fluxo no Brasil compete às limitações dos dados manuseados, devem ser considerados problemas tais como: o curto espaço de análise impossibilitando generalizar os resultados; o curto intervalo de tempo para obtenção de resultados consistentes sobre a conclusão dos casos; resultados que não se estendem a todas as fases do processo, ou seja, não se referem à proporção de ocorrências que alcançam uma condenação, dentre outros. Logo, torna-se relevante reconhecer que, ainda, pouco se sabe sobre a dimensão dos gargalos no sistema (MISSE & VARGAS, 2007).

Segundo Vargas e Ribeiro (2008) um dos maiores desafios para o desenvolvimento de estudos desse tipo é a ausência de um sistema oficial de estatística que reúna informações sobre todas as etapas do fluxo do Sistema de Justiça Criminal, desde o registro da ocorrência até o desfecho com a sentença. Outro ponto relevante é o fato de que cada instituição desenvolve uma metodologia própria na sistematização dos dados, o que muitas vezes dificulta a interpretação por parte do pesquisador e acaba por restringir a análise. Fatores como estes justificam a timidez de trabalhos nesse campo no Brasil.

Para tentar suprir algumas das limitações decorrentes da ausência de dados oficiais, recorre-se tradicionalmente ao Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde (MS), criado em 1979. O banco é alimentado pelos Estados a partir do registro de óbito e apesar de ser utilizado com frequência pelos pesquisadores, sabe-se que as informações são insuficientes devido a problemas no seu preenchimento.

Dessa forma, pesquisas que têm como objetivo investigar estatisticamente padrões de homicídios, violência de gênero, crimes patrimoniais, roubo ou furto, recorrem aos bancos de dados das Polícias (Militar e Civil) que são relativamente mais organizados. Todavia, ressaltam as autoras, que informações disponibilizadas pelos boletins de ocorrência da Polícia Militar, são insuficientes em comparação com as informações contidas nos inquéritos da Polícia Civil, porém mais acessíveis. No entanto, estas não são suficientes para a reconstituição do fluxo do sistema, tendo em vista a impossibilidade do acompanhamento do processamento dos delitos desde o registro na polícia até sua entrada no sistema prisional, bem como identificar os motivos pelo quais um caso pode ser encerrado em qualquer estágio do sistema.

Quando os dados referentes ao fluxo do Sistema de Justiça Criminal não existem de forma sistematizada, os pesquisadores se deparam com alguns obstáculos para obter informações. O primeiro deles é a autorização de acesso aos dados por parte dos operadores do sistema. Se esta etapa é superada, com a autorização das autoridades encarregadas de administrar o Sistema de Justiça Criminal, outra tem início com os agentes que atuam nas instituições, que em alguns casos, tendem a dificultar a coleta regular dos dados, no geral, retardando o acesso à informação alegando falta de tempo devido ao excesso de trabalho ou ausência de espaço para recolha. Rompida as barreiras da recolha das informações, que possibilite o desenvolvimento das pesquisas sobre o funcionamento do Sistema Justiça Criminal, emergi outra questão importante à leitura dos dados, interpretar a realidade do sistema a partir do material coletado (VARGAS & RIBEIRO, 2010).

Nessa leitura, torna-se perceptível que o bojo das considerações dos trabalhos é o questionamento quanto à (in)eficiência da justiça criminal, a construção da pirâmide da impunidade que, segundo Adorno (2002), representa a crise que perpassa o Sistema de Justiça Criminal. Logo, a preocupação primordial dos autores torna-se contrapor o número de ocorrências contra o número de processos desta natureza esclarecidos ou sentenciados, ou seja, a elaboração das taxas de esclarecimento e condenação, o que acaba por restringir os estudos a uma interpretação reducionista (VARGAS & RIBEIRO, 2008; COSTA, 2015), na

medida em que os debates se prendem a aspectos estruturais do sistema. Nesse sentido, é consenso entre os autores, com pontuais variações regionais, que os resultados expõem um sistema ineficiente já que as taxas são sempre inexpressivas.

Embora seja importante apresentar os números de casos que conseguem ter um desfecho, tendo em vista que a partir daí é possível refletir sobre o impacto que a impunidade também pode ter sobre o crescimento da violência e criminalidade no Brasil (CANO & DUARTE, 2009), vale direcionar esforços também para pensar os mecanismos de (re)produção dos processos, ou seja, faltam ainda estudos que nos ajudem a tentar compreender os bastidores desse quadro, especialmente, questões institucionais e organizacionais desse campo, voltando-se para os agentes que são responsáveis por papéis que lhes garantem o poder da decisão nesse “mosaico de sistemas de verdade” estabelecidos em elementos constitucionais, judiciários e policiais (KANT DE LIMA, 2000).

Nesse sentido, deve-se direcionar o olhar para os bastidores do Sistema de Justiça Criminal: o dia a dia dessas organizações, a rotina de trabalho dos policiais, promotores, defensores públicos e magistrados, que são a engrenagem do sistema. Esse direcionamento torna-se relevante, na medida em que possibilita um melhor entendimento quanto à complexa relação entre as organizações do Sistema de Justiça Criminal e suas práticas jurídico-penais. Mais precisamente, em seu principal gargalo a fase policial que tem como personagens principais os membros das Polícias (Militar e Civil) e do Ministério Público, a conclusão do inquérito policial e a efetuação da denúncia, cuja (in)eficácia se evidencia desde a década de 80 no país.

Em grande parte dos países, existe uma etapa pré-processual destinada a apurar a materialidade do delito. Essa fase pode ser atribuída e conduzida pela polícia de acordo com o sistema inglês (*common law*), quanto pelo Ministério Público, seguindo os trâmites do sistema romano-germânico (*civil law*), que conta com a polícia judiciária para o trabalho de investigação, bem como de um juiz de instrução, característico de países como a França e a Espanha (MISSE et al, 2010).

No Brasil, adotou-se uma solução mista durante a etapa que antecede ao processo, cabe à Polícia Civil a investigação preliminar, nesse contexto elabora-se um documento administrativo, uma espécie de dossiê com peças que comprovam a materialidade do delito denominado de inquérito policial. Ao término das investigações este documento é encaminhado ao Ministério Público, que ao analisar o caso pode realizar a denúncia, solicitar novas investigações ou pedir o arquivamento do caso. Nesse âmbito, diante da precariedade

de recursos, muitos procedimentos durante a condução do inquérito policial acabam não sendo realizados, justificadas pelo sistema devido às dificuldades presentes no cotidiano que impedem uma resposta ágil e eficiente. Como um dos reflexos, tem-se um número baixo de casos que conseguem seguir adiante, além de desencadear um acúmulo de inquéritos policiais nas delegacias retardando o funcionamento do sistema (MISSE et al, 2010).

#### **1.4 Os Inquéritos Policiais Pendentes: o caso de Maceió.**

Em uma rua, entre tantas do centro da cidade de Maceió, em meio às lojas comerciais e ambulantes dispersos, funciona a Central de Inquéritos Policiais Pendentes (CIPP). Com uma fachada que em muito lembra uma residência familiar, aquelas com um grande portão de ferro e com uma estreita passagem para as escadas que levam a seu interior, tudo bem discreto. A única coisa capaz de identificar o que há no local é um adesivo com o símbolo da Polícia Civil de Alagoas e logo abaixo o nome Central de Inquéritos Policiais Pendentes (CIPP), colado na porta de vidro.

Ao chegar ao prédio, abri a porta guardada por um cadeado e segui em direção à recepção, buscava informações para realização da pesquisa. Fui atendida pela secretária, uma senhora atenciosa, que já está há mais de 20 anos trabalhando na Polícia Civil, com um ar curioso ela perguntou o porquê da minha visita, pois o lugar “não costuma a ser visitado por quem não é da polícia”. Respondi explicando o motivo da minha visita, ela em seguida comunicou a um dos delegados sobre a minha presença no local. Pouco tempo depois, um delegado apareceu e caminhamos em direção à sua sala, passamos por um corredor estreito, com vários cômodos separados por divisórias, todos devidamente identificados. As salas são padronizadas com mesas, cadeiras, computadores, ar condicionados e estantes de ferro com vários arquivos e pastas em suas prateleiras, os documentos são os inquéritos policiais nos quais os crimes estão há anos sem perspectiva de conclusão e a CIPP tornou-se a última alternativa.

Na CIPP funcionam quatro cartórios, seu corpo é composto por três delegados, sendo um deles também coordenador, um chefe de operações, quatro escrivães, duas assistentes de cartório e oito agentes. Embora tenha um desenho estrutural de uma delegacia tradicional, a central não funciona tal como o modelo, sua principal característica é investigar os crimes mais antigos, que começaram a ser apurados nas delegacias distritais e especializadas, mas não seguiram enfrente, esses inquéritos inconclusos são encaminhados para CIPP.



Durante minha conversa com o delegado, que tem mais de 10 anos de carreira e passou por delegacias do interior e da capital, entre elas a Delegacia de Homicídios em um período delicado. Na época, Alagoas já liderava os índices de homicídio e a capital Maceió, assistia a uma verdadeira escalada de mortes de jovens negros (WAISELFISZ, 2013). Perguntei como foi trabalhar na investigação dos homicídios, pensativo como quem revive memórias, ele desabafou:

Só tinha um escrivão de polícia, era só um delegado para essa área, no caso eu e um escrivão de polícia. A quantidade de policiais até que era, se você for comparar com a quantidade dos distritos, era uma quantidade razoável. Nos só tínhamos três veículos, mas acabava que a gente só ficava com dois porque geralmente um quebrava, já eram veículos antigos da frota da Polícia Civil. Então, assim, era complicado trabalhar, a gente não tinha uma estrutura toda que a gente conseguiu realmente com o Brasil Mais Seguro. E que hoje ainda tem na Delegacia de Homicídios da Capital. Ah! E detalhe! Quando a gente, no caso era eu com a equipe, quando a gente tinha um caso de repercussão, aquele caso de repercussão enquanto a gente não solucionasse, a gente era cobrado e acabava que as outras ocorrências a gente não conseguia dar o andamento que era necessário, aí depois voltava, só que quando a gente estava em março tinha que apurar os de janeiro, no final a gente acabou tendo muitos inquéritos policiais pendentes. Fazia-se muito, trabalhava-se muito, mas a gente não conseguia a conclusão que a gente gostaria (Delegado da Polícia Civil de Alagoas).

Para compreender os reflexos do quadro descrito pelo delegado na segurança pública e justiça criminal de Alagoas, se faz necessário recompor uma séria de fatos que desencadearam no nascimento da CIPP, bem como em outras ações que delinearão os primeiros rascunhos de um novo Plano de Segurança Pública. Nesse sentido, o ponto de partida dessa investigação é o episódio dos inquéritos policiais pendentes de Maceió.

Como apresentado pelas pesquisas, o índice de elucidação dos crimes de homicídio é irrelevante no Brasil. Segundo levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público (2012) e do Ministério da Justiça (2014), as taxas não ultrapassam 8%, enquanto países como Reino Unido e França registram índices de 90% e 80%, respectivamente. Os Estados Unidos apresentam uma taxa de 65%, e a Argentina de 45%.

Concluem Vargas e Ribeiro (2008), que entre 1990 e 2005, apenas 1/5 dos casos registrados pelas polícias tiveram autoria esclarecida, a maior parte decorre de prisão em flagrante e da repercussão do caso nos meios de comunicação. Um dos fatores de contribuição para este cenário é a preferência das delegacias de polícia em dedicar-se apenas aos homicídios recentes (MISSE et al, 2010). Essa postura acaba por desencadear uma paralisação na maior parte dos inquéritos que permanecem nas delegacias em situação de arquivamento

de fato, contrariando a legislação processual penal, que constitui a necessidade do respaldo do Ministério Público e acolhimento pelo juiz para os casos de arquivamento.

Diante desse cenário, numa tentativa de resolução do problema dos inquéritos pendentes, nasce em 22 de fevereiro de 2010 a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), uma iniciativa conjunta entre o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério da Justiça (MJ) com o objetivo de promover a articulação das organizações que constituem o sistema de justiça e de segurança pública, reunindo-os para planejar e coordenar diretrizes nacionais de combate à violência e a morosidade do sistema de justiça.

As primeiras ações convencionadas pelas instituições integrantes da ENASP, que permanecem em andamento, são: a) a criação do Grupo de Persecução Penal (GPP), sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); b) a criação do Grupo de Sistema Prisional e Execução Penal, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ambas concentram esforços para erradicar as prisões em delegacias; c) a criação do Grupo de Sistemas e Informações Penais, coordenado pelo Ministério da Justiça (MJ), empenhando-se na criação de um cadastro nacional de mandados de prisão.

Nesta perspectiva, o Grupo de Persecução Penal (GPP), coordenado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), estabeleceu, por consenso, as chamadas "metas", são elas:

- **Meta 1 (CNMP):** que tem por finalidade identificar a subnotificação nos crimes de homicídio, permitindo esforços específicos para sua redução;
- **Meta 2 (CNMP):** concluir todos os inquéritos policiais e procedimentos de investigação de crimes de homicídios dolosos instaurados até o dia 31 de dezembro de 2007. Durante os esforços para o cumprimento da Meta 2 em sua concepção original, ocorreu o acréscimo de duas outras fases, referentes aos anos de 2008 e 2009, que permanecem sem alteração desde outubro de 2014.

Conforme o Conselho Nacional do Ministério Público (2012), diante do crescimento da violência homicida que assombra o país na última década e as falhas do sistema de justiça que não responde as demandas de forma eficaz, corroborando com a afirmação de desarticulação e fragilidade do sistema e conseqüentemente a impunidade e seus impactos no aumento dos casos de homicídio, a finalidade da Meta 2 era proporcionar um novo rumo ao Sistema de Justiça Criminal por meio da articulação entre as instituições, rompendo com os

entraves burocráticos e a ausência de procedimentos desencadeados pela falta de estrutura e comunicação, numa tentativa de redesenhar um novo fluxo de tramitação.

As mobilizações da Meta 2 começaram em fevereiro de 2010, quando todas as Unidades Federativas tinham que realizar um levantamento dos inquéritos policiais de homicídio pendentes nas delegacias de polícia e encaminhar os relatórios com o objetivo de iniciar os trabalhos. Essa demanda foi realizada pelos representantes da Meta em cada estado, mediante a ideia de estabelecer um trabalho integrado, cada instituição componente do projeto – Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Civil – indicaria seu representante. Participaram também desse processo defensores públicos e peritos criminais, essa articulação era uma estratégia para combater os “gargalos” presentes no fluxo do sistema de justiça.

Em alguns estados como, Rio de Janeiro, Rondônia, Ceará, Roraima, Bahia, Goiás, Espírito Santo e Alagoas, houve a necessidade de criação de forças-tarefa para realização dos trabalhos diante do volume de inquéritos policiais pendentes, nesses casos, um número maior de agentes foi redirecionado pelos delegados gerais para potencializar as investigações e condução dos inquéritos. Segundo as diretrizes da Meta 2, o prazo para a finalização dos trabalhos era até 30 de abril de 2012, o resultado seria considerado satisfatório se os estados e o Distrito Federal, alcançassem 90% da finalização dos inquéritos.

O levantamento revelou um déficit de 134.944 inquéritos policiais sem resolução. Estes inquéritos encontravam-se paralisados em prateleiras e gavetas nas delegacias pelo país, sem perspectiva de investigação, bem distante de uma conclusão. Na maioria dos estados a realização dessa atividade, aparentemente simples, ganhou ares complexos diante da ausência de sistemas de informação que auxiliassem nesse processo. As únicas exceções foram Brasília e São Paulo, as delegacias destes estados eram informatizadas o que facilitou o desenvolvimento da atividade. Nas demais, foi desafiador devido aos problemas operacionais. A ausência de investimentos em tecnologia nas organizações de segurança pública e justiça criminal acabam por limitar o funcionamento do sistema colaborando para fragmentação dos registros de cada instituição.

Ainda de acordo com CNMP, nesse processo foi possível constatar diferenças regionais com relação ao volume de inquéritos. O Sudeste registrou um número maior de casos pendentes, 76.780, cerca de 95,54% para cada 100 mil habitantes. Em seguida aparece o Nordeste com um estoque de 31.297 inquéritos aguardando um desfecho e uma taxa de 58,96%. A região Sul, por sua vez, registrou 12.247, com 46,91%. Já o Centro Oeste despontou com 8.620 e uma cota de 61,32%. Em contrapartida o Norte do país apresentou um

estoque inicial de 5.400 inquéritos, uma taxa de 34,04% inquéritos pendentes para cada 100 mil habitantes.

Nesse ínterim, os estados que despontaram com maior número de inquéritos policiais inconclusos foram Rio de Janeiro, com 47.177, o Espírito Santo, com 16.148, e Minas Gerais, com 12.032. Na outra ponta, Amapá, Acre e Piauí, com 46, 143 e 161, respectivamente, apresentaram menor acúmulo de inquéritos compreendidos pela Meta 2.

A situação em alguns estados era bem delicada transparecendo a necessidade de maior participação por parte das instituições do ENASP. A ausência de estrutura e a desorganização procedimental que constituem os órgãos do Sistema de Justiça Criminal, retratos de sucessivos problemas acumulados historicamente como formatação burocrática ineficiente, padrões ultrapassados de gestão administrativa, incapacidade da gestão pública de promover medidas de intervenção e controle diante de problemas mais complexos (ADORNO, 2008), desencadearam na incorporação de efetivos da Polícia Civil ao corpo da Força Nacional de Segurança Pública, pelo Ministério da Justiça em 2010. Um estado em especial foi o responsável direto por essa adesão, Alagoas.

Durante o levantamento realizado pela Polícia Civil de Alagoas, foi constatado cerca de 4.180 inquéritos policiais de homicídios paralisados no estado, só a capital, Maceió, tinha contabilizado 4.000. Inúmeras mortes sem qualquer reconhecimento por parte dos gestores públicos, um cenário onde a impunidade gritante é silenciada diante da inércia<sup>16</sup>.

Na tentativa de reverter esse quadro, a Delegacia Geral da Polícia Civil encaminhou o ofício nº 3835-10-DGPC-GD, para o governo do Estado, relatando a situação delicada e propondo a realização de concurso público com o intuito de suprir a carência de efetivo e tentar remediar o problema. No entanto, alegando “ausência de previsão orçamentária e financeira”, bem como “impeditivos da ordem da legislação infraconstitucional e responsabilidade fiscal”, o pedido foi negado pelo executivo estadual, todavia não desprezado. Em busca de uma solução o então governador, Teotônio Vilela Filho, recorreu à

---

<sup>16</sup> Embora a Polícia Civil não tenha explicitado quantos inquéritos pendentes eram de fato referentes ao crime de homicídio, os indícios levam ao entendimento de que há uma relação. O teor das trocas de documentos entre a instituição e o executivo estadual, remete sempre ao dispositivo de metas elaborado pela ENASP, conforme os documentos apresentados no texto. Infelizmente, a ausência de registros por parte da instituição com relação aos inquéritos policiais de anos anteriores a 2012 acaba impedindo uma mensuração precisa. Durante as entrevistas com os operadores do sistema era perceptível a falta de clareza quanto ao volume exato, às informações são truncadas. Entender este cenário é montar um quebra cabeças no qual diversas peças são acionadas, mas nem sempre representam os fatos em sua totalidade. Haverá sempre na história da segurança pública e justiça criminal de Alagoas uma lacuna, algo indizível. Neste sentido, os dados abordados são empregados mediante a troca de documentos oficiais, neste caso o Relatório do Conselho Nacional do Ministério Público e os ofícios apresentados pelas instituições e publicados no Diário Oficial do Estado de Alagoas.

União, que uma vez ciente da situação, posicionou-se pela constituição de uma força tarefa composta por delegados, agentes e escrivães que passariam a integrar a já existente Força Nacional de Segurança Pública.

Nessa perspectiva, o governo do Estado formalizou o pedido por meio da solicitação nº 168/2010 direcionada ao Ministério da Justiça requisitando o reforço da concebida Polícia Judiciária da Força Nacional para atuar na investigação dos homicídios direcionados à Meta 2. A solicitação é amparada pela lei nº 11.473, de maio de 2007, que prevê acordo de cooperação entre Estados, Distrito Federal e União “para execução de funções imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Desta forma, o acordo “compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais”<sup>17</sup>.

Para o desenvolvimento dos trabalhos, foi criado o Gabinete de Gestão Integrado (GGI) em novembro de 2010, composto por membros das forças de segurança locais e da Força Nacional. Em sua concepção original o GGI é um espaço para discussões e determinações em consenso, uma forma de evitar “disputas pelo comando” (SOARES, 2007), assim visando aproximar os agentes e proporcionar a integração e agilidade aos trabalhos, bem como reafirmar a liberdade e legitimidade de atuação da Força Nacional em território alagoano, conforme portaria publicada no Diário Oficial do Estado de Alagoas em 05 de novembro de 2010.

O Conselho Superior de Polícia Civil, presidido pelo Delegado-Geral da Polícia Civil do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições legais notadamente às disposições contidas no artigo 133 da Lei Estadual nº 3.437/75:

Considerando as metas da Estratégia Nacional de Segurança Pública que prevê a conclusão, com a lavratura de relatório, de todos os inquéritos e procedimentos investigatórios criminais instaurados até 31.12.2007, para a apuração de homicídios dolosos, pelo prazo de 01 ano – Julho de 2011;

Considerando o teor do Decreto nº 7.318/2010 que altera e acresce dispositivo ao Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, para regulamentar a participação de servidores civis nas atividades desenvolvidas no âmbito da cooperação federativa prevista na Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007; Considerando o teor do Ofício nº 3835-10-DGPC-GD, endereçado ao Excelentíssimo Senhor Governador Teotônio Vilela Filho, que descreve a posição do Estado de Alagoas, em primeiro colocado nas estatísticas nacionais de crimes contra a vida, necessitando de uma pronta resposta do Ente Governamental às demandas em curso;

Considerando a iminente conclusão de mutirão regularizatório realizado pela Direção Geral da Polícia Civil do Estado de Alagoas, dando conta de aproximadamente 4.000 (quatro mil) inquéritos policiais inconclusos até 31 de dezembro de 2008, somente na capital do Estado, por inércia de governantes anteriores, necessitando de premente instrução procedimental devida;

---

<sup>17</sup> Acordo de cooperação 11.473 de Maio de 2007. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm). Acessado em junho de 2016.

Considerando a carência de efetivo policial, à monta de aproximadamente 2.500 (dois mil e quinhentos) policiais civis, constante dos quadros de Delegado de Polícia, Escrivão de Polícia e Agentes de Polícia Civil do Estado de Alagoas;

Considerando o indeferimento do pedido de concurso público realizado pela atual Direção Geral de Polícia Civil do Estado de Alagoas, sob justificativa de ausência de previsão orçamentária e financeira deste Ente Estatal, além de impeditivos da ordem da legislação infraconstitucional e responsabilidade fiscal;

Considerando o teor do Ofício nº 168/2010 do Excelentíssimo Senhor Vice-Governador, no exercício do Cargo de Governador do Estado de Alagoas endereçado ao Ministro de Estado da Justiça, Dr. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, que solicita a autorização da vinda de servidores pertencentes à recém criada Polícia Judiciária Investigativa da Força de Elite, com o objetivo de contribuir nas investigações policiais em curso e pendentes, sob apoio logístico e supervisão da Polícia Civil de Alagoas;

RESOLVE:

Criar Gabinete de Gestão Integrada com a participação dos Diretores de Polícia Judiciária e a Força Nacional de Segurança Pública, composto por Delegados de Polícia Civil, como segue:

- a) Delegado-Geral da Polícia Civil;
- b) Delegado-Geral Adjunto da Polícia Civil;
- c) Diretor de Polícia Judiciária Metropolitana – DPJM;
- d) Diretora de Estatística e Informática da Polícia Civil – DEINFO;
- e) Setorial de Gestão Administrativa e de Finanças – CSGAF; e
- f) Dois Coordenadores da Força Nacional de Segurança Pública.

2- O Gabinete de Gestão Integrada funcionará anexo ao Gabinete do Delegado-Geral, com sede na Rodovia AL 101 Norte, Km 05, s/n, Jacarecica, Maceió/AL, CEP 57039-370.

DAS ATRIBUIÇÕES

3- O Gabinete de Gestão Integrada terá por meta implementar a atuação dos servidores civis nas atividades desenvolvidas no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, conforme previsto nos artigos 3º e 5º da Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, compreendendo:

a) auxílio às ações de polícia judiciária estadual na função de investigação de infração penal, para a elucidação das causas, circunstâncias, motivos, autoria e materialidade;

auxílio às ações de inteligência relacionadas às atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;

b) realização de atividades periciais e de identificação civil e criminal destinadas a colher e resguardar indícios ou provas da ocorrência de fatos ou de infração penal;

c) auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados;

d) apoio a ações que visem à proteção de indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

3.1- As atividades de cooperação federativa serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do ente convenente.

3.2- A presidência dos Inquéritos Policiais, objeto da cooperação, será exercida por autoridades policiais componentes da Central de Inquéritos Policiais Pendentes, que abrirão vistas para instrução procedimental sob responsabilidade das autoridades policiais da Força Nacional de Segurança Pública que, após relatório final conclusivo remeter aos autos à Delegacia Geral da Polícia Civil que, ratificando os atos administrativos, encaminhará à distribuição do Poder Judiciário.

4- O local de funcionamento das atividades da Força Nacional de Segurança Pública se dará nas instalações físicas à Rua da Alegria, nº 398, Centro, Maceió/AL, CEP 57020-320, onde serão realizadas as oitivas procedimentais e de instrução, pelo período compreendido do dia 04/11/2010 à 20/12/2010, sob coordenação de autoridade policial da Força Nacional.

5- As autoridades policiais componentes da Força Nacional de Segurança Pública poderão requisitar diretamente as diligências policiais, intimações, notificações e

laudos técnicos aos respectivos destinatários, visando à instrução procedimental dos Inquéritos Policiais que estiverem atuando em auxílio.

6- As autoridades policiais da circunscrição do local das diligências policiais deverão prestar todo o auxílio aos integrantes da Força Nacional de Segurança Pública, para a fiel execução de seus atos nos termos da Lei, sempre que solicitados.

7- Os casos omissos serão resolvidos pelo Gabinete de Gestão Integrada (DIÁRIO OFICIAL DE ALAGOAS, 2010, p.26-27).

Em 04 de novembro de 2010, 45 agentes do projeto piloto da Força Nacional Judiciária desembarcaram em Alagoas. A partir desse momento, o grupo constituído por delegados, investigadores e escrivães da Polícia Civil de 26 estados brasileiros passariam a atuar em Maceió junto aos crimes inconclusos que ocorreram de 1996 a dezembro de 2007. As atividades foram concentradas no prédio da Central de Inquéritos Policiais Pendentes (CIPP), sediado na região central da cidade.

A CIPP, conforme apresentei na introdução dessa seção, surgiu por meio da Instrução Normativa do Conselho Superior de Polícia Civil (CONSUPOC) nº 001/2007 e posteriormente substituída pela Instrução Normativa nº 002/2009, de 22.12.2009, com a finalidade de desafogar as delegacias distritais atuando na investigação dos chamados inquéritos passivos, os casos que ficam retidos na delegacia podendo permanecer nesse estado por anos. As delegacias da capital chegaram a determinado estágio no qual os problemas estruturais e operacionais impediam seu funcionamento. As unidades se encontravam com as carceragens lotadas, inquéritos acumulados e novas ocorrências surgindo, reflexo da desordem e inoperância da segurança pública e justiça criminal de Alagoas. Nesse quadro, duas escolhas levavam à mesma sentença, se o delegado se dedicasse aos inquéritos policiais recentes, não conseguiria dar conta da demanda dos casos antigos, se optasse pelo oposto, o resultado seria o mesmo. Durante a leitura dos inquéritos policiais no que compete aos pedidos de prorrogação de prazo para conclusão elaborado pelos delegados é possível ter uma noção da dimensão do problema:

Excelentíssimo Sr. Juiz,

Através do presente informo a V. Ex.<sup>a</sup>, que diante das dificuldades enfrentadas a frente desta Distrital, por esta Autoridade, onde deficiências tais como longos períodos com viatura quebrada, a existência de apenas um computador no cartório, a grande área de abrangência de nossa circunscrição, incluindo os presídios da capital, bem como o atendimento ao público com elaboração de BO's e TCO's, o serviço de cartório desta Delegacia encontra-se bastante acumulado. Diante do exposto acima, faço remeça do presente inquérito policial de nº xxxxxx, que versa sobre homicídio, sugerindo ao nobre Juiz, a prorrogação do prazo.

Maceió, 19 de Maio de 2005 (Pedido de prorrogação de prazo contido em um dos inquéritos policiais coletados para pesquisa)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ao citar trechos dos documentos no corpo do texto os nomes ou lugares serão substituídos por X ou, dependendo do conteúdo, por nomes fictícios.

Na busca por uma solução para o problema, a Delegacia Geral da Polícia Civil resolveu criar uma central nos moldes de uma delegacia, no entanto sem carceragem, com uma única finalidade, os delegados, escrivães e agentes se dedicariam exclusivamente aos inquéritos antigos, liberando as demais unidades para as investigações atuais. Inicialmente, a resposta às demandas era bastante positiva, os seis cartórios conseguiam responder de forma satisfatória. Entretanto, durante a realização do levantamento da Meta 2 a real gravidade emergiu, eram 4.000 casos inconclusos em Maceió, transformado a CIPP em uma espécie de cemitério de inquéritos.

Nesse período, Maceió já possuía uma DHC, criada em 2009, espelhada no modelo de trabalho adotado pelo Departamento de Homicídios e Proteção a Pessoas (DHPP) de São Paulo, atuando em casos de homicídios com autoria desconhecida. No entanto, a estrutura da delegacia era deficiente, conforme relatou o delegado no início dessa seção. A capital possui 14 delegacias distritais, a DHC ficava no bairro do Poço, na área do 2º distrito da capital, que cobria cinco bairros (Pajuçara, Poço, Ponta Verde, Jatiúca e Jaraguá), uma região onde o índice de homicídio é relativamente baixo, dessa forma a atuação da delegacia ocorria principalmente “em crimes de repercussão” por tratar-se de uma área nobre da cidade. Os trabalhos também se estendiam a mais dois distritos, o 8º na área do Benedito Bentes e o 10º que corresponde à Cidade Universitária, Santos Dumont e Tabuleiro dos Martins, territórios que concentram o maior percentual das ocorrências da capital.

Nesse sentido, a atuação dos agentes ocorria da seguinte forma: ao chegarem até o local do evento do criminoso, durante a investigação preliminar, se fosse possível identificar o autor e a motivação do delito, o caso seria direcionado para as delegacias distritais e caberia a elas a condução dos procedimentos necessários para tramitação do inquérito. Porém, nos casos onde o crime foi consumado e o autor não identificado a Delegacia de Homicídios entrava em cena, conforme explica o delegado:

Meus policiais iam para esses locais, quando tinha um homicídio, todos os locais foram visitados pelos meus policiais, que faziam o levantamento, não contavam com a minha presença porque geralmente os crimes aconteciam à noite, de madrugada, no dia seguinte eu estava na delegacia, estava no expediente, então eles iam fazer o local de crime sem a minha presença. Isso era uma grande falha, que eu acho, que hoje graças a Deus a gente corrigiu desde o Brasil Mais Seguro, houve essa correção. Sem um delegado plantonista, iam só os agentes de polícia, iam cerca de 2, 3 agentes de plantão, para os locais de crime. Se durante aquele momento, durante a investigação preliminar, se descobrissem a autoria, já soubessem que foi João, fulano de tal, aquele homicídio, aquele levantamento já era encaminhado pra delegacia, o do 2ª, do 8ª ou 10ª distritos, o levantamento já com o autor. Se não, no momento naquela investigação policial, na investigação preliminar, não se



descobrisse o autor, agente instaura o inquérito policial pra apurar aquele homicídio na delegacia de homicídios da capital (Delegado da Polícia Civil de Alagoas).

Diante de recursos escassos, não havia possibilidade da DHC conduzir as investigações dos inquéritos pendentes, para que isso ocorresse outra estrutura teria que ser arquitetada. A escolha da CIPP era um meio para centralizar os inquéritos e desenvolver o trabalho sem que as demais delegacias sofressem alguma alteração em suas limitadas rotinas. Tentava-se, na medida do possível, lidar com o problema sem desencadear efeitos colaterais para o funcionamento do sistema.

As atividades tiveram início com o encaminhamento dos inquéritos policiais pendentes para Delegacia Geral da Polícia Civil por meio de determinação da portaria nº 2610/2009, direcionada as delegacias distritais e especializadas da capital, posteriormente os inquéritos seguiram para a central. Com os inquéritos devidamente situados na CIPP, eles passaram a ser responsabilidade da Força Nacional. Quarenta e cinco policiais civis foram divididos em dez equipes que atendiam cada uma a determinada área. Nesse momento, o Sistema de Justiça Criminal de Alagoas ganha uma peça a mais em sua engrenagem, articulando uma nova configuração procedimental na produção e condução do inquérito policial em Maceió.

Tratando-se o inquérito policial de um procedimento administrativo, informativo, com o intuito de reunir os elementos necessários que comprovem a materialidade do delito, fornecendo subsídios para propositura do processo penal (KANT DE LIMA; 2000), uma das primeiras medidas adotadas para administrá-los e distingui-los dos demais foi etiquetá-los com rótulo Meta 2, facilitando sua identificação e tramitação pela justiça criminal, dessa forma o caminho percorrido por esses inquéritos era priorizado. No segundo momento, um diagnóstico da situação de cada inquérito era elaborado, identificando os procedimentos já efetuados e quais ainda estavam em falta, esse processo era efetuado por meio de uma *checklist*, cada passo realizado durante a produção da peça era examinado detalhadamente determinando seu destino. No quadro abaixo segue o raio x realizado pela Força Nacional nos inquéritos policiais.

<b>Quadro 3</b> <b>Checklist do Inquérito Policial da Polícia Judiciária de Força Nacional de Segurança Pública</b>	
<b>1- Autoria do crime</b>	Autoria do crime definida
<b>2- Do crime</b>	Crime consumado

	Tipificação penal
	Crime qualificado
	Em curso
<b>3- Da vítima</b>	Identificação
	Qualificação
	Documentação
<b>4- Acusado</b>	Identificação
	Qualificação
	Documentação
<b>5- Do Instrumento do crime</b>	Arma de fogo
	Arma Branca
	Arma imprópria (outros)
<b>6- Laudos e perícias</b>	Laudo cadavérico
	Laudo de ofensa física
	Laudo de local de crime
	Laudo do instrumento do crime
	Laudo toxicológico
	Laudos diversos
<b>7- Declarações e procedimentos diversos</b>	Declarações da vítima
	Declarações da família
	Depoimento de testemunhas do fato
	Depoimento de testemunhas instrumentais
	Depoimento de testemunhas diferenciadas
	Depoimento de testemunha técnica
<b>8- Relatórios</b>	Relatório de local de crime
	Relatório de reconhecimento visuográfica

	Relatório de diligências efetuadas
	Relatório preliminar de investigação
	Relatório parcial de inquérito policial
	Relatório final de inquérito policial

Fonte: Inquéritos Policiais coletados durante a pesquisa.

Concluído o processo de análise, a investigação seguiria seu rumo conforme orientação do Código Processo Penal brasileiro. Antes do início da operação os agentes da Força Nacional passaram por treinamento durante três semanas com o intuito de padronizar os conhecimentos. Os cursos são específicos para cada seguimento, no caso da polícia judiciária são voltados para investigação e interrogatórios, tendo em vista estabelecer práticas e procedimentos comuns, além de possibilitar troca de experiências entre os agentes (VARGAS et al; 2014), essa padronização é evidenciada conforme as etapas executadas e o rito pelo qual passavam. Além disso, todo o trabalho realizado pela Força Nacional era identificado pelo timbre do Ministério da Justiça os diferenciando dos produzidos pela Polícia Civil, uma forma de demarcar espaço, dentro de um sistema hierarquizado e desarticulado como é a justiça criminal.

Após 45 dias de trabalho, o saldo era de 315 inquéritos analisados, 222 tiveram indicação de autoria. Ainda de acordo com os dados apresentados à imprensa pela coordenação da Força Nacional em Maceió, nesse período, 58 mandados de prisão foram expedidos, significando que os responsáveis materiais pelos crimes foram identificados. Por outro lado, 69 casos não tiveram autoria esclarecida. Durante a coletiva de imprensa realizada em dezembro de 2010 na então, Secretaria de Defesa Social de Alagoas (SEDS-AL)<sup>19</sup>, nada foi citado pelas autoridades presentes sobre o real volume de inquéritos policiais pendentes. O coordenador da Força Nacional em Alagoas limitou-se a explicar que:

Tivemos dificuldades inerentes ao trabalho. Sabemos como é difícil encontrar a autoria de um crime recente, imagine de casos que ocorreram há cerca de dez anos, como um dos inquéritos que trabalhamos. Foram 27 dias úteis de trabalho dedicado a cumprir a missão que foi designada e esses números mostra a eficiência da equipe (Coordenador da Força Nacional em Alagoas).

<sup>19</sup> “Força Nacional Judiciária esclarece mais de 150 assassinatos em Maceió” Melhor Notícia edição de 20 de Dezembro de 2010. Disponível em: <http://melhornoticia.com.br/noticia/policia/mn31973041/forca-nacional-judiciaria-esclarece-mais-de-150-assassinatos-em-maceio>. Acessado em: julho de 2016.

O delegado geral da Polícia Civil de Alagoas seguiu a mesma linha do colega, responsável pela Força Nacional, não entrou em detalhes quanto aos inquéritos ainda estocados, apenas afirmou que solicitaria prorrogação da estadia dos agentes da Força Nacional por mais noventa dias para dar continuidade aos trabalhos, mediante a carência de efetivo da Polícia Civil de Alagoas.

É de conhecimento público que o problema da Polícia Civil de Alagoas é efetivo. Não temos pessoal para dar andamento a tantos inquéritos parados, por isso necessitamos que a Força Nacional Judiciária volte. Este ano esperamos que o governo do estado realize concurso público e assim possamos melhorar o serviço da PC em Alagoas (Delegado geral da Polícia Civil de Alagoas).

Em 2011, após alcançar uma taxa de 71,3 homicídios para cada 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2012), a maior já registrada no país, o efetivo da Força Nacional ganhou reforço com novo pedido do governo do estado. Nesse desenrolar de fatos, em 12 de março, os principais veículos de comunicação cobriram com expectativa a visita do então Ministro da Justiça à Alagoas, após o pedido de auxílio à União realizado pelo então governador do estado, Teotônio Vilela Filho, para implantação de medidas que contribuíssem para conter o vertiginoso e alarmante crescimento dos casos de violência homicida no estado. Uma das matérias estampava a seguinte notícia: “Vilela diz a Ministro que Alagoas registra 180 homicídios por mês: governador pede Força Nacional, dinheiro para construção de presídio e verba para estruturar o centro de perícias”<sup>20</sup>.

O apelo foi feito durante o “1º Colóquio de Experiências Exitosas na Prevenção e Redução de Homicídios”, seminário idealizado para debater ações no campo da segurança pública, realizado em Maceió. Ao ministro da Justiça, a época José Eduardo Cardoso, Teotônio Vilela Filho fez um grave comparativo sobre os assassinatos que são registrados no estado, transparecendo o colapso pelo qual perpassava a segurança pública. “Todo mês cai um boing lotado em Alagoas e todos morrem. São 180 homicídios mensalmente, o que equivale a um boing lotado”, afirmou o governador, ditando o tom da reunião: “Alagoas pede socorro”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> “Vilela diz a Ministro que AL registra 180 homicídios por mês”, Portal Gazetaweb, edição de 12 de Março de 2011. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia-old.php?c=226789&e=2>. Acesso em: Agosto de 2016.

<sup>21</sup> “Sobre violência, Teotônio Vilela diz que Alagoas pede socorro”, Cada Minuto, edição de 11 de Março de 2011. Disponível em: (<http://www.cadaminuto.com.br/noticia/110538/2011/03/11/teotonio-vilela-diz-que-alagoas-pede-socorro>); “Téo admite descontro1e da violência” Gazeta de Alagoas, edição de 12 de Março de 2011. Disponível em: (<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/>). Acesso em: Agosto de 2016.

Entre as reivindicações do governo de Alagoas estava o pedido para realização de ações semelhantes as que ocorreram no Rio de Janeiro no combate a criminalidade urbana e ao tráfico de drogas<sup>22</sup>, bem como a liberação de recursos para construção de um presídio masculino e do Centro de Perícias Forenses, que abrigaria o Instituto Médico Legal, o Instituto de Identificação e de Criminalística de Maceió, além do aparelhamento e modernização tecnológica do sistema de rádio comunicação das polícias. Outro pedido de grande porte competia à presença da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) para reforçar o policiamento ostensivo junto com a Polícia Militar e dar celeridade às investigações, dando suporte à Polícia Civil.

Durante a reunião, que contou com representantes do Ministério da Justiça e da cúpula da segurança pública alagoana, um “pacto” de cooperação foi firmado e proporções foram estabelecidas e divulgadas na batizada “Carta de Alagoas”. A cada linha, o conteúdo do documento expressa a complexidade do problema dos homicídios, as dificuldades da gestão pública em lidar com o fenômeno e como Alagoas se tornaria um “laboratório” para ações de parceria entre o Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no combate à criminalidade. As ações descritas na carta, retratada mais adiante, antecederam o que no ano seguinte se tornaria o Programa de Redução da Criminalidade Violenta - Brasil Mais Seguro, trata-se do prelúdio, o manuscrito de uma política pública governamental com o objetivo de reduzir os índices de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), idealizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

---

<sup>22</sup> Em novembro de 2010, em resposta a uma série de ataques de facções criminosas ocorridos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, forças públicas de segurança ocuparam o Complexo do Alemão e a Vila Cruzeiro em uma megaoperação. Cerca de dois mil homens entre policiais civis, militares, federais, Exército e Marinha, foram mobilizados. Após dias de intensos conflitos, com veículos queimados e vinte e três mortos, um dos braços fortes do Estado sobe ao topo do morro levando a uma fuga de traficantes, a cena de homens fortemente armados, em fuga por uma pista de terra, alguns a pé, outros motorizados, foi capa de vários veículos de comunicação pelo país e no exterior. Ao alcançarem o local mais alto do complexo de favelas, uma bandeira do Estado do Rio de Janeiro foi hasteada. Era o símbolo da retomada de um território. Mais informações em: “*Polícia e Exército iniciam invasão no Complexo do Alemão*”, Estadão, edição de 28 de novembro de 2010. Disponível em: (<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,policia-e-exercito-iniciam-invasao-no-complexo-do-alemao,646417>); “*Ocupação da Vila Cruzeiro*”, TV Globo, 25 de novembro de 2010. Disponível em: (<http://memoriaglobo.globo.com/programas/jornalismo/coberturas/ocupacao-do-alemao/a-ocupacao-da-vila-cruzeiro.htm>). Acesso em: Agosto de 2016.

## CARTA DE ALAGOAS

Os participantes do 1º Colóquio de Prevenção e Redução de Homicídios, reunidos em Maceió, capital do Estado de Alagoas, no dia 12 de março de 2011, decidem externar suas conclusões:

1. A violência e a criminalidade são problemas graves e complexos que restringem direitos fundamentais e que afetam o desenvolvimento social e econômico.
2. O enfrentamento à criminalidade e à violência requer atuação integrada dos diversos entes governamentais, observado o Pacto Federativo e as competências estabelecidas na Constituição Federal.
3. As políticas públicas voltadas para a área da segurança devem priorizar atuações multidisciplinares, com a participação da sociedade civil e dos trabalhadores da segurança pública.
4. Os princípios e as diretrizes resultantes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública devem orientar todas as ações governamentais.
5. Visando à proteção do direito à vida, o homicídio é um grave crime que deve ser considerado como uma prioridade.
6. Os gestores municipais e estaduais possuem a percepção local sobre a violência e a criminalidade, fundamental para a elaboração das políticas públicas estaduais e nacionais para a prevenção e redução de homicídios e suas causas.
7. A gestão pública na área da segurança deve estar orientada por diagnósticos precisos sobre a violência e a criminalidade, de forma a possibilitar a elaboração de ações conjuntas eficientes, acompanhadas do devido monitoramento e avaliação posterior.
8. Assim como a prevenção, a repressão qualificada é imprescindível, com a utilização de tecnologia e conhecimento técnico-científico avançados.
9. A redução da circulação de armas de fogo contribui para a redução de mortes intencionais.
10. São necessárias políticas públicas específicas para a segurança e a proteção dos grupos sociais considerados vulneráveis, especiais ou mais suscetíveis à violência e criminalidade.
11. Em decorrência do Estado de Alagoas estar liderando o ranking de homicídios no Brasil, o Governo Federal decide escolhê-lo como laboratório nas suas ações de parceria para o combate à criminalidade.
12. O Ministério da Justiça se compromete a repassar imediatamente ao Governo de Alagoas o mapa das incidências criminais de homicídios atualizadas para a implementação das políticas locais.

13. O Ministério da Justiça se compromete a realizar parceria com o Governo do Estado para a instalação das primeiras 43 bases comunitárias de segurança deste Governo no Estado de Alagoas.

14. O Ministério da Justiça, mediante a solicitação do Governo do Estado determina o envio da Força Nacional de Segurança, seguimento de Polícia Judiciária e Ostensiva imediatamente para auxiliar o Estado na conclusão dos inquéritos instaurados por homicídios no Estado, inicialmente por 60 dias, podendo ser prorrogadas.

15. O Ministério da Justiça, através do Departamento de Polícia Federal, fornecerá instrumental técnico para o monitoramento dos inquéritos no Estado.

16. O Governo do Estado de Alagoas realizará a efetiva instalação do Gabinete de Gestão Integrada e fornecimento de todos os dados criminais e penitenciários do Estado ao Ministério da Justiça.

17. Ampliação das ações de capacitação dos diferentes atores que trabalham com a prevenção do uso de drogas, o tratamento de dependentes e o enfrentamento ao tráfico.

18. Produção de diagnóstico epidemiológico e etnográfico sobre o consumo do crack e outras drogas no estado de Alagoas, incluindo as zonas rurais.

19. Assinatura de convênio com o governo de Alagoas para a captação do Fundo Nacional Antidrogas, para aplicação dos recursos no Estado.

Sendo assim, firmamos esta Carta de Alagoas, com o firme propósito de fortalecer os laços de parceria entre os entes federados para fortalecer os debates e a integração de ações pela redução de homicídios, da criminalidade e da violência e em favor da vida e da cultura de paz.

Maceió, 12 de março de 2011.

Governo do Estado de Alagoas e Ministério da Justiça.

Fonte: <http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=226926&e=6>. 13 de Março de 2011.

A partir da assinatura do convênio entre Estado e União, todas as ações na área da segurança pública passariam a ser guiadas pelo teor contido na carta: “os princípios e as diretrizes resultantes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública devem orientar todas as ações governamentais” e o sustentáculo do acordo de cooperação era a presença da Força Nacional de Segurança Pública. Além disso, todas as informações referentes a “dados criminais e penitenciários” seriam repassados à Brasília para acompanhamento e análise. Nesse momento, dá-se início a uma tentativa de (re)estruturação organizacional das

instituições de segurança pública e justiça criminal (por meio da investigação dos crimes), com vistas ao combate da criminalidade e da impunidade.

A primeira medida a ser adotada competia ao aumento do efetivo da Força Nacional, seguimento de polícia judiciária e ostensiva em caráter emergencial, para auxiliar as forças locais de segurança por 60 dias, podendo ser prorrogados. Nesse sentido, no dia 15 de março de 2011, dois dias após a realização do colóquio, agentes da Força Nacional desembarcaram em Maceió, dando início a chamada Operação Jaraguá, que tinha como objetivo principal dar um desfecho para os inquéritos pendentes, iniciados em 2010 pela polícia judiciária, deixando a Polícia Civil livre para atuar nos casos recentes, assim como conter a escalada de homicídios por meio do seguimento ostensivo. Desta forma, uma parte da Força Nacional voltou para CIPP, dando continuidade às investigações dos inquéritos policiais da Meta 2 e a polícia ostensiva seguiria para SEDS.

Nesse interim, em 25 de Março de 2011, o Conselho Superior da Polícia Civil emitiu uma nova resolução Ad Referendum nº 106/2011, no qual reforça a criação do GGI diante do retorno da Força Nacional ao estado e das diretrizes emitidas na Carta de Alagoas. Além disso, uma nova solicitação ao Governo do Estado para realização de concurso público foi feito pelo conselho, conforme o trecho contido no documento publicado no Diário Oficial do Estado:

Considerando [...] o pedido de novo concurso protocolado em 2011, em tramitação através de Processo Administrativo junto ao Gabinete Civil do Governador;  
Considerando o teor da Carta de Alagoas, firmada em 12 de março do corrente ano, na qual o Ministério da Justiça, mediante a solicitação do Governo do Estado determina o envio da Força Nacional de Segurança, seguimento Policia Judiciaria e Ostensiva imediatamente para auxiliar o Estado na conclusão dos inquéritos instaurados por homicídios no estado inicialmente por 60 dias, podendo ser prorrogados;  
Resolve, Ad Referendum:  
Criar o Gabinete de Gestão Integrada com a participação dos Diretores de Polícia Judiciária e a Força Nacional de Segurança Pública, composto por Delegados de Polícia Civil (Diário Oficial do Estado de Alagoas, 2011, p. 32).

É perceptível que parte das medidas idealizadas durante o colóquio tem resquícios do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), lançado no segundo mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O programa tinha previsão orçamentária de seis anos, o que incluía a metade do mandato do sucessor na Presidência. Desta forma, ele estava em vigor no início do primeiro governo Dilma Rousseff, quando o acordo foi estabelecido. Nessa leitura, a conjuntura alagoana era ainda mais desafiadora, tendo em vista que serviria



de parâmetro para elaboração de futuras políticas, pois na agenda da segurança “tem havido mais continuidade do que descontinuidade” (SOARES, 2007, p.92).

O PRONASCI tinha como sustentáculo ações de caráter pontuais, não explicitando grandes reformas institucionais no âmbito da segurança pública (SOARES, 2007; ADORNO, 2008). Duas categorias eram centrais: “Ações Estruturantes” e “Programas Locais”, seguido por vários eixos temáticos e subtópicos, entre eles a disponibilidade da Força Nacional de Segurança Pública, o aumento do número de vagas em presídios, investimentos em ações de inteligência, investigação de crimes e policiamento comunitário, a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal e Conselhos Comunitários de Segurança Pública, algumas das medidas já previstas para serem adotadas em Alagoas.

De acordo com a análise de Soares (2007), o mérito do programa estava no espaço aberto para o diálogo entre estados, municípios e a sociedade civil organizada, possibilitando uma maior ênfase nas políticas sociais preventivas, bem como na valorização do aparato policial e na melhoria nas investigações. Não obstante, pecava por não propor entre suas medidas reformas estruturais mais profundas e há muito tempo debatidas neste campo, a exemplo da “desconstitucionalização das polícias”, que chegou a ser sinalizada pelo governo, mas acabou por ser “esquecida” na leitura final do texto.

Pensando as medidas direcionadas a investigação dos homicídios, a produção do inquérito policial, a ideia apresentada ainda em 2010 com a criação do Gabinete de Gestão Integrada e reforçada no ano seguinte, era unir forças, trabalhar de forma conjunta para vencer os gargalos da justiça criminal e contribuir para o esclarecimento dos crimes de homicídio.

Apesar da grande mobilização, foi uma tentativa que passou timidamente, mais um longo hiato, pois nada de efetivo foi executado por parte da cúpula da segurança pública alagoana. Embora as diretrizes da carta tenham sido bem construídas, com medidas que permitiam ações tanto paliativas, o que seria de grande relevância em um momento de incertezas como se encontrava a gestão pública de segurança, como ações pertinentes de reflexos futuros, que requer planejamento e tempo para seu desenvolvimento. Um documento com proporções que possibilitavam um novo caminhar para segurança pública e justiça criminal, mas que passou despercebido durante todo o ano de 2011.

Teve o colóquio, esperava-se que algo acontecesse, isso foi em 2011, mas aí é que tá, em 2011 não foi aplicado nada de prática. Tanto é que em janeiro de 2012, inclusive nas minhas férias, eu estava de férias nesse período, a Delegacia de Homicídios recebeu a visita de uma equipe de Brasília, juntamente com eles tinha um delegado do Rio de Janeiro, que eu lembre, não havíamos evoluído com relação

à Delegacia de Homicídios e todo o resto, eu te garanto que em 2011, não tinha nada além do que tinha em 2010, não se teve (Delegado da Polícia Civil de Alagoas).

A estrutura de 2011 não mudou da estrutura de 2010. Tanto é que quando eles foram lá nessa visita em janeiro de 2012 [**referindo-se a visita realizada pela equipe da SENASP à delegacia de homicídios**], eles não entenderam porque que não havia evoluído a Delegacia de Homicídios, por que não mudaram o prédio da Delegacia de Homicídios, porque que não melhoraram realmente, não deram mais estrutura, porque que não se investiu na investigação dos homicídios (Escrivã da Polícia Civil de Alagoas ).

Uma das poucas medidas implantadas foi a divisão do Estado em Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública por determinação da antiga Secretaria de Defesa Social de Alagoas (SEDS), conforme publicado no Diário Oficial do estado em 19 de maio de 2011. A justificativa era priorizar o enfrentamento aos crimes dolosos contra vida implantando em Alagoas uma “política de gestão por resultados”, no qual a primeira medida era a contabilização das ocorrências por território, a partir desse momento seria possível emitir dados mais precisos para elaboração de diagnósticos que proporcionassem políticas mais efetivas.

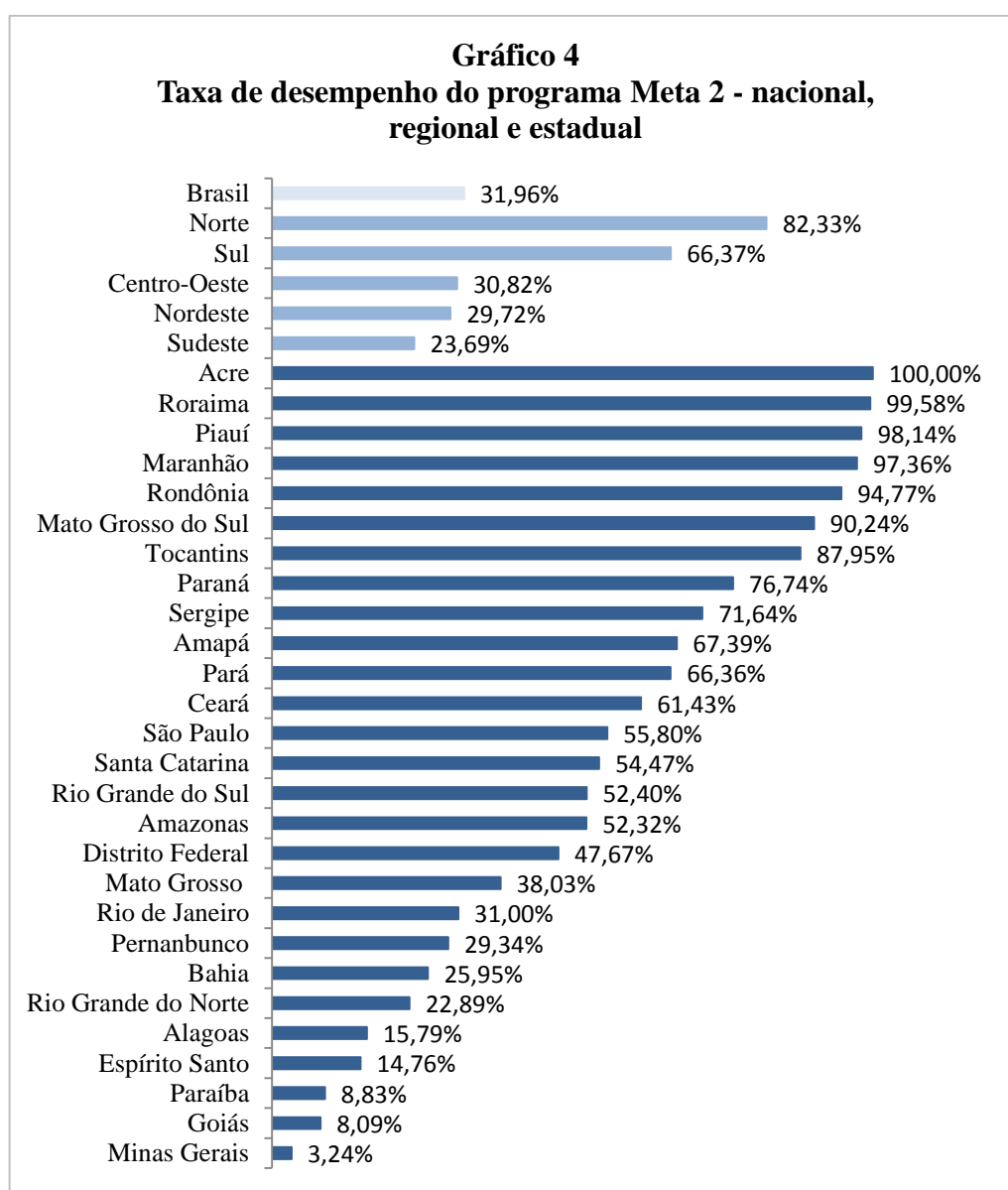
Nesse sentido, todas as ações dos órgãos componentes da SEDS deveriam ser norteadas por esta articulação e desdobramento, e especificamente o planejamento operacional das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Alagoas. Desta forma, o território alagoano foi dividido em quatro Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP's), vinte e cinco Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP's), dessas oito estão localizadas em Maceió e quatro na região metropolitana da cidade.

No entanto, a falta de estrutura acabou retardando a atuação integrada dos órgãos da segurança pública, mesmo com a presença da Força Nacional experiente na elaboração dos mapas onde é possível detectar as manchas criminais, facilitando as operações integradas, era necessário investimento para que as ações se concretizassem. A atuação por áreas somente foi possível a partir em 2012, quando os órgãos de segurança pública começaram de fato a se reorganizar e o efetivo da Força Nacional foi novamente reforçado. A participação do Governo Federal possibilitou, nesse primeiro momento, o planejamento das ações, todavia a concretização é de responsabilidade do executivo estadual<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> De acordo com o artigo 144, da Constituição Federal, as unidades federativas realizam a segurança pública direta, organizando e mantendo o policiamento ostensivo, que é realizado pela Polícia Militar, bem como a Polícia Civil e os órgãos técnicos de investigação dos crimes. O Supremo Tribunal Federal afirma que a segurança pública trata de “organização administrativa”. Por isso, a gestão em cada ente da federação fica por conta do chefe do executivo. Já o Poder Executivo Federal tem a competência de organizar as polícias federais, dentre outros dessa esfera. No artigo não se define o termo segurança pública, apenas fornece seu corpo

Nesse período, em abril de 2012 a primeira fase da Meta 2 foi concluída e o resultado externava a situação do Sistema de Justiça Criminal de Alagoas, além de alguns indícios quanto a atuação da polícia judiciária da Força Nacional nesse processo. Segundo o relatório do CNMP, posteriormente divulgado no mês de dezembro de 2012, apenas os Estados do Acre, Roraima e Piauí, saíram com saldo positivo e conseguiram dar uma finalidade aos inquéritos datados até 30 de dezembro de 2007. Em contrapartida, Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais e Paraíba não conseguiram atingir 20% do cumprimento da Meta 2 como expressa o Gráfico 4:



Fonte: Relatório do Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. p 35.

estrutural, as instituições que compõem esse campo. No entanto, em 2000, é lançado o primeiro plano nacional de segurança, com ele diretrizes que cabiam a União, como o papel de articulação e colaboração técnica (SOARES, 2007), a exemplo do que ocorreu em Maceió.

Em números absolutos, na primeira fase do programa Alagoas registrou 4.180 inquéritos datados de 1996 até dezembro de 2007, sendo que apenas 660 foram considerados concluídos. Desses, 159 denúncias foram realizadas pelo Ministério Público, transformando-se em processo penal. Em contrapartida, foram registrados 480 casos no qual o desfecho foi o arquivamento, devido à ausência de elementos suficientes que comprovassem autoria e motivação do crime. Esse resultado reforça os argumentos já explicitados sobre as dificuldades no processamento dos inquéritos policiais. Entretanto, no caso alagoano ocorreu um fator a mais, muitas ocorrências não havia sequer se transformado em inquéritos policiais, essa mudança ocorreu com a presença da polícia judiciária da Força Nacional. Não há registros de quantas ocorrências estavam nessa situação, mas demonstra a fragilidade e inoperância dos procedimentos institucionais do Sistema de Justiça Criminal do Estado e o papel de protagonista adquirido pela Força Nacional na tentativa de reorganizar parte desse sistema.

Quanto a Alagoas, que é o Estado brasileiro com maior proporção de homicídios por habitante – 66,4 para cada 100 mil (Mapa da Violência, 2012) –, a mobilização vem ocorrendo de forma gradual. Inicialmente a Polícia Judiciária adotou medidas de natureza gerencial para dimensionamento da situação do estoque, tendo transformado em inquéritos um grande volume de registros de ocorrência de homicídios que ainda não tinham sequer perspectiva de investigação. Foi, também, o Estado que primeiro recebeu o apoio da Força Nacional da Polícia Judiciária, que ainda permanece com efetivo no local. O resultado em investigações finalizadas é ainda pequeno, mas a circulação total e para diligências dos inquéritos revela que nos últimos dois meses houve expressiva mudança no quadro, trazendo Alagoas para o grupo dos 10 Estados com mais movimentação, ocupando a 8ª posição. Além disso, o índice de denúncias está acima da média nacional, indicando uma maior integração entre Ministério Público e Polícia Judiciária (CNMP, 2012, p.46).

Nesse contexto um dado chama atenção, os pedidos de baixas à polícia para realização de diligências, foram 4.516 inquéritos neste estágio em Alagoas, um resultado superior ao estoque inicial. Além da Unidade alagoana, Pernambuco, Espírito Santo, Paraná e Distrito Federal, foram estados que registraram o mesmo quadro. Isso ocorreu porque muitos inquéritos policiais estavam correndo em varas distintas, bem como os inquéritos podem ser remetidos por mais de uma vez para as delegacias, levando ao um número superior de inquéritos em diligências. Este contexto caracteriza o chamado jogo de “pingue-pongue”, expresso por Michel Misse (2010), ao definir o trânsito dos inquéritos entre Delegacia e Ministério Público, como explica o autor:

A categoria nativa de “pingue-pongue”, para se referir às idas e vindas dos inquéritos entre as delegacias e o Ministério Público, é muito eloquente. Ela refere-se ao movimento, mas a um movimento inerte. Assim como “acumula-se”

delegacias nas PIPs, acumula-se junto a inércia de um conjunto de atividades que literalmente “não vão dar em nada” (MISSE, et al, 2010, p.71).

Nesse sentido, com o retorno destes inquéritos para as autoridades policiais, é uma incógnita qual será seu destino final, se ele vai seguir adiante ou será arquivado. Nesse momento eles estão inertes, somente após o término do prazo eles serão novamente remetidos ao Ministério Público. Infelizmente poucos são aqueles inquéritos que conseguem sobreviver às diligências e virando denúncia, a maior parte acaba sendo arquivada, “aqueles que seguem enfrente é uma vitória” (MISSE, et al 2010).

Ainda de acordo com os dados do CNMP, especificamente do Inqueriômetro<sup>24</sup> referentes as segunda e terceira fase do programa, em 2008 o estoque alagoano era de 1.237 inquéritos, a finalização de 52,2% do total faz com que quase metade dos inquéritos daquele ano ainda aguarde uma solução. Na terceira fase referente aos inquéritos de 2009, o índice de produtividade chegou a 6,4%, dos 1.130 inquéritos policiais instaurados, apenas 72 conseguiram ser finalizados e esse resultado fez com que o Estado ocupasse a última colocação no ranking.

Sem demonstrar avanços com a implantação das ações descritas na Carta de Alagoas membros do Ministério da Justiça, principalmente da SENASP, passaram a ser presenças recorrentes em Maceió a partir de janeiro de 2012 e a cada visita as cobranças aumentavam, algo precisava ser feito para mudar o cenário alagoano, é nesse momento que “os olhos se voltaram realmente para Alagoas”, dando início a uma reorganização da segurança pública e da justiça criminal. A ordem era clara: “começar do zero”, é sobre este “recomeço” que se desenha o próximo capítulo.

---

<sup>24</sup> O Inqueritometro é uma plataforma criada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, para monitorar a produtividade do Programa de Metas. As informações são repassadas pelos responsáveis pela meta nos estados. Disponível em: <http://inqueritometro.cnmp.gov.br/inqueritometro/home.seam>.

## Capítulo II

### **BRASIL MAIS SEGURO: A (RE)ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM MACEIÓ – AL**

No capítulo anterior, sob o ponto de vista sociológico, foi apresentado o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal brasileiro com foco nas dificuldades operacionais das instituições diante do acúmulo de trabalho, principalmente na fase que corresponde ao registro da ocorrência até a efetuação da denúncia pelo Ministério Público. A abordagem sobre o sistema a partir da perspectiva do fluxo da justiça criminal, possibilitou subsídios para o entendimento quanto aos problemas enfrentados pelos órgãos que o compõe durante décadas, no país e seus reflexos, abrindo caminhos para apresentação das singularidades do processamento dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió.

A alta densidade de casos inconclusos na capital alagoana culminou com a chegada da polícia judiciária da Força Nacional, que passou a atuar na investigação das inúmeras mortes sem elucidação que pairavam nas delegacias distritais e especializadas. Essa iniciativa era a premissa para uma tentativa de reestruturação tanto da segurança pública estadual mediante o contexto de mortes intencionais violentas nacionalmente conhecidas do estado, como do Sistema de Justiça Criminal alagoano tendo em vista a função da polícia judiciária e responsável, em tese, pela porta de entrada do sistema, o ponto de partida para o trabalho do poder Judiciário.

Em 2011, após o pedido de auxílio à União, foi elaborada a “Carta de Alagoas”, cujas ações idealizadas pelo Ministério da Justiça em parceria com o governo alagoano, passaram de forma superficial, a única medida executada naquele ano foi o reforço da Força Nacional no seguimento ostensivo e judiciário. Apesar de obterem por meio do documento uma diretriz para implantação de projetos mais substanciais, com possibilidade até para composição de uma agenda, a ausência de organização por parte da gestão da segurança pública e justiça criminal de Alagoas, impossibilitou o rompimento das barreiras políticas e administrativas para concretização efetiva. Implantar uma política de segurança pública em Maceió é romper com um paradigma de inércia na gestão pública, o desafio de reformar uma estrutura no qual os alicerces (as instituições do Sistema de Justiça Criminal) foram desgastados materialmente e humanamente pelo tempo.

Nessa leitura, deparando-se com a inconstância do governo alagoano em operar as diretrizes firmadas no acordo, a SENASP assumiu uma postura mais invasiva, no sentido de concretizar as mudanças necessárias para reaver o equilíbrio na administração da segurança pública e da justiça criminal, que demonstrava uma total desarticulação e desorganização no fluxo dos procedimentos institucionais, corroborando com a afirmação de frouxa articulação e inoperância das organizações policiais e conseqüentemente, morosidade no âmbito processual (VARGAS, 2014). Logo, a SENASP demonstrava um papel central de comando, articulação e planejamento, dando uma nova direção que permitiu ao Sistema de Justiça Criminal se reorganizar e encontrar, desde então, algum nível de ajustamento para seu funcionamento.

Nessa perspectiva, no presente capítulo, realizo uma análise das medidas executadas a partir de 2012 com a implantação do programa piloto de redução à criminalidade violenta do Governo Federal, nomeado de Brasil Mais Seguro e seus reflexos no âmbito do Sistema de Justiça Criminal, sobretudo na fase policial, que contou com a participação da Força Nacional. A escolha dessa fase, que remete ao trabalho das organizações policiais é por entender que as mudanças realizadas nesta etapa foram relevantes a ponto de desencadear reações por parte das demais instituições do sistema que, dentro de sua lógica de funcionamento, procuravam alguma forma de (re)adaptação para seguir adiante na condução dos trabalhos. Nesse sentido, ocorre um diálogo direto com um dos eixos do programa “a melhoria na investigação das mortes violentas”, estabelecido mediante os problemas de estrutura organizacional apresentados com os inquéritos policiais, conforme expresso no capítulo anterior.

O processo de implantação do programa Brasil Mais Seguro, trata-se de um momento crucial para o Sistema de Justiça Criminal em Maceió, que perpassava por uma crise. Da Polícia Civil ao Poder Judiciário, os procedimentos institucionais não eram realizados adequadamente devido ao acúmulo de demanda que, diante de uma sobrecarga, não permitia ao sistema funcionar. O diálogo estreito entre governo estadual, Ministério da Justiça e sistema de justiça estadual, torna-se um fator determinante para o funcionamento do sistema. As articulações que foram sendo estabelecidas, sobretudo durante a reestruturação da DHC, possibilitaram um novo caminhar, um novo modelo de atuação para delegacia desenhando algum nível de organização. Entretanto, a forma como as medidas foram sendo acionadas, tanto durante o processo de reestruturação, quanto o papel das demais instituições, podem ser denominadas como “ajustes” tendo em vista as adaptações feitas.

Nesse sentido, o capítulo será dividido em duas seções. Na primeira, apresento uma revisão dos planos nacionais de segurança focando em seus objetivos e diretrizes, na busca por um melhor entendimento sobre as ações deste campo e a constituição do programa Brasil Mais Seguro enquanto um Plano de Segurança. Na segunda seção, concentro-me no Brasil Mais Seguro, na construção das diretrizes para Alagoas, principalmente em uma de suas frentes, a melhoria na investigação das mortes violentas. Passando, ainda, pelo processo de reestruturação da DHC, bem como seus reflexos no âmbito do Sistema de Justiça Criminal de Maceió. O objetivo é apresentar como ocorreu o processo de implantação do programa, as articulações e decisões que foram tomadas, bem como os primeiros resultados. Para tal, documentos serão apresentados, assim como matérias de jornais e revistas eletrônicas, além de entrevistas realizadas com operadores do sistema que participaram desse momento e dados do GINFO sobre a situação da investigação dos homicídios em Maceió pós-implantação do programa.

## **2.1 Revisando os Planos Nacionais de Segurança.**

Nos últimos tempos o tema da segurança pública é um dos mais candentes no Brasil. Diante do alarmante crescimento da violência e criminalidade urbana, surge a pressão por respostas dos agentes estatais responsáveis pela manutenção da ordem pública. No país pós-redemocratização, as tentativas de implantação de políticas públicas de segurança tornou-se um desafio perceptível por meio dos sucessivos planos governamentais. Este contexto é recente. Embora a segurança pública seja dever do Estado, conforme a Constituição de 1988, num primeiro momento, o tema era tratado por uma perspectiva prática exclusiva de competência das unidades federativas e dos planos estaduais de governo. À União, por sua vez, caberia o papel de zelar pela segurança nacional, como uma forma de saudar os valores democráticos. Posteriormente, o cenário adquiriu outros contornos e como em uma nova leitura, o tema foi “incorporado” à agenda federal e estreitou os laços com a municipal.

Antes de adentrar especificamente no programa Brasil Mais Seguro acredita-se ser relevante realizar alguns apontamentos quanto aos Planos Nacionais de Segurança. Sendo importante ressaltar que não se trata de uma análise minuciosa, mas de apresentar uma síntese de seus conteúdos e processo de elaboração. Para uma melhor compreensão quanto ao tema, começo com algumas considerações conceituais sobre políticas públicas, expressa por Sergio Adorno (2008) como:



Um conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, como sejam o desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública. Podem ter origem em iniciativas da sociedade civil organizada; em planos de ação governamental ou combinar parcerias entre ambas as dimensões da ação coletiva. Resultam, via de regra, do diagnóstico de problemas sociais que ensejam intervenção deliberada visando mudanças de cenários e institucionalização de processos e procedimentos de conduta governamental. Estão, com frequência, inscritas em documentos – relatórios técnicos, por exemplo – que definem objetivos e metas, meios e recursos (humanos, materiais e financeiros), expectativa de resultados e cronogramas de execução. Mais importante, mobilizam atores e agências sociais em contextos institucionais determinados e, não raro, em conjunturas político- econômicas singulares, em torno de alvos prioritários (como o crime organizado, por exemplo), da aquisição de equipamentos e tecnologias para ampliar o raio de ação e de eficiência, ou em torno da formação e recrutamento de pessoal especializado (ADORNO, 2008, pg. 12).

Em se tratando das políticas de segurança pública, “das diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas”, conforme define Adorno, durante anos as pautas direcionadas ao tema concentravam-se na atuação das organizações policiais com a finalidade de capturar os “bandidos mais perigosos”, não havia um planejamento estratégico pautado em diversas ações para o campo. Com a gestão da segurança e das Polícias (Civil e Militar) nas mãos dos estados da federação, cada um tinha sua fórmula para lidar com o tema, todavia, pensava-se somente no aparelhamento policial, principalmente o repressivo (ADORNO, 2008). Havia uma interpretação reducionista na gestão pública de que segurança era uma questão de mais polícia na rua combatendo o crime, uma visão limitada que pode desencadear danos colaterais como, por exemplo, a facilidade de ação de seus agentes à margem da legalidade. Não são raros emergirem casos do uso da força de combate empregada de forma ilegal e arbitrária.

Para Sento-Sé (2011), que segue a mesma linha de Adorno, os estados não estavam preparados para lidar com a questão da segurança pública, ampliando o espaço para a ausência de políticas específicas, bem como para manobra de políticos profissionais, com ou sem mandatos eletivos, que se utilizavam da máquina pública para ganhar vantagens, não que esse fato seja algo do passado. No campo político o jogo de interesses determina o caminhar de uma gestão, esse quadro perdura na engenharia política brasileira desde a constituinte onde a presença de *lobbies* corporativistas e a influência das elites regionais se mostram poderosos nas negociações político-partidárias sobre os acordos federativos retardando o desenvolvimento na área da segurança pública que acaba se limitando à atuação das Polícias.

Quando os índices de criminalidade urbana crescem significativamente no final da década de 1990 e os casos de ineficiência das organizações policiais afloram nos meios de comunicação, a pressão popular aumenta e o Estado assume o espaço que sempre lhe

pertenceu na formulação das políticas públicas na área da segurança. O momento divisor desse processo nasce no ano 2000, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), após o episódio do ônibus 174, quando um jovem de 21 anos sequestrou um ônibus no Jardim Botânico, Zona Sul do Rio de Janeiro, fazendo os passageiros de reféns por quase cinco horas. A ação do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) transformou-se em entretenimento, toda a movimentação foi televisionada e milhões de brasileiros assistiam apreensivos aquela cena que teve um desfecho trágico, uma das reféns morreu baleada pelo assaltante e o algoz, também terminou morto asfixiado dentro de um carro da Polícia Militar.

O episódio repercutiu nacionalmente e o clamor da população por medidas contra criminalidade resultou no lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, idealizado pela então Secretaria Nacional de Direitos Humanos e apresentado uma semana depois do incidente. De acordo com Soares (2007), o plano tratava-se mais de uma medida reativa aos últimos acontecimentos do que diretrizes estratégicas para o campo da segurança. Não obstante a proposta de articulação intersetorial e intergovernamental, bem como ações de repressão e prevenção, o plano não contemplava medidas organizacionais e estruturais, “o documento apresentado à nação como um plano não atendia aos requisitos mínimos que o tornassem digno daquela designação” (SOARES, 2007, Pg. 84).

Apesar da prematuridade do lançamento e das medidas não expressarem nenhum novo paradigma, algumas das ideias apresentadas eram relevantes, como o investimento em programas de prevenção à violência que resultou no surgimento do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), com o objetivo de promover a articulação de programas sociais de diferentes pastas a nível municipal, que contribuíssem para prevenção da violência e valorização dos Direitos Humanos. Nesse período, a SENASP passa a atuar de forma mais efetiva, empreendendo esforços em relações de cooperação entre as instituições que compõem a segurança pública. Ações que possibilitassem melhorias na formação policial, na gestão de recursos para área, na modernização tecnológica, no desenvolvimento de planos estaduais de segurança pública, através de apoio técnico às secretarias de segurança e às polícias com o objetivo de racionalizar meios e fins (SOARES, 2007; SANTO-SÉ, 2011).

Outro elemento expressivo foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, com a finalidade de subsidiar programas voltados à prevenção e ao combate da violência. A supervisão dos recursos caberia à SENASP e com essa iniciativa, o governo federal mantinha um orçamento destinado aos estados para auxiliar a suprir determinadas carências na área. No

entanto, diante da ausência de diretrizes sistêmicas por parte da União e a presença de múltiplos interesses no âmbito das Unidades Federativas, o PIAPS não sobreviveu à carência organizacional do plano. Por outro lado, o Fundo conseguiu vingar, mas acabou sendo direcionado às “velhas políticas”, aos maus hábitos já enraizados na gestão da segurança pública – os incentivos para organizações policiais (SOARES, 2007; SANTO-SÉ, 2011).

De todo modo, apesar da ausência de ousadia, o mérito do Plano lançado no governo FHC foi de proporcionar uma nova perspectiva para o campo da segurança pública, dando-lhe o reconhecimento necessário na agenda federal, o que outrora andava esquecido. Esse novo posicionamento possibilitou ao tema um nível mais elevado de problematização, abrindo espaço para a reflexão de novos eixos temáticos como os Direitos Humanos e os programas de prevenção, além de sinalizar o diálogo com a sociedade civil e justiça criminal. Todavia, vale destacar que não podem ser considerados como uma novidade, já que se tratava de questões defendidas nesse âmbito muito antes da Constituição de 1988, porém sem o devido espaço na escala mais alta de um governo (SOARES, 2007).

Passados alguns meses, às vésperas de novas eleições o debate foi perdendo fôlego e abrindo espaço para outras políticas do governo consideradas mais urgentes para o momento. Essa postura fez com que o tema passasse para o segundo plano na pauta do Ministério da Justiça.

Após o período eleitoral, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, o novo chefe de Estado retoma o debate sobre segurança pública dando ao tema um tom de: “uma das prioridades do governo”. Nesse sentido, em 2003, logo no início da nova gestão, foi apresentado à nação o novo Projeto de Segurança Pública, formulado no âmbito do Instituto Cidadania e da Fundação Djalma Guimarães, que levou mais de um ano para sua formulação. O documento era tecnicamente bem elaborado, não carregava indícios de precocidade como o anterior, havia realmente um projeto direcionado à segurança com solidez, embasamento e planejamento, contemplando questões de cunho tanto institucionais como sociológicas. Ainda que o ambiente político-partidário estivesse sobre os efeitos do resultado das eleições, a qualidade do plano era inquestionável fazendo com que ele fosse aceito até pelos adversários (SOARES, 2007; ADORNO, 2008; SANTO-SÉ, 2011). A proposta do documento centrava-se em seis etapas que seriam aplicadas de forma sucessivas, são elas:

1. Construir um consenso com os governadores em torno do próprio Plano, de suas virtudes, sua conveniência, sua oportunidade, sua viabilidade, demonstrando os benefícios que proporcionaria para o conjunto do país e para cada estado, em particular, se fossem feitos os esforços necessários, em moldes cooperativos,

suprapartidários, republicanos, para que se superassem as resistências corporativas, as limitações materiais, as dificuldades operacionais e de gestão, e se implementassem as medidas propostas. Modular em sua estrutura, o Plano deveria ser implantado etapa por etapa, o que implicaria – era a prospecção otimista que fazíamos – afirmação progressiva da tendência a que se ampliassem as bases de apoio ao próprio plano, gradualmente, nas polícias e na sociedade.

2. Os pontos fundamentais do acordo a celebrar seriam a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a desconstitucionalização das polícias.

3. Aos governos estaduais e federal caberia instalar Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública, um em cada estado, que funcionaria como braço operacional do Susp e começaria a trabalhar com base no entendimento político, antes mesmo da normatização que o institucionalizaria. O GGI seria um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas apenas por consenso, para que se eliminasse o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando. Como se constatou haver ampla agenda consensual, para ações práticas, na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Observe-se que os GGI começaram a operar, imediatamente, e, nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores.

4. Cumpriria ao governo federal, por sua vez, não contingenciar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2003; e aumentá-lo, consideravelmente, nos anos subsequentes – razão pela qual foi iniciada negociação com o Banco Mundial e o BID, visando um aporte a juros subsidiados de US\$ 3,5 bilhões, por sete anos. O Fundo Nacional de Segurança seria aceito pelos credores como a contrapartida do governo federal.

5. Também competiria ao governo federal enviar ao Congresso Nacional a emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e, como matéria infraconstitucional, a normatização do Sistema Único de Segurança Pública.

6. Uma vez endossados os termos do acordo com os 27 governadores, o presidente os convocaria para a celebração solene do Pacto pela Paz, reiterando, politicamente, o compromisso comum com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública (SOARES, 2007, pg. 88).

É perceptível a partir da leitura de cada etapa que o governo estava disposto a realizar uma reforma abrangente e significativa na segurança pública. A execução de cada medida possibilitaria mudanças de cunho estrutural no campo, o que há anos se esperava, como por exemplo, a desconstitucionalização das polícias, considerado um dos temas mais polêmicos do Plano, pois essa mudança significaria que os Estados passariam a ter liberdade de escolher o tipo de policiamento que gostariam de adotar, respeitando suas respectivas constituições. Além disso, o documento manteve, em partes, medidas embrionárias de seu antecessor, preservando e amadurecendo a ideia do Fundo Nacional de Segurança Pública e tendo como eixo central as políticas de prevenção, empregadas como estratégias que possibilitassem impactos significativos na sociedade sem necessariamente estar diretamente ligada à redução da violência, mas que refletissem de alguma forma neste campo como investimentos nas áreas da educação, saúde, na economia, e com incentivos à geração de empregos, moradia, etc.

De acordo com Soares (2007), a aplicação do Plano geraria impactos profundos, colocando o governo na posição central de articulador de uma grande reforma. Entretanto, o

que poderia ser um novo caminho para segurança pública no país foi se perdendo nos bastidores da política na medida em que surgiam os questionamentos quanto ao preço que o governo poderia pagar nas próximas eleições caso as medidas não apresentassem os resultados esperados. Embora o Plano contasse com o apoio dos vinte e sete governadores que estavam dispostos a fechar um acordo com a União para sua execução o governo dava sinais de receio quanto às possíveis consequências e à reação da opinião pública.

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, pg. 88).

Nesse sentido, o Plano não conseguiu romper as barreiras da política e acabou sendo reformulado, sem as medidas ousadas, restava manter os programas herdados do governo anterior com substanciais alterações. Além disso, assumiu de forma efetiva o papel de coordenador das políticas de segurança pública, o que o governo FHC tentou fazer, mas sem obter êxito. A nova postura foi realçada diante da proposta de novos direcionamentos para os acordos entre União, Estados e Distrito Federal, que muitas vezes divergiam quanto ao pacto federativo. Desta forma, a nova relação seria estabelecida por meio de convênios, assim, os recursos disponibilizados aos governos estaduais seriam pautados no comprometimento destes em empregar as diretrizes planejadas nacionalmente para as políticas de segurança pública. Por fim, ressaltava a importância da participação da sociedade civil organizada nos conselhos regionais para melhor compreensão e formulação de políticas sociais (SOARES, 2007).

Em seu segundo mandato, Lula retoma a importância dos municípios e da sociedade civil no enfrentamento à criminalidade por meio dos programas sociais, dando ênfase às políticas de prevenção, defendidas em seu primeiro mandato. Nessa linha, em 2007, o governo lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), por meio da Medida Provisória 384, com previsão orçamentária até o final de 2012. O programa agrega diversas medidas que contam com parcerias dos Ministérios e seriam desenvolvidas a partir da articulação com estados e municípios. O elemento norteador era o combate à

violência e criminalidade por meio da articulação e desenvolvimento de políticas de segurança com ações sociais.

O programa apresentava mais um recomeço no campo da segurança pública, pautado em questões já sinalizadas em Planos anteriores. As reformas realmente necessárias na área dificilmente seguem adiante, evidenciando as dificuldades em estabelecer políticas que possibilitem transformações nos alicerces estruturais nesta área. O projeto, de incumbência da SENASP, apresentava como eixos: a) formação e a valorização dos profissionais de segurança pública; b) reestruturação do sistema penitenciário; c) combate à corrupção policial; e d) envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Nesse processo, também caberia a proposta de regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que estabeleceria medidas para o funcionamento dos órgãos de segurança pública em articulação com a justiça criminal, contemplando as seguintes ações: “gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência” (SENASP, 2006, p. 09).

Seguindo a “nova cartilha”, as bases centrais eram as ações de cunho estruturais, além da promoção de programas locais, medidas bastante pontuais e tópicas, que seriam executadas a partir de convênios e acordos firmados entre os órgãos federais, os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como organizações não governamentais e organismos internacionais (SOARES, 2007).

Inicialmente, onze capitais e suas respectivas regiões metropolitanas foram escolhidas para receber o programa, foram elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (região metropolitana), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. A escolha ocorreu em virtude de um diagnóstico realizado previamente pelo Ministério da Justiça, no qual as cidades apresentavam índices significativos de violência e criminalidade. As ações seriam executadas pelas forças de segurança locais em parceria com as comunidades, essa aproximação e articulação ficariam sobre responsabilidade do Gabinete de Gestão Integrada Municipais (GGIM), que foi adaptado do primeiro Plano de governo, passando a ser direcionado aos municípios.

É perceptível, como enfatiza Soares (2007), ter havido mais “continuidade” nos programas do que “descontinuidade”; em outras palavras, é o velho mais do mesmo. Uma hora as atenções se voltam para os programas de cunho preventivo, que mobilizam diferentes frentes como: educação, esporte, cursos profissionalizantes, cultura e lazer, além de ações de

caráter assistencialista. Em outro momento, os Planos são voltados para as instâncias de controle e repressão, onde se cobra uma atuação mais incisiva por parte do Sistema de Justiça Criminal para garantir a lei e a ordem, com leis mais duras, penas severas e mais celeridade, a fim de combater a impunidade. No entanto, a maior parte das medidas adotadas são direcionadas exclusivamente as organizações policiais, sobretudo o policiamento ostensivo.

Segundo Beato (2000), a ausência de investimentos por parte dos órgãos de segurança pública em sistemas de indicadores sociais de criminalidade que possibilitem a mensuração dos problemas que envolvem a violência e a criminalidade urbana, faz com que muitas das decisões nesta área sejam pautadas em questões definidas pela mídia, tratando-se de ações reativas, nesse sentido há riscos e tende-se a caminhar para ineficiência. Logo, trata-se de medidas pontuais e emergências, não necessariamente em ações planejadas tecnicamente e sim, medidas político-partidárias.

Nesse descortinar de fatos, no governo de Dilma Rousseff, que sucedeu Lula, o Plano Nacional de Segurança Pública somente foi lançado no segundo ano de seu mandato, devido às metas estabelecidas com o PRONASCI. De início, o novo pacote de medidas estava previsto para o final de 2012, mas foi antecipado em seis meses em decorrência dos sucessivos apelos do governo de Alagoas que reconheceu suas limitações em sozinho tentar mudar o quadro vivenciado pelo estado.

O estopim da crise que antecipou o lançamento do novo Plano Nacional de Segurança ocorreu em 26 de maio de 2012, quando um médico teve a vida ceifada com um tiro nas costas durante um passeio de bicicleta no bairro nobre da Jatiúca, localizado na orla de Maceió. A vítima, de 67 anos, foi abordada por dois assaltantes e ao tentar fugir, foi morta. O crime gerou indignação na população e tornou-se o principal assunto dos meios de comunicação. A venda que cobria o rosto dos maceioenses durante anos, anos estes em que a cidade assumiu o primeiro lugar no *ranking* de capital mais violenta do país, havia caído. A imprensa e a população pareciam, pela primeira vez, descobri que Maceió ostentava uma taxa de 62 homicídios para cada 100 mil habitantes (conforme os dados do FBSP). A cidade “descobriu” que a taxa não era apenas um número frio, mas representava vidas que foram interrompidas, a maior parte delas em bairros periféricos da capital.

Nas redes sociais um grupo foi criado com o perfil “Alagoas Estado de Emergência”, com o intuito de mobilizar a população para manifestar-se contra a criminalidade em Alagoas e cobrar soluções efetivas por parte dos gestores públicos. Em 24 horas, 30 mil pessoas

integravam o grupo<sup>25</sup>, relatos de casos de violência ocorridos no estado circulavam rapidamente pelas mídias sociais, ganhado cada vez mais visibilidade e consequentemente gerando mais protestos contra o governo. Três dias após o crime, uma “Caminhada pela Paz” foi organizada por parentes e amigos do médico na orla de Maceió e reuniu cerca de 3.000 pessoas, vestidas de branco, carregando cartazes e faixas pedindo por mais segurança<sup>26</sup>. As imagens da passeata foram compartilhadas por vários internautas nas redes sociais, bem como estampavam os principais jornais do estado.

Diante da repercussão, o então governador Teotônio Vilela realizou uma reunião com a cúpula da segurança pública de Alagoas antes de viajar à Brasília para uma audiência com a presidente Dilma Rousseff e representantes do Ministro da Justiça, no intuito de tratar do tema da criminalidade no estado e “cobrar urgência nas ações de segurança pública”. Em comunicado à imprensa, o governador revelou se sentir incomodado com os números da violência homicida e “indignado” com a morte do médico. Diante dos fatos, pediria “tratamento diferenciado” do governo federal para o problema da criminalidade em Alagoas<sup>27</sup>.

Perante a situação insustentável, a presidente Dilma Rousseff autorizou o Ministério da Justiça a implantar o Plano de Segurança Pública em caráter experimental na cidade de Maceió. Lançado com o nome de Brasil Mais Seguro, o programa visava reduzir a criminalidade violenta no país, expressa como uma das principais prioridades do governo. Seu desenvolvimento estabelecia parcerias com Estados e Municípios, com o objetivo de enfrentar a complexidade do problema por meio da articulação de várias frentes. Embora nenhum dos estados brasileiros atenda os padrões internacionais que considera 10 mortes por cada grupo de 100 mil habitantes, Alagoas ultrapassava qualquer razão lógica e, consequentemente, enfrentava uma crise no Sistema de Justiça Criminal que não conseguia responder com eficiência, diante disso, algo precisava ser feito com a máxima urgência, assim, nasce mais um Plano Nacional de Segurança Pública. No entanto, diferentemente do que ocorreu com

---

<sup>25</sup> “*Multidão pede fim da violência*” Gazeta de Alagoas, edição de 29 de Maio de 2012. Disponível em: Acervo (<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/>) Acesso em: 13 de Dezembro de 2016.

<sup>26</sup> “*Caminhada pela Paz*” Gazetaweb, edição de 29 de Maio de 2012. Disponível em: (<http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia-old.php?c=314365&e>). Acesso em: 25 de setembro de 2016.

<sup>27</sup> “*Pressionado pela violência, Vilela recorre a Dilma*” Gazeta de Alagoas, edição de 29 de Maio de 2012. Disponível em: ([http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas\\_old/acervo.php?c=202521](http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas_old/acervo.php?c=202521)). Acesso em: 13 de Dezembro de 2016.



seus antecessores, esse Plano contou com uma interação mais próxima às instituições a fim de redefinir suas atuações para reaver um equilíbrio em sua dinâmica.

## **2.2 O Brasil Mais Seguro e o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal em Maceió.**

O ano de 2012 vem sendo considerado como o “divisor de águas” no campo da segurança pública e da justiça criminal em Alagoas. Naquele ano, mais precisamente em 27 de Junho, o governo federal lançou o piloto do Programa de Redução da Criminalidade Violenta, batizado de Brasil Mais Seguro na cidade de Maceió e Arapiraca<sup>28</sup>. O programa começou a desenhar seus primeiros traços ainda em 2011, durante a realização do 1º Colóquio de Experiências Exitosas na Prevenção e Redução de Homicídios com a elaboração da Carta de Alagoas, todavia as ações não foram adotadas de forma efetiva pelos agentes governamentais, exceto a presença da polícia ostensiva e judiciária da Força Nacional. Sua concepção partiu de práticas bem sucedidas na área da segurança pública, executadas em alguns estados do país, entre eles estão: Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro. Por intermédio de especialistas, se construiu uma metodologia para o Brasil Mais Seguro, um modelo base que pudesse ser moldado a partir das especificidades de cada Unidade Federativa.

A escolha de Alagoas para o lançamento do plano piloto ocorreu por um conjunto de fatores, mediante o aspecto labiríntico do cenário. Entretanto, quatro podem ser considerados decisivos: 1) apresenta-se como o estado mais violento do país, por liderar o *ranking* do número de homicídios; 2) os problemas entorno da investigação policial visto o fraquíssimo desempenho na Meta 2 da ENASP; 3) a possibilidade de desenvolver o projeto em uma capital de pequeno porte; e 4) a abertura de diálogo direto com o estado facilitando questões de ordem operacional.

De acordo com as diretrizes do Brasil Mais Seguro, o objetivo central do programa é proporcionar o desenvolvimento de uma atuação qualificada e eficiente por meio da articulação entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal, com foco na qualificação dos procedimentos investigativos e na maior cooperação entre as Polícias, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Justiça e o Sistema Prisional. Nesse sentido, sua sustentação constitui três eixos de atuação:

---

<sup>28</sup>Arapiraca é um município do interior de Alagoas, localizado na região agreste do estado, cerca de 128 km da capital. Com uma população de 231.053 habitantes, de acordo com dados do IBGE 2015, segue sendo a segunda cidade mais populosa do estado. Assim como Maceió, Arapiraca entrou no mapa de mortes letais intencionais, entre os anos de 2012 e 2014 a taxa de homicídios foi de 79,7 para cada 100 mil habitantes.

**Fortalecimento do Sistema de Segurança Pública:** com o aparelhamento das unidades de perícia forense, reestruturação das unidades policiais especializadas em investigação de crimes violentos, inclusive com incremento de recursos tecnológicos de comunicação e dados, implantação de bases móveis de policiamento de proximidade em locais de alta vulnerabilidade criminal e controle de armas de fogo;

**Articulação com o Sistema de Justiça Criminal:** por meio da realização de forças tarefa, instituição de mecanismos de diálogo entre os órgãos de Segurança Pública, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os respectivos Tribunais de Justiça para aumento da celeridade processual, capacitação de profissionais envolvidos no sistema e ampliação de acesso à Justiça;

**Apoio ao Sistema Prisional:** por meio de investimentos em melhoria do sistema penitenciário e redução do déficit prisional: construção e aparelhamento de unidades penitenciárias, educação profissional, saúde prisional, alternativas penais etc.. (MINISTERIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 09).

O problema da criminalidade violenta é heterogêneo, multicausal e se faz necessário o envolvimento de várias frentes de atuação. Nesse seguimento, o acordo intergovernamental do programa propõe uma dinâmica de gestão conjunta entre União e governos estaduais para o enfrentamento do fenômeno e, na medida em que os laços vão tornando-se mais estreitos, a abertura para implantação das ações planejadas não encontram resistência. A ideia de um diálogo mais próximo, colaborativo e participativo, também se estende às demais intuições de segurança pública e justiça criminal com o intuito de equacionar as várias instâncias de controle em resposta às demandas, fortalecendo as atividades e possibilitando o desenvolvimento de algum nível de integração no trabalho realizado pelas instituições. Dessa forma, o processo de implantação do programa ocorre por etapas, que são coordenadas pelo Ministério da Justiça, por meio da SENASP, com o apoio das Unidades Federativas para a construção das propostas e posteriormente sua execução, são elas:

- 1) Realização de Colóquio no Estado para desenho de diagnóstico preliminar, com levantamento das necessidades locais;
- 2) Construção conjunta de uma Matriz de Responsabilidades;
- 3) Articulação com o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Governo Estadual;
- 4) Assinatura de Acordo de Cooperação, com definição de ações, atribuições, cronograma e indicadores de desempenho;
- 5) Monitoramento mensal do andamento das ações (MINISTERIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 12).

Em Alagoas, a produção do diagnóstico teve início durante a realização do Colóquio e foi concluído posteriormente, após sucessivas reuniões entre a SENASP e representantes do Sistema de Justiça Criminal alagoano. O resultado constatou que um dos problemas centrais era a impunidade, havia um número alarmante de inquéritos policiais acumulados, do mesmo modo, laudos periciais mal elaborados com resultados padronizados. Outro ponto de destaque compete aos inúmeros mandados de prisão que estavam em aberto retardando o

funcionamento da justiça criminal, o que desencadeou uma ação conjunta entre Poder Judiciário e Ministério Público para a resolução do problema. Por conseguinte, foi acordada a realização de uma seleção entre os mandados estocados, priorizando os casos de homicídio em detrimento dos de menor periculosidade. A revelação foi feita pelo então Ministro da Justiça, durante reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para prestar informações e esclarecimentos a respeito da atuação da sua Pasta em 15 de Maio de 2013.

Fizemos um diagnóstico em Alagoas. Qual era o problema central de Alagoas? Nós avaliamos que um dos fatores que pesava muito em Alagoas era a impunidade. Por quê? Porque os inquéritos não eram tocados. Havia seis ou sete mil inquéritos parados. Os laudos periciais em Alagoas eram padrão. Ou seja, todo mundo tinha morrido com o mesmo tiro e no mesmo lugar. Ou seja, era uma fábrica de laudos. Então, o que fizemos? Fizemos esse diagnóstico. E, junto com o Governador Teotônio Vilela, pactuamos a criação da Delegacia de Homicídios e focamos a ação em duas cidades, Maceió e Arapiraca, que eram as cidades mais violentas. Tomamos uma série de medidas [...] Sentamos juntos, planejamos, discutimos e enfrentamos. Eu me reuni com a Bancada de Alagoas, Senadores e Deputados, fui ao Tribunal de Justiça, pactuamos. O que fizemos em Alagoas? Juntamos Judiciário, Ministério Público e Executivo. Por quê? Temos um monte de mandados de prisão para cumprir. Vou priorizar os principais. Ao invés de sair procurando um indivíduo que tem um crime de menor potencial ofensivo, tenho que priorizar o indivíduo que está exterminando. Então, aí concentro Judiciário, faço mutirão para júris. Tudo isso foi feito. Estivemos com o Tribunal de Justiça de Alagoas, com o Procurador-Geral da Justiça de Alagoas e pactuamos (Ministro da Justiça, Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Senado Federal, 15 de Maio de 2013, p.16).

A fala do ministro expõe a crise pela qual perpassava o Sistema de Justiça Criminal em Alagoas, da Polícia Civil ao Judiciário, peças que constituem uma engrenagem e que, embora atuem de forma autônoma, são ao mesmo tempo interdependentes, assim, se uma começar a apresentar falhas isso afetará o desempenho das demais. As consequências de um sistema inoperante são severas e não tardam a recair sobre a população, sobretudo, os que detêm menos recursos, residindo em regiões de vulnerabilidade e sem o devido amparo do sistema de justiça (SINHORETO, 2014). Dessa forma, havia urgência por uma resolução que possibilitasse uma revitalização desse sistema, que embora naquele momento retratasse a particularidade de Alagoas, não é um cenário muito distante de outros estados do país conforme revelou a Meta 2 e, também, a literatura sobre o fluxo do Sistema de Justiça Criminal. A partir deste contexto, foram estabelecidas ações que serviriam de parâmetro para o desenvolvimento de estratégias nacionais. Sendo assim, três frentes de atuação foram priorizadas: a) a melhoria da investigação das mortes violentas; b) o fortalecimento do policiamento ostensivo e comunitário e; c) o controle de armas de fogo.

Azevedo (2014), com base nos estudos sobre a administração do Sistema de Justiça Criminal desenvolvidos a partir da década de 1960, tendo como sustentáculo de análise a sociologia organizacional, ressalta que muitos dos rumos que o Sistema de Justiça Criminal passa a assumir, são determinados por fatores externos e pela forma como os operadores vão absolvendo essa pressão, transformando-a em ação para solucionar determinado problema. Nesse sentido, “os administradores do sistema não podem dar conta de todas as demandas que recaem sobre a justiça criminal, o que faz com que priorizem aquelas que parecem mais ‘racionais’ em sua perspectiva ou as que podem ser respondidas de forma viável e eficaz” (AZEVEDO, 2014, p. 395).

Com um sistema incapaz de operar de forma eficaz, são acionadas medidas com o intuito de garantir algum nível de ajuste que possibilite o funcionamento das intuições. Uma postura, em regra, adotada por demandas políticas que passam a influenciar no andamento da justiça criminal. Eis um momento onde se estabelece uma conexão entre estrutura organizacional e poder político. Um Sistema de Justiça Criminal desarticulado acaba por desencadear uma abertura em seu campo levando a uma maior interferência de agentes governamentais no sentido de estabelecer estratégias emergenciais que visem suprir certas carências.

Nesse sentido, Vargas (2014, p. 418), a partir das observações de estudiosos institucionalistas como Hagan (1989), classifica a justiça criminal como um sistema fracamente articulado, no qual a relação entre forças políticas e o Sistema de Justiça Criminal brasileiro possibilita um nível mais estreito de interação entre as atividades exercidas por cada instituição. Isso ocorre na medida em que o caráter cerimonial e ritual, frequente no funcionamento cotidiano das organizações, é acionado para o alcance de um propósito com fins políticos. Essa leitura dialoga diretamente com uma das frentes estabelecidas pelo programa e que acarretou em uma mobilização por parte do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública e justiça criminal em Maceió, nos momentos que antecedem o lançamento do Brasil Mais Seguro, trata-se da melhoria na investigação das mortes violentas, a porta de entrada do sistema que se encontrava inoperante.

Nas últimas três décadas o número de homicídios em Alagoas cresceu mais de 420%. Enquanto em 2002 o estado registrou 989 assassinatos, em 2012 foi mais que o dobro: 2.046. Uma evolução de 106,9% (WAISELFISZ, 2014). Na medida em que se elevavam os índices de homicídios, paralelamente crescia também a impunidade. Os inquiridos estavam paralisados nas delegacias acumulando a poeira do tempo, totalmente esquecidos, vidas que

foram ceifadas e que se tornaram somente mais uma pilha de papéis aos olhos do Sistema de Justiça Criminal.

O quadro instável da segurança pública em Alagoas foi agravado após a constatação de que a perícia técnica não estava respondendo adequadamente, o número de peritos (39) era irrisório perante o trabalho acumulado. Segundo dados do Ministério da Justiça (2012), entre os meses de Janeiro e Maio de 2012 o estado registrava 590 laudos periciais pendentes no Instituto de Criminalística Perito Dely Ferreira da Silva (IC), sem contabilizar os que estavam estocados dos anos anteriores, cerca 3.315, ademais, ainda haviam 3.000 mandados de prisão em aberto. Na busca por uma solução para o problema, o executivo estadual recorreu novamente ao Ministério da Justiça solicitando o apoio da perícia forense da Força Nacional para auxiliar na elaboração dos laudos. Nesse sentido, foi encaminhado o ofício nº 10 de 1º de Janeiro de 2012 realizando o pedido formal que foi homologado pela portaria ministerial nº 601, de 12 de abril de 2012.

Dispõe sobre o envio de Peritos Criminais da Força Nacional de Segurança Pública em apoio à Perícia Forense do Estado de Alagoas.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e considerando a manifestação do Governo do Estado de Alagoas, expressando a vontade de concretizar a necessária cooperação federativa (art. 1º da Lei nº 11.473/2007) para executar atividades e serviços de natureza pericial, imprescindíveis à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio da Unidade Federativa citada.

CONSIDERANDO a voluntariedade manifestada pelo Exmo. Sr. Teotônio Vilela Filho, Governador do Estado de Alagoas (art. 4º, do Decreto nº 5.289/2004) para a preservação da ordem pública naquele ente Federado, conforme ofício OG No. 10/12.01.1 do Governo do Estado de Alagoas, resolve:

Art. 1º Autorizar o emprego do efetivo de Peritos Criminais da Força Nacional de Segurança Pública, em caráter episódico e planejado, em consonância com as Corporações Estaduais envolvidas (art. 4º, parágrafo 1º e 2º, do Decreto nº 5.289/2004), a fim de participar da preservação da ordem pública, através de Ações de Perícia Forense, no Estado de Alagoas, em apoio à Secretaria de Defesa Social, com o objetivo de contribuir nas rotinas periciais, sob o apoio logístico e supervisão da Perícia Oficial de Alagoas, preconizado no Dec. nº 7.318, de 28 de setembro de 2010.

Art. 2º O número de Peritos Criminais a ser disponibilizado pelo Ministério da Justiça obedecerá ao planejamento definido pelos entes envolvidos na operação.

Art. 3º O prazo, no qual serão realizadas as atividades da Força Nacional, será de 90 (noventa) dias, prorrogáveis se necessário, a contar da data de publicação desta portaria (art. 4º, parágrafo 3º, I, do Decreto 5.289/2004).

Art. 4º A ligação da Força Nacional de Segurança Pública será realizada através da Secretaria de Defesa Social de Alagoas.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2012, Pg. 50).

Após mais este fato, ainda em Janeiro de 2012, uma equipe da SENASP deslocou-se à Maceió para realizar uma visita técnica, tendo em mente o acordo firmado no ano anterior

durante o Colóquio com relação aos investimentos na investigação dos homicídios. Nessa perspectiva, os visitantes tinham um destino certo, o prédio da então DHC, que na época funcionava no bairro do Poço. Ao chegarem ao local e se depararem com a carente estrutura da delegacia, constataram as dificuldades do governo em implementar as medidas elaboradas e acordadas. Não houve evolução em relação aos compromissos assumidos, o cenário era o mesmo dos anos anteriores.

Nesse momento tem início uma nova articulação, agora sob o comando da SENASP, que assumiu o papel principal no planejamento das ações para reestruturar a DHC e proporcionar um novo direcionamento para investigação dos homicídios em Maceió. As visitas da equipe de Brasília passaram a ocorrer quinzenalmente, além dos técnicos, delegados e agentes de outros estados que também acompanhavam o grupo com o objetivo de compartilhar suas experiências e auxiliar nesse processo de reestruturação.

Durante os encontros, um novo modelo de funcionamento para a delegacia foi sendo desenhado. No entanto, nesse ínterim, também emergiam as dúvidas de como pôr em prática um determinado formato diante da carência do efetivo da Polícia Civil<sup>29</sup> e com as negativas do executivo estadual para realização de concurso público. Na ocasião, a solução para o impasse foi apresentada pela SENASP: delegados, agentes e escrivães da Força Nacional passariam a integrar o corpo de profissionais que atuariam na DHC, o que foi aceito pelas autoridades locais.

Entre as questões que a coordenação tentava solucionar estava à ausência de equipes plantonistas que realizassem todos os procedimentos necessários durante a investigação preliminar, o local de crime, considerado pelos delegados uma falha que precisava emergencialmente ser corrigida tendo em vista que, “se um crime não for elucidado em 48h, com o passar dos dias torna-se mais difícil”. Em Maceió, essa etapa era executada de forma parcial, os policiais DHC seguiam para o local do crime sem a presença do delegado e muitas vezes esperavam horas pela perícia, devido ao número insuficiente de peritos. Esse aspecto negativo impactava diretamente na qualidade das investigações e consequentemente na produção do inquérito policial.

Houve a primeira visita, com várias pessoas especializadas, inclusive do Rio de Janeiro, para conhecer a estrutura da delegacia de homicídios daqui. Por que realmente a ideia era mudar. Aí foram surgindo várias ideias de como fazer isso com

---

<sup>29</sup> Não há informações quanto ao número exato de policiais civis em anos anteriores a 2012, as informações disponibilizadas são posteriores e registra um efetivo de 1.744, entre agentes (1.487), delegados (144) e escrivães (113). Em 2016, esse número passou para 2.128 policiais civis, segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

tão poucos delegados, com a carência de policiais, como fazer uma reestruturação da delegacia de homicídios. Aí foram surgindo várias ideias, juntar o pessoal, os delegados da polícia civil daqui com delegados da Força Nacional, a gente ter delegados de plantão, plantonistas pra fazer local de crime, local de crimes completos, inclusive com oitivas. O que se faz hoje, o marco foi 2012, Junho de 2012 (Delegado da Polícia Civil de Alagoas).

A princípio, pensava-se na criação de um Departamento de Homicídios, o esboço do projeto chegou a ser elaborado, ocorreram visitas às Unidades de outros estados por parte de representantes da DGPC de Alagoas, com o intuito de conhecer seu funcionamento e apresentar propostas que pudessem ser reproduzidas em Maceió. Nesse processo, a experiência dos Departamentos de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPPs), das cidades do Rio de Janeiro e Recife, serviu de molde para a idealização dessa reestruturação. Entretanto, muitos dos procedimentos realizados pelas DHPPs, iriam além das possibilidades operacionais da DHC e precisaram ser adaptados à realidade alagoana. Nesse curso, o projeto para um departamento foi passado para segundo plano e as atenções se voltaram para uma “Nova Delegacia Especializada de Homicídios”, que seguiria um modelo semelhante aos DHPPs em termos de funcionamento, mas sem a estrutura organizacional de um departamento.

A formação das equipes foi um processo vagaroso, não por parte da SENASP, mas das autoridades locais. Diante da carência do efetivo, a escolha dos delegados locais partiu de convites por parte da coordenação da DHC para aqueles profissionais que tinham o “faro policial” para trabalhar com homicídios, enquanto os agentes da Força Nacional ficariam a cargo do DFNSP, a previsão era conceber um grupo de 12 delegados e 60 policiais, entre agentes e escrivães. Durante esse processo, a ordem do Ministério da Justiça era “começar do zero”, tratava-se de uma nova delegacia, estrutura e roupagem, não cabiam resquícios da anterior e isso incluiria diretamente os inquéritos policiais que estavam sob a responsabilidade da DHC. Por determinação da SENASP, eles foram redistribuídos para as delegacias distritais, exceto os inquéritos que competiam a Meta 2, estes continuariam com uma outra equipe da Força Nacional e dois delegados ficariam com a incumbência de prosseguir na condução desses inquéritos. Assim, Maceió passaria a ter duas equipes da Força Nacional, uma que atuaria com as forças locais na investigação dos homicídios a partir da inauguração da DHC e outra com os inquéritos pendentes.

Na época, foi designado um coordenador da Força Nacional que era com quem a gente mantinha contato, no caso eu que era o coordenador mantinha contato, chamei alguns colegas para, convidei alguns colegas para serem delegados da homicídios daqui, pessoas que tinham o perfil de delegados da homicídios, que estavam

dispostos realmente a trabalhar no plantão ou expediente e a gente montou essa equipe juntamente com a Força Nacional, e começou realmente em junho de 2012, a delegacia foi zerada e começou do zero. Então esses outros inquéritos, o passivo da delegacia de homicídios foi redistribuído para as delegacias da capital, pois não teria como ficar, já que a ideia era como uma nova delegacia, a reestruturação da delegacia de homicídios. A ideia de Brasília, do Ministério era realmente começar zerado. E foi o que nós fizemos (Delegado Polícia Civil de Alagoas).

A situação das delegacias distritais que já era bastante delicada ganhava mais um capítulo dramático, não havia condições dos distritos assumirem esses inquéritos dando-lhe um desfecho conforme os ritos da justiça criminal. O planejamento de reestruturação ignorou plenamente os inquéritos passivos da DHC, que em regra deveriam ser redistribuídos entre as novas equipes. Assim como “esqueceu” os problemas que permeiam as delegacias distritais que há anos sofrem um sucateamento silencioso, com condições de trabalho bastante precárias. Cada distrito é comandado por um delegado que conta com uma equipe de no máximo, dependendo da região, seis policiais, entre escrivães e agentes. Em geral, possuem duas viaturas para se locomoverem até o local das ocorrências e realizar as diligências, em sua maioria, apenas um computador para o cartório.

Na época, o Sindicato dos Policiais Cíveis de Alagoas (SINDPOL) tornou público o que estava ocorrendo nas distritais, expondo a realidade do 3º Distrito Policial de Maceió, responsável por cobrir seis conjuntos localizados no bairro do Vergel do lago (Virgem dos Pobres I e II, Dique Estrada, Sururu de Capote e Orla Lagunar), um território com alta concentração de homicídios. O distrito registrava 285 inquéritos policiais pendentes e recebeu mais 28 da DHC de diferentes regiões da cidade. Em virtude dos prazos, no caso 30 dias, o delegado responsável teria que parar com as investigações em andamento para conduzir os que foram remetidos. Em sua fala, ele declarou que seria impossível concluir os trabalhos no tempo estimado<sup>30</sup>.

Os distritos funcionam como um “varejão” onde pegam casos diversos e entre eles homicídio, mas nada foi pensado para melhorar os serviços dessas delegacias. Pelo contrário, realizaram uma espécie de “gambiarra”, uma solução improvisada, para zerar a DHC, que passaria a conduzir os inquéritos atuais, com maiores possibilidades de elucidação e sem questionamentos quanto à sua eficiência. Naquela altura a DHC era tratada como uma obra idealizada pelo Brasil Mais Seguro, ou seja, a delegacia de homicídios de Maceió, localizada no bairro do Poço nunca existiu.

---

<sup>30</sup> “3º DP lotado de inquéritos parados e recebe mais de outras áreas” Disponível em: (<http://www.sindpol-al.com.br/2012/09/3o-dp-esta-cheio-de-inquerito-parado-e-recebe-mais-de-outras-areas/>) Acesso em: 20 de Junho de 2016.



Esse quadro ainda tem mais um agravante, a inexistência de controle sobre esses inquéritos. Com o renascimento da DHC somente há a disponibilidade de informações por parte da DGPC, referentes aos inquéritos policiais, a partir de 2012 e a categoria de inquéritos passivos não é registrada. Segundo um dos técnicos da GEINFO, as informações disponíveis com relação à situação dos inquéritos policiais em Maceió são: inquéritos concluídos, concluídos com autoria, concluídos sem autoria, flagrantes e inquéritos em andamento. Logo, é desconhecido o que de fato ocorreu com esses inquéritos nas delegacias distritais, eles podem estar em uma dessas categorias ou não, para a incerteza se eles tiveram algum outro destino que não as gavetas e prateleiras das delegacias. Contudo, no caso das delegacias distritais, se as possibilidades de um inquérito seguir em frente são limitadas em um contexto minimamente favorável, na conjuntura alagoana incertamente suscitaria outro destino que não seja o arquivamento.

Um cenário incerto, impreciso e enigmático não seria uma novidade. Algo semelhante ocorreu com os inquéritos pertencentes ao dispositivo Meta 2, sobre os quais emergem dúvidas quanto ao seu destino, pois as poucas informações disponíveis são incompletas e cercadas pelo clima de silêncio por parte dos operadores envolvidos nesse processo. Para uma melhor compressão quanto ao que se passa com relação à execução dessa medida prioritária estabelecida pela ENASP se faz necessário remontar uma sequência de eventos, alguns até já expressos em momentos anteriores do texto, mas que serão retomados brevemente com o objetivo de refletir sobre a tramitação dos inquéritos policiais.

De acordo com o relatório divulgado pelo CNMP referente à primeira fase da Meta (1996-2007), Alagoas tinha um estoque inicial de 4.180 inquéritos pendentes, desses, apenas 660 foram finalizados, isso significa que se tornaram objeto de denúncia por parte do Ministério Público ou houve um pedido de arquivamento, restando um volume de 3.520 inquéritos inconclusos. No entanto, causa estranhamento o fato de somente Maceió, segundo os documentos da DGPC, ter um saldo de 4.000 inquéritos estagnados, o que inevitavelmente gera questionamentos quanto aos dados publicados no relatório tendo em vista que, dificilmente, somado ao restante do Estado resultaria em um valor como o de 4.180. Sabe-se que foi a situação emergencial da capital alagoana que motivou o surgimento da polícia investigativa da Força Nacional, que desembarcou pela primeira vez na cidade em 2010 para justamente desafogar a Polícia Civil, trabalhando nos inquéritos pendentes e os deixando livres para atuar nos atuais. Posteriormente, com a deflagração da Operação Jaraguá em 2011 o efetivo foi reforçado dando continuidade aos trabalhos.

Nesse caminhar, segundo os dados do Inqueritômetro, a plataforma responsável pelo monitoramento da Meta, Alagoas aparece com um saldo de 3.721 inquéritos inconclusos, que permanecem aparentemente inertes durante todo ano de 2011. Não há nenhum registro de movimentação nesse período, embora a Força Nacional já estivesse atuando no estado. O prazo para a conclusão da primeira fase da Meta era 30 de abril de 2012, mas problemas começaram a surgir na CIPP tardando o desenvolvimento dos trabalhos.

Em meados de 2011, a central foi perdendo policiais civis ao ponto que restou apenas um delegado para coordenar as atividades, com isso os inquéritos policiais estavam sendo sistematicamente devolvidos ao Ministério Público sem a realização das diligências, com apenas a solicitação de prorrogação de prazo. Nesse momento, os agentes da Força Nacional estavam atuando no cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão, assim a justificativa da DGPC, era a ausência de pessoal para realizar o trabalho de conclusão dos inquéritos policiais que estavam com os prazos excessivamente extrapolados.

Nesse contexto, na busca por uma alternativa para a resolução do problema, o Ministério Público propôs o estabelecimento de um protocolo de ação conjunta, elaborado pelas 1ª e 2ª Promotorias de Controle Externo da Atividade Policial e Investigações Especiais, com o objetivo de “agilizar e conferir maior efetividade às investigações” por meio da “integração operacional de ações e políticas entre Ministério Público e a Polícia Civil”. Sendo assim, uma força tarefa é constituída por promotores e delegados, que realizariam uma análise de todos os inquéritos da Meta 2 contidos na CIPP, no prazo inicial de 30 dias. Caberia a este grupo decidir quanto ao andamento ou conclusão desses inquéritos, “ante os princípios da economicidade e da eficiência”. Nesse sentido, os casos em diligência seriam realizados por equipes formadas por policiais civis e agentes da Força Nacional, conforme documento assinado pelos representantes das duas instituições, que ainda contavam com a adesão da antiga SEDES. A decisão foi divulgada no dia 11 de novembro de 2011. As medidas adotadas seguem adiante:

(...) considerando a necessidade de estabelecimento de um esforço concentrado visando a agilizar e conferir maior efetividade às investigações, a cargo da Polícia Judiciária, através da integração operacional de ações e políticas entre Ministério Público e a Polícia Civil, com foco prioritário nos crimes de homicídio e na cooperação de todos os envolvidos;

Firmo o presente Protocolo de Atuação Conjunta, o qual se regerá pelas cláusulas que seguem:

1) Reunir-se-ão na sede da CIPP – Central de Inquéritos Policiais Pendentes um grupo de 08(oito) Promotores de Justiça Criminais designados pelo Procurador Geral de Justiça, com designação de um coordenador, a partir do dia 16 de novembro do ano em curso para, num prazo inicial de 30(trinta) dias, procederem a

uma análise sobre todos os Inquéritos Policiais instaurados até 31.12.2007, relativos a crimes dolosos contra a vida, lá existentes;

- 2) Também a Polícia Civil, através da Delegacia Geral, designará 08(oito) delegados de polícia, com designação de um coordenador, para a análise dos mesmos inquéritos policiais, inicialmente durante o prazo acima referenciado;
- 3) Referida análise incluirá a identificação dos inquéritos policiais em que:
  - 3.1 – A pretensão punitiva esteja prescrita;
  - 3.2 – Possa-se projetar a prescrição penal;
  - 3.3 – Seu prosseguimento ou conclusão seja considerado, de comum acordo entre o Promotor de Justiça e autoridade policial, contraproducente à persecução penal, ante os princípios da economicidade e da eficiência;
  - 3.4 – Nos quais seja identificada a existência de causa de extinção da punibilidade;
- 4) Após referida triagem, em sendo identificada a hipótese de arquivamento, deverá ser elaborado relatório pela autoridade policial e parecer ministerial nesse sentido, encaminhando-se o inquérito policial ao respectivo Juiz do Júri da capital, para apreciação do pedido de arquivamento;
- 5) Em relação aos IPs em que sejam pontuadas as diligências a serem efetivadas nos homicídios inseridos na Meta 2, deverão ser estruturadas equipes de investigação, com a participação integral dos membros da Força Nacional atualmente cedidos ao Governo de Alagoas;
- 5) Nos casos com identificação de autoria e materialidade delitivas, o Promotor, após relatório conclusivo lavrado por delegado de polícia, deverá proceder imediatamente ao oferecimento da peça acusatória, remetendo-a ao juízo competente;
- 6) No prazo de 30(trinta) dias, a partir do início do cumprimento das ordens de missão expedidas, deverá ser alimentada a tabela estatística relativa à meta 2 ENASP, para fins de identificação da evolução no seu cumprimento;
- 7) Tal providência deverá ser efetivada pelo Promotor designado como coordenador do referido grupo do Ministério Público, diretamente aos representantes do MP/AL na ENASP;
- 8) Além do foco prioritário na Meta 2 ENASP, os membros do MP e da Polícia Judiciária designados para participação no referido Protocolo, ao procederem à análise dos IPs em curso na CIPP, deverão realizar ainda um saneamento nos demais procedimentos investigatórios pendentes, separando e catalogando em grupos os crimes: a) praticados com violência contra a pessoa; b) com diligências pendentes de realização já especificadas pela polícia judiciária ou pelo Promotor de Justiça natural; b) com prescrição da pretensão punitiva; c) com causa de extinção de punibilidade; d) pendentes de laudos periciais.
- 9) Os demais inquéritos instaurados também pendentes de diligências deverão ser encaminhados à Delegada Titular da CIPP para que sejam ultimadas as investigações, com tabela que estipule prazos escalonados;
- 10) Será dada ciência ao Presidente do Tribunal de Justiça e aos Corregedores do Ministério Público, do Poder Judiciário e da Polícia Judiciária, no sentido de que conheçam do inteiro teor deste Protocolo, e, assim, possam providenciar a divulgação aos integrantes de cada um dos órgãos ou Poderes respectivos, cujas atribuições guardem relação com a matéria objeto do presente Protocolo de Atuação Conjunta. Maceió, 11 de novembro de 2011 (MINISTERIO PÚBLICO ESTADUAL DE ALAGOAS, 11 de novembro de 2011).

A partir dessa leitura, é perceptível que diante do volume e da ineficácia de atuação das instituições, esse termo de cooperação tem por finalidade dar, obrigatoriamente, um desfecho aos inquéritos policiais, da forma mais racional de meios e fins, o que torna frágil o trabalho realizado em termos de qualidade. Após a assinatura do termo e como já previsto no próprio, os dados que competem à evolução das atividades foram atualizados em março de 2012, em meio ao processo de reestruturação da DHC. Os inquéritos dão sinal de que

começam a caminhar pelo sistema de justiça e subitamente 2.292 inquéritos são baixados para diligências, seguindo esse ritmo 469 são arquivados, 138 resultaram em denúncia pelas promotorias e 15 foram desclassificados. As principais movimentações ocorreram praticamente entre os meses de março e abril de 2012, a posteriori aparecem pequenos deslocamentos numa escala que vai de 20 a 100 inquéritos, em intervalos de meses entre 2013, 2014 e agosto de 2015, mas sem alterações significativas. Ao contrário de alguns estados onde ocorreu uma produtividade mais intensa desses inquéritos a partir de 2011, Alagoas segue pontos fora da curva, há sempre uma imprecisão sobre o que está sendo posto em prática.

Ao calcular os dados disponíveis pela plataforma, o resultado está longe de ser satisfatório, o número de diligências havia dobrado, passando para 4.655, assim como os casos arquivados com 1.610, há também um acréscimo nas denúncias (551) e na quantidade de desclassificações que passa para 30. Nesse caminhar, os inquéritos em diligências requerem um olhar mais atento, não somente pela densidade do volume, mas pelo modo como são categorizados. De acordo com os dados do DIATI, no que compete à situação dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió, entre os anos de 1997 e 2015, foi registrado um número alarmante de inquéritos definidos como baixados, cerca de 3.999. Segundo um dos técnicos, nessa categoria se encontram os inquéritos que estão em diligências, como também os que foram concluídos em dois sentidos: sem indiciamento, não houve identificação da autoria e sob vista do juiz, conforme determinado pela Resolução nº 003, de 25 de janeiro de 2011, do Tribunal de Justiça de Alagoas<sup>31</sup>. Logo, os baixados transformaram-se em uma categoria abrangente, os inquéritos nessa fase permanecem inertes até que sejam arquivados definitivamente ou uma nova evidência apareça e o caso seja retomado e siga os ritos da justiça criminal.

Apesar da longa série temporal do DIATI, os inquéritos policiais ditos baixados correspondem ao período coberto pela Meta 2, levando a um forte indício de que estes sejam os mesmos que constavam na CIPP e passaram pela ação conjunta, sendo destinados a permanecerem em um estado que se pode denominar de *stand by*, até segunda ordem. Um

---

<sup>31</sup> Em um dos trechos da Resolução, o documento explicita que a medida foi pensada no intuito de proporcionar agilidade aos procedimentos no âmbito da Justiça Criminal: “a atividade jurisdicional, na fase administrativa do inquérito policial, traduz mero procedimento burocrático, incompatível com os princípios da celeridade e eficiência e, portanto, dispensável”. A resolução é pautada em uma decisão do Conselho Nacional de Justiça no Procedimento de Controle Administrativo de 15 de agosto de 2007, que reconheceu a decisão da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná, referente ao trânsito direto dos inquéritos entre Ministério Público e a Polícia Civil, sem a necessidade de passar pelo Judiciário antes, a não ser em casos de medidas cautelares.

quadro que causaria menos incômodo ao Sistema de Justiça Criminal de Alagoas, do que a possibilidade destes inquéritos serem diretamente arquivados, embora seja esse seu destino final. Este cenário torna-se bastante apropriado, na medida em que não desencadeia reflexos na imagem que estava sendo construída a partir do programa Brasil Mais Seguro, de uma nova perspectiva para segurança pública e a justiça criminal.

No mesmo dia do lançamento do programa, a DHC foi reinaugurada, agora funcionando em um novo prédio, no centro da cidade de Maceió, onde atualmente funciona a CIPP. A partir daquele momento, a Força Nacional e a polícia local estavam atuando visando a eficiência para as investigações dos homicídios e a produção do inquérito policial, a impunidade como uma das causas da criminalidade violenta era algo a ser deixado no passado.

Um mês após a implantação do Brasil Mais Seguro, o Ministério da Justiça divulgou um balanço com os primeiros resultados do programa, considerado mais que satisfatório<sup>32</sup>. Nesse período, ocorreu uma queda no número de mortes violentas e intencionais, em Maceió, houve diminuição de 7,52%, já em Arapiraca, 37,14%. A nível estadual, a queda foi mais tímida, porém significativa, apresentando um índice de 5,05%. Outro fator publicizado, competia aos inquéritos policiais, à nova DHC estava funcionando e rendendo bons resultados, 69% dos inquéritos instaurados foram esclarecidos. No Judiciário, aproximadamente 160 audiências pendentes sobre homicídio foram redistribuídas por diversas varas criminais com prazo de quatro meses para serem realizadas. Além disso, foram articuladas formas de descarte de material genético que estavam armazenados no Instituto Médico Legal de Maceió, mas não tinham serventia.

Em um curto espaço de tempo, o Sistema de Justiça Criminal dava indícios de revitalização, de que as peças da engrenagem estavam se ajustando e o sistema estava voltando a operar. Os procedimentos institucionais que eram até então ineficientes ou até mesmo inexistentes, estavam se posicionando em seus lugares proporcionando um novo direcionamento. Apesar da forma reativa como o programa foi implantado e os meios utilizados para reaver o mínimo de equilíbrio para o sistema o Brasil Mais Seguro já era considerado um novo paradigma para o campo da segurança pública e justiça criminal em Alagoas.

---

<sup>32</sup> “Índices de violência diminuem em Alagoas” Portal Brasil edição de 31 de Julho de 2012. Disponível em: (<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2012/07/programa-brasil-mais-seguro-ajuda-criminalidade-em-alagoas-diminuir>). Acesso em: 20 de Janeiro de 2017.

Nesse processo, para acompanhar as atividades desenvolvidas pelo Brasil Mais Seguro, conforme previsto no escopo do programa foi criada, no âmbito do Estado, a Câmara de Monitoramento Local. A Câmara é um espaço de diálogo e interação permanente entre o Sistema de Justiça Criminal e os órgãos de segurança pública de Alagoas, ela tem por objetivo potencializar o fluxo de informações entre as instituições e a celeridade processual. Nesse sentido, conforme previsto nas diretrizes do programa, suas atividades seriam direcionadas para “acompanhamento de inquéritos e processos judiciais referentes a crimes violentos letais intencionais, discussão de estratégias de atuação, formulação de políticas públicas para dar celeridade aos feitos e avaliação da gestão do sistema” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 14).

A Câmara é composta por um representante de cada instituição da segurança pública e do sistema de justiça, a saber: Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil, Polícia Militar e Força Nacional, que representa o Ministério da Justiça. Além destes, participavam também das reuniões o presidente da OAB-AL e o Diretor da Casa de Custódia. As reuniões acontecem semanalmente no Tribunal de Justiça de Alagoas e são presididas pelo presidente do Tribunal. Durante conversa com um dos membros foi possível perceber que as reuniões eram voltadas para o planejamento de ações ostensivas, distante da concepção de “acompanhamento de inquéritos e processos”.

Na pesquisa, *Avaliação de Operações da Força Nacional de Segurança Pública*, Nascimento e Misse (2014), ao acompanharem algumas das reuniões da Câmara, ressaltam que as mesmas não tinham pautas previamente definidas e encaminhadas, além de alguns membros participarem com mais regularidades em detrimento de outros. Dessa forma, a Câmara era um espaço onde se tornava possível reunir a cúpula da segurança pública e da justiça criminal para estabelecer um diálogo sem os mecanismos burocráticos, logo a ausência de pauta passava para segundo plano e a as reuniões ganhavam um tom mais colaborativo.

A narrativa dos autores descreve uma reunião *pro-formance*, ela tem início com a apresentação das informações mais recentes sobre a Câmara Criminal, por parte de seu presidente. Os dados eram elaborados e fornecidos pelo Núcleo de Estatística e Análise Criminal, cujo trabalho de emissão de boletins estatísticos e mapas com as áreas de maior incidência de ocorrências de crimes letais intencionais, passaram a ser de suma importância tanto para avaliação do Brasil Mais Seguro, seus procedimentos de rotina, quanto para o planejamento das ações ostensivas da Força Nacional e da Polícia Militar, nas áreas identificadas pelos mapas em Maceió e na Região Metropolitana.

É perceptível que a Câmara tem os moldes das salas de situação e dos Gabinetes de Gestão Integrada, no âmbito da segurança pública. É um espaço constituído para gestão integrada, uma forma de canal entre os sistemas onde as deliberações ocorreriam por consenso. Entretanto, em Maceió, ela não carrega a característica deliberativa, mas se mantém como um ambiente oportuno para o compartilhamento de informações. Nesse sentido, as reuniões duram cerca de três horas, onde cada membro expõe os problemas enfrentados no decorrer da semana, bem como aproveitam o momento e espaço para tecer críticas ao Brasil Mais Seguro, essas variam de acordo com as representações institucionais, mas em geral são direcionadas para “ações exclusivamente ostensivas pautadas pelo programa; ora à ineficiência do próprio Sistema de Justiça Criminal; ora até mesmo ao peso que a própria estrutura social e econômica de Alagoas imputaria sobre o problema da violência homicida no estado” (NASCIMENTO & MISSE, 2014, p 98).

Apesar das críticas ao programa durante as reuniões, um fator era unânime entre os membros: a importância da Força Nacional para o desenvolvimento das atividades, tanto de policiamento ostensivo como judiciário. A presença dos agentes tinha ares salvacionistas e com participação constante nas reuniões conquistaram papel de destaque e centralização. Segundo Nascimento e Misse (2014), havia o reconhecimento de que a “atuação da Força Nacional era imprescindível” para redução dos índices de violência na capital alagoana. No entanto, em nenhum momento era esboçada qualquer preocupação com a possível saída da Tropa, por parte dos membros da cúpula. Os agentes da Força Nacional conquistaram um protagonismo tal que pensar em sua retirada era algo fora de cogitação, pois eles eram fundamentais para manutenção do programa naquele momento. Tomando como exemplo a nova DHC, dos 12 delegados atuando apenas quatro eram locais, os demais pertenciam à Força Nacional. Caso fossem retirados, a possibilidade da estrutura montada se manter era mínima, na prática o sucesso do programa estava na presença da Força Nacional.

Nesse caminho, em novembro de 2012, o Ministério da Justiça divulgou novos números e os resultados demonstram uma redução bem expressiva. A cidade de Maceió, após cinco meses de desenvolvimento do Brasil Mais Seguro, registrou uma queda de 28% nas taxas de homicídios. Nesse período, ocorreram na capital alagoana 283 assassinatos, quando comparado os dados do mês de novembro de 2011 e 2012, a redução dos homicídios chegou a 54,3%. Já em Alagoas, a queda foi de 30% comparando o mês de novembro de 2012 com 2011. Se ampliarmos para os cinco meses (junho a novembro), os índices de homicídios

caíram 13,9% se comparados com mesmo período de 2011.<sup>33</sup> Com números positivos o programa se estendeu a outros estados do nordeste como: Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe, a fórmula seria a mesma implantada em Alagoas.

Após todo esse desenrolar de fatos, eventos e decisões, apresento um panorama da situação dos inquéritos policiais de homicídio instaurados na cidade Maceió, após os investimentos realizados pelo Brasil Mais Seguro. Trata-se de uma primeira fotografia desse cenário, que tem um histórico de inúmeras deficiências conforme já apresentado em outro momento. Infelizmente a inexistência de dados anteriores ao ano de 2012 impossibilita uma análise comparativa e conseqüentemente uma visão mais fidedigna em relação aos efeitos do programa. O que será apresentado a seguir são os resultados em primeiro plano no que compete à investigação dos homicídios em Maceió a partir dos inquéritos policiais.

Segundo os dados disponibilizados pelo GEINFO, da Polícia Civil de Alagoas, entre os anos de 2012 e 2015, foram instaurados 2.725 inquéritos policiais para apurar ocorrências de homicídio na capital alagoana. Destes, 2.604 foram por meio de portaria com o intuito de apurar autoria e materialidade delitiva. Outros 121 tiveram instauração em virtude de prisões em flagrantes dos suspeitos de autoria dos crimes, conforme apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1**  
**Inquéritos Policiais – instaurados por portaria e flagrantes**  
**Homicídios em Maceió (2012-2015)**

	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Instaurados portaria</b>	729	753	650	472	2.604
<b>Flagrantes</b>	25	33	28	35	121

Fonte: GEINFO.

Ainda segundo o banco consultado, 2013 foi o ano com maior número de inquéritos instaurados por portaria foram 753, os registros ocorreram em sua maioria nos meses de janeiro e dezembro, ambos com 80 casos a serem apurados. Na outra ponta, em 2015, houve uma queda considerável no número registros por portaria (472), seguido por 2014 e 2012 com, respectivamente, 650 e 729. Com relação às prisões em flagrante, é perceptível que os números são bem inferiores comparando com os inquéritos abertos por portaria. Importante ressaltar que se tratando dos flagrantes, a maior parte deles ocorre por meio da Polícia Militar,

<sup>33</sup> “Brasil Mais Seguro reduz em até 54% a taxa de homicídios em Maceió” Informativo SENAS/MJ. Edição nº 05 de novembro de 2012.



por ser a primeira a ser acionada após a descoberta do crime (MISSE et al. 2010). Além disso, é perceptível um equilíbrio no número de casos durante os quatro anos, as variações são mínimas de um ano para o outro, o que leva ao entendimento que se mantenha nessa faixa. No geral, o número de flagrantes em homicídios costuma ser relativamente baixo no Brasil devido à natureza do crime.

Em Maceió, o número de inquéritos policiais concluídos é um número relativamente melhor, tendo em vista os problemas com inquéritos pendentes. Os dados revelam que 1.913 inquéritos policiais seguiram no Sistema de Justiça Criminal. A tabela aponta que 2013 foi o ano com mais inquéritos finalizados e encaminhados, foram 516 ao todo. Já no ano de 2012, a frequência de inquéritos concluídos foi menor, com 441 casos. Em contrapartida, 839 inquéritos ainda estão ocupando as prateleiras e gavetas das delegacias da capital, a maior parte destes inquéritos corresponde ao ano de 2012, são 313 mortes que continuam sob investigação, já o menor registro é 2015, com 22 casos ainda inconclusos. Tabela 2.

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
<b>Inquéritos concluídos</b>	441	516	444	512	1.913
<b>Inquéritos em andamento</b>	313	270	234	22	839

Fonte: GEINFO.

A maior parte dos inquéritos de homicídio concluídos durante o ano de 2013 corresponde aos meses de Janeiro (60), Março (63) e Dezembro (52). Com relação aos que ainda estão em andamento referente a 2012, são relativos aos meses que antecedem a implantação do programa do Governo Federal. Assim, dos 313 inquéritos sob investigação, 200 correspondem a esse período e estão distribuídos entre Janeiro (35), Fevereiro (44), Março (40), Abril (43) e Maio (38). Os dados ainda apresentam uma diminuição bastante significativa dos inquéritos em andamento, passando de 313 em 2012, para 22 em 2015, isso significa que há menos inquéritos passivos nas delegacias, o que podemos considerar um passo significativo para a investigação dos homicídios em Maceió. Um quadro que aparentemente se distância do que originou a criação da CIPP e a chegada da Força Nacional.

**Tabela 3**  
**Inquéritos Policiais – concluídos com autoria e sem autoria**  
**Homicídios em Maceió (2012-2015)**

	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Concluídos com autoria</b>	227	317	286	330	1.160
<b>Concluídos sem autoria</b>	209	294	155	174	832

Fonte: GEINFO.

Com relação aos inquéritos concluídos é importante destacar que eles são subdivididos em duas categorias, inquéritos concluídos com autoria e inquéritos concluídos sem autoria, a depender de como eles foram finalizados, podem tomar rumos diferentes no sistema de justiça. Os concluídos com autoria e houve pedido prisão preventiva seguem para o Tribunal de Justiça para o parecer do juiz. Já os concluídos sem autoria ou com autoria, mas sem pedido de prisão preventiva, são encaminhados para o Ministério Público. Nesse sentido, os registros de inquéritos com autoria são maioria, com 1.160, isso significa que no relatório final o delegado apontou o possível autor do crime. Com relação aos inquéritos sem autoria, eles totalizam 832 casos, 2013 foi o ano com mais registros de inquéritos sem autoria, foram 294, seguido por 2012, com 209. Quando um inquérito é concluído sem autoria ele pode ser arquivado ou retornar a delegacia para realização de novas diligências.

Conforme os dados do GEINFO, a situação dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió, apresenta um quadro distante do apontado pela Meta 2. Embora se trate de contextos distintos, refletir sobre inquéritos de homicídio na capital alagoana é ser remetido a todos os problemas enfrentados pela gestão pública, em virtude do acúmulo de inquéritos nas delegacias da cidade junto da poeira do tempo. Os inquéritos de homicídio pós Brasil Mais Seguro, estão apresentando números significativos tanto de concluídos, que correspondem a 25,61% dos inquéritos registrados, quanto em relação diminuição anualmente dos inquéritos que estão em andamento, estes correspondem aos chamados passivos, pois ainda seguem nas delegacias, eles somam 11,23%. Outro dado importante corresponde aos inquéritos concluídos com autoria, ao todo, 15,53% inquéritos solucionados. Já os inquéritos concluídos sem autoria, tem um percentual de 11,13%, são inquéritos que a depender da forma como foram finalizados podem retornar a delegacia para diligências podendo permanecer anos. Os estudiosos do fluxo do Sistema de Justiça Criminal apontam esta fase, entre a conclusão do inquérito e a remessa para o Ministério Público, como sendo a etapa de maior gargalo do sistema de justiça, somente uma pequena parcela conseguem seguir adiante.

Maceió também apresenta um número irrisório de prisões em flagrante nos casos de homicídio, conforme visto na Tabela 1, foram instaurados 121 inquéritos, ou seja, 1,62%. Em se tratando de homicídio, os flagrantes são minorias. No entanto as exceções podem ocorrer, como é o caso do Distrito Federal, que entre 2003 e 2007, apresentou um elevado número de inquéritos de homicídios dolosos originados de prisões em flagrantes, cerca de 45%, a maior parte das prisões foram realizadas pela Polícia Civil do Distrito Federal (TRINDADE, et, al, 2010).

Após o Brasil Mais Seguro, é perceptível que o sistema de justiça foi ganhando outros contornos, a investigação dos homicídios em Maceió ganhou uma nova roupagem que está caminhando e respondendo de forma positiva. Mas, para compreender melhor esse processo e seus reflexos em termos práticos se faz necessário conhecer a dinâmica de funcionamento da peça chave dessa engrenagem que é o Sistema de Justiça Criminal, a sua porta de entrada, a Polícia Civil de Alagoas, neste caso, a nova DHC. Após todo o processo apresentado neste capítulo, surge um questionamento relevante: como está funcionando a nova delegacia e quais os reflexos desse novo modelo de atuação na produção e processamento dos inquéritos policiais? É com base nessa pergunta que as próximas páginas serão construídas.

## Capítulo III

### **A INVESTIGAÇÃO DOS HOMICÍDIOS EM MACEIÓ A PARTIR DO INQUÉRITO POLICIAL**

No capítulo anterior, foi apresentado um panorama sobre os últimos Planos Nacionais de Segurança e suas diretrizes, com o intuito de situar o cenário sobre esse campo, buscando uma melhor compreensão com relação ao processo de implantação do Programa Brasil Mais Seguro e as decisões que são tomadas nos momentos que antecedem uma política dessa natureza e como esse movimento realizado por atores políticos interfere no curso dos procedimentos realizados pelas instituições envolvidas.

Diante da crise que pairava sobre a segurança pública e a justiça criminal em Alagoas, o Governo do Estado, sem conseguir reverter tal quadro, recorre novamente ao Ministério da Justiça que, ao comprovar a inação da gestão pública estadual, assume o papel de planejar e articular medidas que possibilitassem reaver o equilíbrio no funcionamento do Sistema de Justiça Criminal em Alagoas. O cenário alagoano era delicado. Além dos altos índices de homicídio, que lhe garantia o título de estado mais violento do país, a Unidade Federativa tinha um estoque de inquéritos policiais inconclusos, inúmeros laudos periciais pendentes e milhares de mandados de prisão em aberto. O sistema de justiça entrou em um estado no qual as engrenagens não conseguiam estabelecer nenhum nível de articulação que o permitisse operar adequadamente.

Nesse contexto, após mais um apelo do governo estadual, um novo acordo é firmado e em Junho de 2012 o Ministério da Justiça lança, em caráter experimental, o Programa Brasil Mais Seguro, tendo como sede a cidade de Maceió. Embora o programa apresentasse ações bem estruturadas, não carregava nenhum novo paradigma, fazia releituras de medidas anteriores e mantinha a característica reativa dos Planos Nacionais de Segurança Pública. Durante o processo de articulação para sua implantação, após a elaboração de um diagnóstico que apontou a impunidade como um dos principais problemas, as atenções se voltaram para um de seus eixos: a melhoria da investigação das mortes violentas. Porém, diante de uma DHC desorganizada e carente de infraestrutura, operando no seu limite, com inúmeros inquéritos emprateleirados, a SENASP assume o processo de reestruturação da Delegacia de Homicídios dando-lhe um novo direcionamento. Entretanto, nesse caminho algumas das medidas adotadas tinham o intuito de apagar os vestígios dos anos de ineficiência na área da

investigação criminal. Nesse desenrolar de fatos, esses inquéritos policiais ganharam novos endereços, tão frágeis quanto a casa anterior e seus destinos tonaram-se incertos no âmbito da justiça criminal, bem como tantos outros inquéritos pendentes. Após traçado um novo rumo, agentes da Força Nacional desembarcaram em Alagoas, dessa vez para integrar o corpo da nova DHC, iniciando um novo ciclo para a investigação dos homicídios em Maceió. Os primeiros resultados demonstravam um cenário merecedor de atenção: os inquéritos policiais, antes um problema, agora seguiam timidamente seus trâmites pelo sistema que também estava começando a apresentar sinais de uma aparente recuperação.

Sendo assim, para melhor entendimento em relação ao atual funcionamento do Sistema de Justiça Criminal em Maceió (pós-Brasil Mais Seguro), o trabalho volta-se à investigação dos homicídios e seus reflexos na produção dos inquéritos policiais. Nesse caminhar, me detenho sobre o trabalho realizado pela nova Delegacia Especializada de Homicídios da Capital, onde os inquéritos são abertos por policiais civis e da Força Nacional e o Núcleo de Inquéritos Policiais do Ministério Público, que distribui os inquéritos no âmbito do Ministério Público. É nos corredores dessas repartições públicas, perfazendo o caminho do inquérito policial que é possível perceber como um fluxo de procedimentos foi construído e como a Força Nacional tonou-se uma peça significativa nesse processo.

Nesse sentido, o capítulo está dividido em três seções: na primeira seção, realizo uma exposição sobre a investigação criminal no Brasil, abordando alguns conceitos a partir da literatura pertinente, com o objetivo de refletir sobre alguns dos procedimentos inerentes à investigação dos homicídios e que constituem o inquérito policial. Possibilitando, com essa contextualização, mais subsídios para melhor compreensão em relação à elucidação dos homicídios no Brasil e em Maceió. Na segunda seção, serão apresentados e analisados os procedimentos realizados na investigação dos homicídios dolosos pela Polícia Civil de Alagoas e pela Força Nacional após a reestruturação da DHC, visando seus desdobramentos no processamento do inquérito policial e na construção de um fluxo de procedimentos institucionais no âmbito do Sistema de Justiça Criminal. Nessa leitura, a escrita toma uma perspectiva descritiva com relação às dinâmicas da Delegacia de Homicídios da Capital e do Núcleo de Inquéritos do Ministério Público Estadual de Alagoas, além de abordar episódios e situações que ocorreram durante este período na delegacia. Na terceira e última seção, adentrarei nos inquéritos policiais, visando entender os impactos do novo modelo de atuação da DHC em sua produção. Para tal, foram analisados 232 inquéritos policiais de homicídios dolosos, coletados junto à 7ª Vara Criminal do Tribunal do Júri da Capital, no qual foram

construídos dois bancos de dados: um sobre o perfil social das vítimas e outro referente às características dos inquéritos policiais.

### **3.1 Investigação criminal e a elucidação dos homicídios em Maceió.**

Nas duas últimas décadas, desde quando os estudos sobre o fluxo do Sistema de Justiça Criminal se consolidaram no campo da sociologia brasileira – que conforme apresentado, têm como principal característica analisar o funcionamento do sistema por meio de sua capacidade de processar e punir crimes e criminosos, com base na produção das decisões de cada instituição que o integra – revelando um fraco desempenho em relação ao esclarecimento dos crimes de homicídios no Brasil, ou seja, os casos em que o suposto autor do crime é denunciado pelo Ministério Público.

O resultado de algumas pesquisas realizadas sobre essa temática expressa com clareza a dimensão do problema. Na região metropolitana de Florianópolis Rifiotis (2006), revelou que do total de homicídios dolosos registrados entre 2000 e 2003, 36% obtiveram denúncia. Um ano depois, segundo Misse e Vargas (2007), dos casos de homicídios registrados no estado do Rio de Janeiro de 2000 a 2005, apenas 14% foram esclarecidos. Um percentual muito próximo ao encontrado por Saporì (2007), com relação ao fenômeno na cidade de Belo Horizonte, no mesmo período (2000-2005), o esclarecimento foi de 15%. Mantendo-se na parte sudeste do país, Ribeiro (2010), revelou que no estado de São Paulo, do total de homicídios dolosos registrados pelas autoridades policiais, apenas 22% foram esclarecidos e obtiveram denúncia (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014).

Este cenário é reflexo de uma série de sucessivos procedimentos que, quando executados, seus resultados passam a constituir um documento administrativo obrigatório, construído sob uma lógica e linguagem jurídicas, durante a fase pré-processual da justiça criminal, “denomina-se essa fase de inquérito policial”, conforme descreve Kant de Lima (1989):

Para "entrar" no mundo do Direito os "fatos" têm de ser submetidos a um tratamento lógico-formal, característico e próprio da "cultura jurídica," e daqueles que a detêm. Tal concepção é provavelmente responsável pela justificativa da estrutura de nossos procedimentos penais, concebidos, segundo o Código, em uma sucessão de "preliminares" a propriamente "judiciais". A ficção legal implica dizer que os procedimentos iniciais de um procedimento judicial dele não se constituem, necessariamente, parte definitiva e substancial, porque não há processo. Denomina-se essa fase de inquérito policial, e a ela atribuem-se características inquisitoriais (KANT DE LIMA, 1989, p. 02).

Quando a peça/inquérito é concluída pela autoridade policial, ela é encaminhada para o Ministério Público e, caso resulte em uma denúncia, considera-se que a investigação foi bem sucedida. Ainda pouco se sabe sobre os “procedimentos iniciais” realizados durante o processo de apuração do crime desde a descoberta do corpo até a elucidação do caso – significa que a polícia descobriu o autor, as motivações e circunstâncias do crime – e como aspectos organizacionais podem contribuir para melhorar o desempenho das polícias investigativas e conseqüentemente a produção dos inquéritos policiais.

Em *A investigação de homicídios: construção de um modelo*, Mingard (2005), revelou os contrastes entre o modelo de investigação idealizado e o posto em prática e como a junção de procedimentos existentes em ambos podem contribuir para o desenvolvimento de um “modelo possível” de execução. Na literatura especializada sobre investigação (livros, artigos, manuais), os especialistas apontam uma série de métodos a serem adotados por parte das autoridades policiais e dos peritos criminais durante a investigação, bem como as ferramentas necessárias para sua aplicação, com o objetivo de elucidar o crime. Quando todos os procedimentos estão disponíveis e são empregados de forma correta, temos o que o autor denomina de “modelo de investigação ideal”.

No curso do campo, realizado junto aos operadores do Sistema de Justiça Criminal (promotores, investigadores, delegados e peritos criminais) dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Brasília, emergiu a outra face da investigação criminal, no qual o trabalho é exercido dentro das possibilidades dos principais atores envolvidos. Os desafios são diários e os procedimentos prescritos na teoria tornam-se impraticáveis diante da precariedade da infraestrutura presente nas delegacias e nos institutos de criminalística, inviabilizando o trabalho da polícia e da perícia. A ideia de uma investigação com todo um aparato disponível, cujas peças quando mobilizadas montam um quebra cabeças elucidando o crime, pertence ao mundo da teoria ou mesmo da ficção. Na prática, diante de recursos escassos, o que se realiza é o “modelo de investigação real”.

Ainda de acordo com o autor, o processo de investigação de homicídios divide-se em dois momentos distintos, mas ao mesmo tempo complementares, são eles: 1) investigação preliminar e 2) investigação de seguimento. A investigação preliminar é a que ocorre no local do crime logo após a descoberta do evento criminoso. Uma etapa em que delegados, investigadores e peritos, entram em cena promovendo uma corrida contra o tempo em busca do máximo de informações que possibilitem desvendar o caso.

Dentro das atividades que possibilitaram identificar a rotina policial na investigação de homicídios nos detivemos de forma particular na questão do local do crime. Isso porque, embora todo o processo investigatório seja importante para o esclarecimento de um crime, a questão do local se reveste de peculiar relevância, uma vez que um local de crime bem aproveitado é essencial para a produção da prova técnica e para a compreensão do que ocorreu em cada caso (MINGARD, 2005, p.11).

Apesar da relevância desta etapa de investigação, o autor aponta a necessidade de se aprimorarem alguns procedimentos importantes que diante da ausência de organização acaba por tornar-se secundário. Nesse processo destaca-se a perícia, apontada como o principal problema nesta fase, onde cada passo requer agilidade e atenção, pois uma falha pode desencadear outras e por isso, desde a descoberta do crime, é necessário que o local seja isolado adequadamente – o que na maior parte das vezes não acontece. Os motivos vão desde a falta de interesse da primeira equipe ao chegar ao local da ocorrência, passando pela ausência de materiais como, por exemplo, fita plástica para isolamento (algo bastante comum em São Paulo), até a cultura de mexer no corpo.

A falta de preservação da cena do crime vai interferir diretamente no trabalho da perícia. Um local bem preservado pode fornecer evidências mais concretas quanto às circunstâncias do crime e sua suposta autoria. No entanto, a pesquisa constatou que diante da ausência de materiais e do isolamento do local, o laudo pericial limita-se a comprovar a materialidade do crime, sem qualquer resquício que conduza às investigações para a autoria, fazendo com que a prova testemunhal tenha um peso definitivo (MINGARD, 2005).

Outro ponto destacado é o arrolamento de testemunhas no local do fato. Sabe-se que a maior parte dos crimes de homicídio ocorre em zonas periféricas e, temendo represálias ou descrentes da atuação da polícia, as pessoas se calam. Nesse sentido, o autor expressa que um rápido deslocamento até o local da ocorrência é fundamental, além de uma equipe que realize diligências em seu entorno, com policiais que possam se locomover entre a população na busca por informações importantes, que possibilitem rapidamente identificar a autoria ou que direcionem as investigações. São ações que podem potencializar as investigações possibilitando um desfecho para o caso (MINGARD, 2005).

Após a realização dos procedimentos preliminares é a vez da investigação de seguimento. Seu ponto de partida está diretamente relacionado com a etapa anterior e é a partir dos primeiros levantamentos que se constrói uma linha de investigação. Diante da ausência de provas técnicas em virtude das limitações dos laudos periciais, as atenções se voltam para a vítima e o primeiro passo é “construir uma biografia” da mesma. Segundo Mingard, isso significa partir em busca de informações sobre a vítima: amigos, inimigos,



amores, com quem esteve e o que faz. Principalmente quais foram suas movimentações nas últimas 24 horas antes do crime, o que os teóricos americanos denominam de “vitimologia aplicada”, como explica o autor:

Essa biografia prática tem de ser construída através de depoimentos, documentos, ligações telefônicas, cartas, e-mails, diários, visita ao local de trabalho, visita aos locais onde costumava passar o tempo, etc. Tudo que puder fornecer informações relevantes para duas perguntas básicas: quem queria aquela pessoa morta e porque? (MINGARD, 2005, p. 58).

Com o levantamento da vida pregressa da vítima, os investigadores começam a desenhar uma linha de investigação, dando um direcionamento para o caso ao desenvolver uma possível teoria em relação ao crime. Neste estágio, o que foi coletado durante a investigação preliminar soma-se à biografia da vítima e logo uma hipótese começa a ser construída sobre o crime. A depender do caso, pode-se formular uma ou até mais teorias, o que vai fazer a diferença são as respostas para três elementos: “o motivo, os meios e a oportunidade” (MINGARD, 2005).

Definir o que leva uma pessoa a ceifar a vida de outra é algo bastante complexo, diante da imprevisibilidade do ser humano, pode-se conjecturar uma infinidade de “motivos”. Para os investigadores, deve-se pensar cada caso como único, nada durante este processo é descartado e assim uma lista com possíveis suspeitos passa a ser elaborada, dando início a um processo de eliminação. Nesse sentido, passa-se a analisar também a “oportunidade” que significa apurar se os suspeitos teriam alguma ligação com a cena do crime, verificar o que estavam fazendo no momento, se eles possuem um alibi, algo que deve ser checado com rigor pelas autoridades policiais, a fim de esclarecer se os suspeitos teriam alguma chance de realmente ter praticado o crime.

Outro elemento fundamental é considerar o modo como a vítima foi morta e se o “meio” utilizado pode ter sido praticado pelos suspeitos. Com base nas observações realizadas no local do fato, principalmente sobre o cadáver, as autoridades policiais passam a refletir a possibilidade do ato por parte dos possíveis autores. Supondo que a vítima seja um homem que foi morto por agressão, tais como chutes e socos, a possibilidade do algoz ser uma mulher é mínima, pois a mesma não teria força física suficiente para cometer o ato. “Em outras palavras, trata-se de eliminar os suspeitos que não detêm os meios (força, arma específica, etc.) para cometer tal crime” (MINGARD, 2005, p. 62).

Seguindo os procedimentos rotineiros de investigação, é chegada à vez das oitivas que assumem dois desenhos distintos: um de entrevista, direcionado às testemunhas e o outro de

interrogatório, para os suspeitos. As entrevistas seguem um roteiro básico com as questões “Quem, O que, Quando, Onde, Por que e Como” e são direcionadas a seis tipos de testemunhas existentes na investigação de homicídio, as: 1) testemunhas oculares; 2) pessoas que tenham conhecimento das circunstâncias do crime; 3) pessoas que tenham conhecimento da hora da morte; 4) pessoas que possam conhecer a vítima; 5) pessoas que possam saber algo do suspeito e 6) Pessoas que possam ter informações sobre o motivo do crime (MINGARD, 2005).

Para cada testemunha são formuladas diferentes questões de acordo com o seu perfil e o vínculo com a vítima, com o intuito de obter informações que possibilitem recompor as lacunas ainda presentes na investigação. Quando a oitiva tem uma face de interrogatório, o principal objetivo dos investigadores é levar a testemunha a confessar o crime. Essa fase é um dos últimos procedimentos do inquérito e ocorre quando os investigadores já possuem provas suficientes para confrontar o suspeito.

Contudo, conclui Mingard, o que se espera da investigação é a produção de uma “sólida cadeia de evidências”, constituída a partir de provas testemunhais e técnicas legítimas, que forneça subsídios claros para a próxima fase do Sistema de Justiça Criminal, por meio do inquérito policial. Este, por sua vez, deve ser construído em uma sequência lógica, “mostrando que existe um começo, meio e um fim da investigação, e que os passos da mesma estão concatenados” (MINGARD, 2005, p 76).

A partir dos aspectos abordados por Mingard e Kant de Lima, constata-se que a investigação do crime de homicídio é composta por características singulares, que vão sendo manuseadas e adquirindo forma a cada etapa. Uma construção erguida a partir de uma sequência de procedimentos, cujo resultado se desdobrará no inquérito policial. Com a conclusão do inquérito, se a investigação apontou um suspeito e há evidências suficientes da autoria do crime, ele será indiciado e o caso, para as autoridades policiais, é considerado elucidado, assim o inquérito segue o fluxo passando para a fase ministerial, cabendo ao Ministério Público analisar a peça e decidir seu destino.

Durante a execução da Meta 2, alguns estados necessitaram de apoio para realização dos trabalhos de investigação e, com o intuito de auxiliá-los, o Ministério da Justiça por meio da SENASP concebeu a polícia judiciária da Força Nacional. A situação de Alagoas foi especificamente determinante para essa decisão (Vargas et al, 2014). O acúmulo dos inquéritos policiais de homicídio em Maceió e a incapacidade da Polícia Civil de Alagoas em lidar com a situação, sem o devido respaldo do executivo estadual, desencadeou a

incorporação desse seguimento ao Departamento da Força Nacional de Segurança Pública. Esse apoio para investigação criminal no Brasil começou a atuar de forma experimental em Maceió, porém posteriormente se estendeu para Goiás e Paraíba.

A Força Nacional de Segurança Pública foi criada em 29 de novembro de 2004, por via do Decreto Executivo Presidencial n.º 5.289, durante o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo era estreitar a participação da União no campo da segurança pública nos estados, sem atingir sua autonomia. Logo, surge uma força policial inspirada nas Forças de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), pronta para atuar em situações de crise.

A Força Nacional é composta por profissionais de segurança pública das Unidades Federativas e responde à Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça. Mediante solicitação dos estados, os profissionais pertencentes à Força Nacional desenvolvem atividades de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em 10 de maio de 2007, a força ganha consistência jurídica após a assinatura da Lei n.º 11.473, que legitima o convênio entre a União e os Estados, conforme determina a Constituição Federal desde 1988. Todavia, é a partir de 2010 que a Força Nacional se estrutura. Sendo composta por Policiais Militares, Bombeiros Militares, Policiais Civis e Peritos, com esse corpo ela passa a atuar, simultaneamente, com todas as forças de segurança pública existentes (VARGAS et al, 2014).

Uma das principais características da Força Nacional é a atuação momentânea, porém, em se tratando especificamente do estado de Alagoas, foram sucessivas missões desde 2008, quando foi acionada para auxiliar no combate ao tráfico de drogas e aos elevados índices de homicídios da capital. Posteriormente, diversas missões se sucederam como a Operação Estrela Radiosa de 2008, a Operação Palmares de 2009 e a Operação Mundaú de 2010, até deflagração da Operação Jaraguá em 2011, a mais longa já executada, que durou até julho de 2016, onde atuou junto ao policiamento ostensivo com a Polícia Militar e na investigação dos homicídios com a Polícia Civil. Importante frisar que com a implantação do Programa Brasil Mais Seguro em 2012, ocorreu um reforço no efetivo da Força Nacional que já se encontrava no estado desde o ano anterior.

Sua participação em Alagoas tornou-se determinante para o desenvolvimento e manutenção do Brasil Mais Seguro, sobretudo na investigação dos homicídios. O funcionamento da DHC pós-reestruturação dependia diretamente da atuação dos delegados, agentes e escrivães da Força Nacional, que constituíam a maior parte do corpo da delegacia.

Nesse contexto, para melhor entendimento no que compete à presença da Força Nacional, apresentam-se a seguir dados gerais referentes à atuação da mesma, bem como da Polícia Civil do estado de Alagoas em Maceió. A análise foi realizada a partir dos dados produzidos pela Secretaria de Segurança Pública de Alagoas e pela Gerência de Estatística e Informática da Polícia Civil, em relação à investigação dos homicídios de 2012 a 2015.

As informações revelam que apesar dos investimentos e dos sinais de avanço com a implantação do Programa Brasil Mais Seguro, possibilitando melhores condições de trabalho para as forças policiais durante o processo de investigação, a taxa de elucidação dos crimes de homicídio ainda está longe de ser satisfatória. Dos casos registrados na capital alagoana de 2012 a 2015, um universo de 2.941, apenas 39% foi elucidado, o equivalente a 1.160 mortes por homicídio. Estes dados apontam que mais da metade das ocorrências (1.781) seguem sem um desfecho (Tabela 4).

**Tabela 4**  
**Número de homicídios e de inquéritos policiais concluídos com autoria, taxa de elucidação por ano de Maceió (2012 – 2015)**

<b>Ano</b>	<b>Nº de homicídios</b>	<b>IPs instaurados</b>	<b>IPs concluídos com autoria</b>	<b>Taxa de elucidação</b>
<b>2012</b>	805	754	227	28%
<b>2013</b>	827	784	317	38%
<b>2014</b>	743	678	286	38%
<b>2015</b>	566	507	330	58%
<b>Total</b>	2.941	2.723	1.160	39%

Fonte: SSP-AL e GEINFO.

Ainda segundo os dados apresentados, observa-se um leve crescimento no número de homicídios de 2012 a 2013 passando de 805 a 827 assassinatos em Maceió. Entretanto, nos dois anos seguintes há um decréscimo significativo, com destaque para o ano de 2015 que registrou 566 mortes por homicídio na cidade (menos 239 casos se comparado ao ano de 2012 quando o Brasil Mais Seguro foi lançado). Outro dado importante é a relação entre o total de ocorrências e o total de inquéritos instaurados pela Polícia. De 2012 a 2015, a diferença é de 218 casos em que a ocorrência não suscitou na instauração de inquérito policial, um número bastante considerável para o contexto de violência homicida em Maceió. O ano de 2013 teve o maior número de inquéritos instaurados. Foram 784 inquéritos, um reflexo do crescimento

das ocorrências. Em contrapartida, 2015 registra uma queda no número de procedimentos abertos, também efeito da diminuição dos assassinatos.

No que compete ao total de inquéritos concluídos em comparação ao total de inquéritos abertos, de 2012 a 2015, a diferença chega a 1.563 casos e, conseqüentemente, a capital alagoana apresenta taxas relativamente baixas de elucidação dos homicídios. O ano de 2012 aparece com a menor taxa, registrando 28%. Na outra ponta, 2015 destaca-se como o ano com a maior taxa de elucidação, alcançando 58%. Comparando os dois extremos houve um crescimento de 30% em relação a 2012.

Para realizar uma avaliação mais precisa deste quadro, o ideal seria compará-lo com anos anteriores, mas as lacunas dos registros de informação em Alagoas impedem essa comparação, bem como a ausência de dados sistematizados por parte do Ministério Público, em relação ao número de denúncias realizadas nesse período. Nesse sentido, as atenções se voltam para os procedimentos de investigação e seus resultados. Dessa forma, para compreender esse processo e seus possíveis reflexos, se faz necessário conhecer a dinâmica de funcionamento de duas importantes instituições, a Polícia Civil de Alagoas e do Ministério Público Estadual de Alagoas, neste caso traçar o caminho entre essas instituições a partir da DHC e do NIMP. É entre os corredores dessas repartições que a produção e o destino do inquérito policial são definidos.

### **3.2 Entre a Delegacia de Homicídios da Capital (DHC) e o Núcleo de Inquéritos do Ministério Público Estadual de Alagoas (NIMP): percorrendo o caminho do inquérito policial.**

No primeiro andar do Complexo de Delegacias Especializadas (CODE), localizado no bairro da Mangabeiras, na parte baixa de Maceió, considerada área nobre da cidade, funciona a nova Delegacia Especializada de Homicídios da Capital<sup>34</sup>. O complexo foi inaugurado em 14 de Dezembro de 2014, com o objetivo de abrigar todas as delegacias especializadas. Além da DHC, funcionam no mesmo espaço as delegacias de Repressão ao Narcotráfico, Contra a Ordem Tributária e Administração Pública, bem como as de Acidentes de Trânsito e Roubos,

---

<sup>34</sup> Antes de funcionar no CODE, a DHC passou por outros dois endereços após a implantação do Brasil Mais Seguro. Primeiro ela foi reinaugurada em uma instalação no centro da cidade, onde atualmente funciona a CIPP. Como o espaço era pequeno para abrigar todo o efetivo policial, a SENASP e a DGPC decidiram transferi-la para outro imóvel e ela passou a funcionar em uma casa alugada no bairro da Santa Amélia, situada em uma região mais afastada do centro da cidade, em um território periférico próximo aos bairros mais violentos da capital, permanecendo até a inauguração do CODE.

além de uma Central de Flagrantes, todas elas situadas no térreo, junto com a carceragem. O prédio tem uma ampla estrutura, com algumas salas que já existiam e outras que foram construídas utilizando divisórias.

Minha primeira visita à DHC ocorreu após um período de negociações com a coordenação da delegacia para realização da pesquisa. Nesse processo ocorreram alguns imprevistos, a exemplo de mudanças na coordenação da delegacia que, no intervalo de um ano, mudou de comando três vezes, retardando o trabalho de campo na medida em que a cada mudança havia a necessidade de me apresentar à nova administração e solicitar uma nova autorização. Isso acarretou em muitas idas e vindas a DHC e em longos intervalos de espera. Essas negociações não ocorreram por meios hierárquicos formais. Os diálogos foram estabelecidos diretamente com a coordenação da DHC, que autorizou o meu pedido para frequentar o lugar e desenvolver o trabalho de campo após uma exposição da proposta da pesquisa e seus objetivos.

Até o momento, nenhum trabalho sobre o funcionamento da DHC tinha sido realizado e vencer as barreiras da desconfiança não foi uma tarefa fácil, ganhando contornos ainda mais complexos com as mudanças dos interlocutores, sendo necessário reiniciar todo o processo de aproximação, assemelhando cada ida à DHC como se fosse sempre à primeira. Diante deste fato, o trabalho de campo ocorreu em diferentes momentos, inicialmente entre fevereiro e março, posteriormente em agosto e dezembro de 2016.

A DHC ocupa todo o primeiro andar do CODE e seu corpo é composto por 11 delegados (sendo um deles também coordenador), 10 escrivães (quatro deles são agentes que ocupam essa função), um chefe de operações e 58 agentes. Eles se dividem entre as 17 salas do local, compondo as equipes de plantão, seguimento e o setor administrativo. As salas são padronizadas com ar-condicionado, mesas com computadores, cadeiras e armários de ferro com as prateleiras onde ficam alguns inquéritos policiais separados por ano. Há também uma impressora para uso geral que fica encostada na parede do corredor, próximo à copa e outra no cartório central. A DHC é a responsável por realizar as investigações dos homicídios dolosos em Maceió e as delegacias distritais os demais.

Chegando ao local, procurei pelo cartório central (onde são repassadas todas as informações sobre a DHC), entrei na sala, fui atendida por um escrivão, me apresentei explicando o motivo da minha visita e perguntei por um dos delegados – com quem tinha agendado uma entrevista – ele respondeu que o mesmo havia saído, pois estava em operação naquele momento e não sabia informar o horário que ele retornaria para delegacia. Olhei para

o relógio que marcava 14h10min, horário que havia combinado com o delegado, perguntei se poderia esperar e ele respondeu positivamente, me conduzindo até algumas cadeiras que ficam no corredor em frente à porta do cartório. Ele estava de saída, pois seu expediente tinha terminado e esperava pela funcionária que iria substituí-lo, que não demorou muito a chegar. Ao deixar a sala, o funcionário se despediu e desceu as escadas, dirigindo-se à saída. Os agentes da polícia civil seguem o horário regulamentar de 8h às 12h, com pausa para o almoço e retorno das 14h às 18h.

Após algum tempo esperando e despertando a curiosidade de algumas pessoas que passavam por mim e entravam no cartório, a escritã se aproximou perguntando se eu precisava de alguma coisa ou se já tinha sido atendida. Apresentei-me, explicando o motivo da minha visita, repetindo o discurso que seria um mantra durante toda a pesquisa. Prestativa, ela me perguntou se eu havia confirmado com o delegado e prontamente respondi que sim, que tínhamos acertado e, mediante a minha resposta, ela pediu que eu aguardasse mais um pouco, explicando que: “quando a equipe está na rua em operação demora a retornar para delegacia”.

Compreendendo, optei por esperar mais um pouco, retornando ao local onde estava que me possibilitava ter uma visão de todo o primeiro andar, bem como do saguão do CODE. Na ocasião, a carceragem, que fica no andar de baixo, estava lotada e era possível ouvir os gritos dos presos que buscavam chamar a atenção dos agentes, reclamando do calor, com frases como: “doutor, doutor, pelo amor de Deus, tá calor aqui! Por favor!” e “isso é malvadeza! malvadeza, doutor! Tá calor!”. Os gritos ecoavam pelo saguão, se misturando com as demais vozes que estavam no local. Após alguns minutos, a porta que dava acesso à carceragem foi aberta e ouvia-se a fala em tom elevado de um dos policiais ordenando que os presos permanecessem com a cabeça abaixada. Em seguida, seis presos saíram algemados em duplas, descalços, vestindo bermudas, alguns com camisetas e outros sem, seguindo em direção às viaturas para serem transferidos para a casa de custódia.

Naquela altura o relógio estava marcando 16h00min. Liguei para o delegado que me atendeu com surpresa, provavelmente tinha esquecido a entrevista. Ele explicou que estava em uma viatura do lado de fora da DHC, que era dia de operação e a polícia estava cumprindo mandados de prisão e que sua equipe havia parado na delegacia, mas iria retornar às ruas da cidade. Depois de um pedido de desculpas, ele ressaltou que a Polícia Civil de Alagoas estava realizando sucessivas operações nos últimos tempos, cumprindo mandados de prisão, busca e apreensão, assim, “trabalhando e conseguindo retirar os homicidas de circulação”.

Nesse contexto, o delegado me direcionou para o cartório central, pois lá eles se encarregariam de me passar às informações necessárias. Desde então, o cartório central se transformou no meu elo com a DHC durante o trabalho de campo. Foi frequentando aquele espaço que passei a conhecer como funcionava a delegacia, os procedimentos entorno das investigações dos homicídios em Maceió e o processamento dos inquéritos policiais, que passo a descrever a partir das próximas linhas. Para melhor entendimento da estrutura do texto, este segue de acordo com os procedimentos executados no cotidiano da DHC, porém subdivididos em dois tópicos referentes à investigação preliminar e de seguimento.

### *3.2.1 O plantão: a investigação preliminar*

Quando ocorre um evento criminoso em Maceió, o primeiro órgão a ser informado é o Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), que é acionado pela população por meio do número 190 ou por alguma viatura que esteja fazendo rondas nas proximidades da ocorrência. Após a constatação do delito por parte da Polícia Militar, isola-se o local do evento, registra-se a ocorrência e comunica-se ao Centro Integrado de Operações de Defesa Social (CIOPS), sendo este responsável por realizar “três ligações” acionando: 1ª) Delegacia de Homicídios da Capital (que desloca uma equipe para local); 2ª) O Instituto de Criminalística (responsável pela perícia no local do crime) 3ª) O Instituto Médico Legal (IML) que deverá recolher o corpo.

Nesse momento, “a equipe de plantão” presente na DHC dirige-se ao local da ocorrência. Ela é constituída por quatro delegados, que lideram suas respectivas equipes compostas de quatro ou cinco agentes. As equipes trabalham na escala de 24 x 72 horas, para garantir que durante 24 horas por dia sempre permaneça uma equipe de plantão à disposição. Durante a estadia do efetivo da Força Nacional<sup>35</sup> na delegacia, dois delegados da Polícia Civil e dois da Força Nacional dividiam o comando dos plantonistas.

Cabe a “equipe de plantão” realizar a investigação preliminar, conforme o Artigo 169 do Código do Processo Penal, nesse momento as primeiras impressões são registradas e qualquer informação torna-se relevante para futuros desdobramentos. É nessa fase que entra em cena o trabalho da perícia.

---

<sup>35</sup> A saber, a Força Nacional de Segurança Pública deixou Alagoas no final de Junho de 2016 para reforçar a segurança durante os jogos olímpicos. Em decorrência dos objetivos dessa investigação, nesta seção serão abordados os procedimentos realizados ainda com a presença da Força Nacional. Entretanto, durante o desenvolvimento do texto voltarei a abordar o assunto.



Os plantonistas demoram cerca de uma hora, no máximo, para deslocar-se entre a delegacia e o local da ocorrência. A Polícia Militar, em regra, é a primeira a chegar e cabe a ela realizar o isolamento do local e aguardar a chegada da perícia. A preservação da cena do crime é algo extremamente relevante para o processo de investigação, pois é nesse cenário que os peritos buscam elementos explicativos para a construção dos laudos técnicos que são determinantes na condução do inquérito. Um laudo pericial pode oferecer ao delegado informações sobre a dinâmica do crime, auxiliar na identificação da possível autoria e quais as armas podem ter sido utilizadas. Além disso, são peças fundamentais para a reconstituição do crime, caso algum suspeito seja detido ou confesse a autoria (VARGAS & NASCIMETO, 2010).

No entanto, segundo os agentes, apesar da relevância desse momento, alguns problemas são encontrados quanto ao isolamento e preservação, como: a ausência de material, a aglomeração da população no local, a disposição geográfica onde o crime ocorreu e a falta de atenção dos policiais militares. Esses fatores contribuem para a alteração do cenário, dificultando os trabalhos da perícia.

A falta de isolamento é comum assim, dependendo da região que ocorre, não tem como. Às vezes a Polícia Militar não tem a fita de isolamento, às vezes tem muita gente, o local está comprometido ou também se aglomera muito em cima. O SAMU tenta socorrer muitas vezes, mexe no corpo pra tentar dar os primeiros socorros, se ainda apresentar sinais vitais. Então tudo isso prejudica o local do crime em si, mas a maioria das vezes a gente chega e isola. A gente vê local do crime que não é isolado, muito assim, próximo de área de zona rural, com campos muito aberto e é difícil controlar a população na realidade. [...] então às vezes as crianças mexe e pega os projéteis que saem, as cápsulas e guardam pra eles (Policial Militar de Alagoas).

Teve um local de crime que nós fomos que eu fiquei sem acreditar, o corpo lá estendido, a população em volta levantando o pano, andando pela cena, e a viatura da PM debaixo de uma sombra lá com os policiais parados. Estavam revirando a cena, não tinha preservação do local, entendeu?... E assim, vai sair um resultado bem feito? Não. (Perito da Força Nacional).

Após a realização do trabalho da perícia, os delegados e agentes do plantão buscam pelo máximo de informações que auxiliem nas investigações e possibilitem o esclarecimento do caso. Desde 2012, a partir do efetivo da Força Nacional, a DHC passou a realizar a reconhecimento visuográfica que se trata de um procedimento que antecede o laudo pericial, que nasce da observação da equipe sobre o local do crime. Seu bojo traz informações sobre a vítima, a descrição detalhada do local da ocorrência, a presença de testemunhas, possíveis motivações e autoria. Além disso, traz também a identificação dos membros da equipe que

realizaram os procedimentos, dos peritos e policiais militares. Tudo é registrado em um formulário padronizado, seguido por fotos do local. Esse é um momento crucial da investigação preliminar, pois as informações coletadas nortearão os trabalhos na próxima fase.

Um dos delegados da Força Nacional comparou os procedimentos realizados antes e depois da reconhecimento visuográfica, destacando sua importância para investigação dos homicídios em Maceió:

Antigamente não tinha um sistema integrado de registro de ocorrência que hoje existe, além do fato que a existência de uma Delegacia de Homicídios com plantão permanente, faz com que haja o atendimento no local do crime e a coleta imediata da maior quantidade possível de informações através da reconhecimento visuográfica, que era uma peça que não existia aqui [...] porque a polícia a partir do momento que se cria uma Delegacia de Homicídios e essa Delegacia de Homicídios ela passa a atuar em todos os casos de delitos dessa natureza, você tem um controle dos índices e ao mesmo tempo uma eficiência maior na fiscalização interna e externa e o ciclo completo de polícia, porque aí no caso você começa desde o local do crime até a relatoria do inquérito. Isso gera uma eficiência maior nas investigações, isso é inegável. Agora antigamente nós notávamos que acionava-se a delegacia da área e um investigador ia até o local, produzia no máximo ali um boletim de ocorrência, requisitava-se a perícia no local e esse policial não dava continuidade às investigações. Essa investigação ia pra outro policial e isso acabava fragmentando o inquérito policial [...] você não consegue uma eficiência no atendimento do local isso vai refletir na conclusão das investigações posteriormente. Por exemplo, nós notamos que antigamente colocavam apenas o nome da pessoa, não se colocava RG. E o endereço muitas vezes Grota de Santa Helena só que 10 anos depois João da Silva ou outro nome, que tem muita homonímia, apenas Grota de Santa Helena como a uma mobilidade muito grande das pessoas na cidade, hoje você tem uma população flutuante enorme, quer dizer cinco, seis anos depois, você já não encontra ninguém com esse nome ou se encontra não é mais a pessoa que está lá na Grota porque a Grota cresceu, pessoas foram embora, pessoas chegaram e assim por diante. Então, isso dificultava bastante as investigações antigamente. Hoje não, hoje com a reconhecimento visuográfica você tem o nome da testemunha, o RG e por meio do RG e do CPF através do sistema, mesmo o sistema eficiente que é o INFOSEG que é pelo CPF você joga ali e consegue saber qual o paradeiro atual. Então, existe essa individualização das pessoas que não havia antes (Delegado da Força Nacional).

Diante da relevância da investigação preliminar há uma cobrança em torno do trabalho da equipe de plantão, principalmente por parte daqueles responsáveis pela continuidade das investigações. Quanto mais rápida for a ação da polícia, maior a probabilidade do caso ser esclarecido. Além disso, com a subdivisão das investigações entre plantão e segmento, não há no momento seguinte contato entre as equipes. Todas as informações são trocadas por meio de documentos, por isso a necessidade daqueles responsáveis por conduzirem as investigações que os procedimentos preliminares sejam realizados com eficiência, pois quanto mais informações forem coletadas, mais rapidamente será possível dar um desfecho satisfatório ao caso. Para os delegados do plantão, o mais difícil nesse momento é ter que lidar com “o calor das emoções de familiares e testemunhas”. Eles explicam que, como a maior parte das

ocorrências são em áreas carentes de Maceió, a população por medo de represálias se cala. Todavia, os agentes acreditam que além do medo, a reação da população também ocorre devido à desconfiança no trabalho da polícia e a consequência disso é, em alguns casos, a opção de recorrer à vingança privada.

Teve um local, ele tem que sair com a maior determinação possível do mundo, “eu tenho que voltar com o nome do autor e a motivação do crime”. Ele sai somente com esse objetivo. No outro dia, 8 da manhã, quando ele termina o plantão dele, acabou a responsabilidade dele com aquele caso. Então a gente cobra muito dos nossos delegados de plantão, disse o seguinte: olha, é você que vai sofrer a pressão de continuar a investigação? De resolver o caso? De atender a família? Então, o seu trabalho é ali, naquele momento que há o crime e que talvez seja o momento mais importante que o momento em que as coisas estão afloradas. Há casos que se a testemunha não falar naquela hora depois ela não fala. Passou o enterro, aí no outro dia chega outro diz: “não se meta nisso não, homi, tu vai falar isso pra polícia, rapaz, olhe isso é complicado, homi, entregue a Deus”. E a outras situações que acontecem o contrario, que a família sabe mais prefere é se valer da vingança privada (Delegado da Polícia Civil de Alagoas).

Após os primeiros procedimentos, “a equipe de plantão” retorna para DHC e produz um relatório preliminar de até cinco páginas, contendo as primeiras impressões sobre o caso e o que o delegado considera ser fundamental para a continuidade da investigação. A estrutura do texto é padronizada com informações divididas em tópicos sobre “a vítima, os fatos, as testemunhas, as investigações e a conclusão”. Expresso de forma sucinta, ele será encaminhado junto com a reconhecimento visuográfica, o boletim de ocorrência e o boletim de identificação do cadáver para o cartório central, o responsável pela abertura e distribuição do inquérito policial.

O cartório central é o “coração da delegacia”. Ele responde às demandas da coordenação, realizando todo o trâmite documental entre a mesma e as demais instituições. Seu quadro é formado por dois escrivães, dois agentes e um escrevente, sendo um dos escrivães, o escrivão chefe. Eles se dividem entre o turno da manhã e da tarde, um número pequeno diante da alta demanda de trabalho.

Com a entrega da documentação do homicídio, o escrivão vai verificar o local onde se deu a ocorrência e qual o delegado responsável pela área. Em seguida instaura o inquérito policial por meio da portaria de abertura, o monta em uma pasta e o repassa para o delegado que seguirá com as investigações. O cartório é a imagem da repartição pública, devido ao intenso fluxo de papéis ligados a procedimentos administrativos que circulam naquele espaço, no qual o destino são as páginas dos inquéritos policiais. Misse, et al (2010), define bem essa dinâmica:

Embora a atividade cartorária seja uma característica do inquérito, parece existir a necessidade do papel para se criar algum nível de realidade material, a ideia de legitimidade para investigação por meio dos documentos físicos (MISSE, et al; 2010, p.98).

Porém, essa intensa movimentação de documentos também pode desencadear entraves que se refletem no andamento dos inquéritos, devido à concentração burocrática que pode facilitar em termos organizacionais, todavia, também pode gerar acúmulos, causando lentidão aos procedimentos administrativos. Conforme o exposto anteriormente, a DHC é uma delegacia com funcionamento que se assemelha a um Departamento de Homicídios, mas sem a devida estrutura, nesse caso, o que era para agilizar pode desencadear a efeitos colaterais.

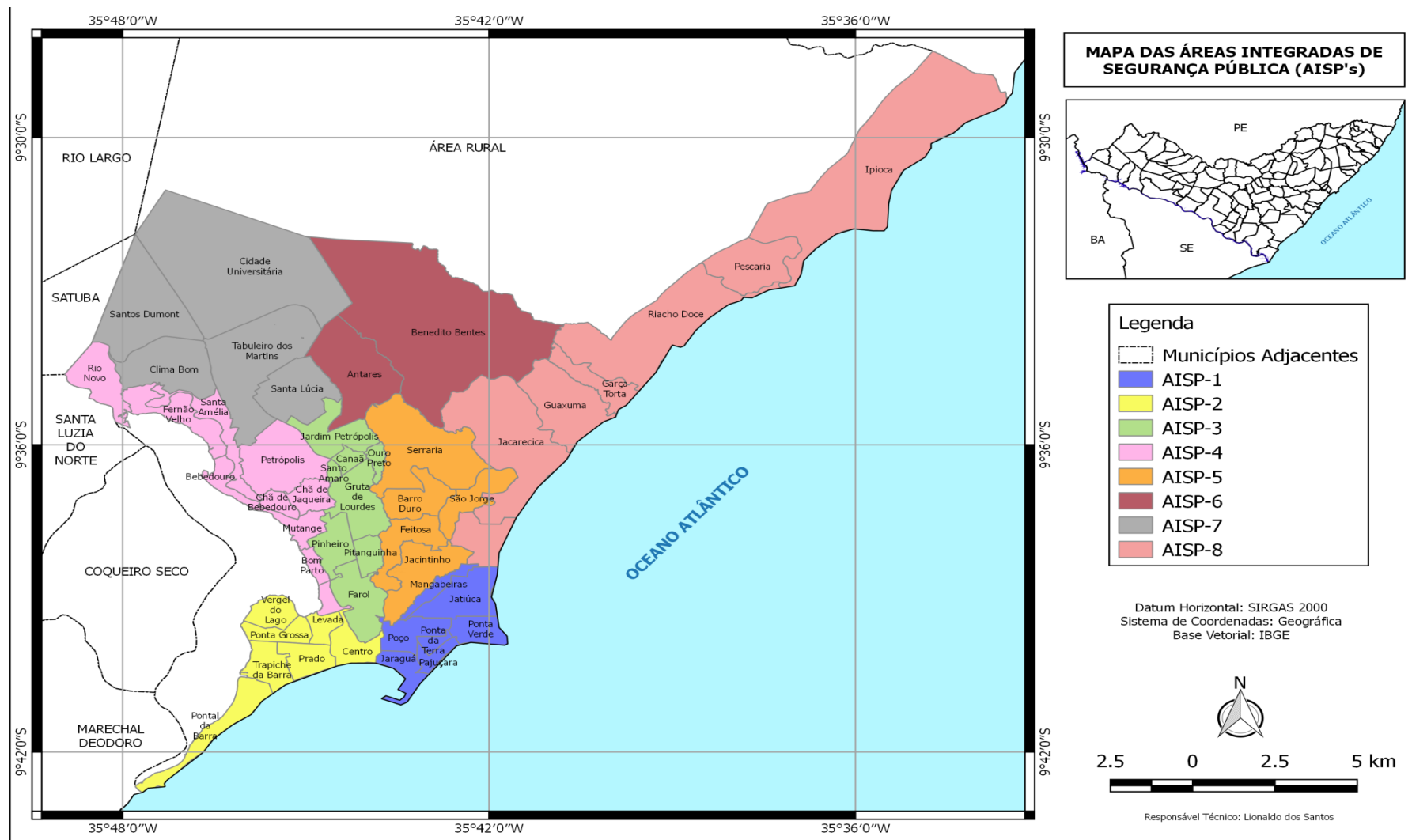
Dando continuidade ao fluxo de procedimentos, a cidade de Maceió é dividida por áreas, as denominadas Áreas Integradas de Segurança Pública. Elas foram desenhadas em 2011, ainda com a elaboração da Carta de Alagoas, mas somente começaram a funcionar em 2012, com a reinauguração da DHC e a presença da Força Nacional. As AISP's são tidas como uma estratégia de organização extremamente benéfica para as investigações de homicídio na medida em que possibilitam aos agentes conhecerem as dinâmicas do território do crime, auxiliando no esclarecimento dos casos. De acordo com Beato (2012), as ocorrências criminais são concentradas nos chamados *hotspots*, áreas quentes ou manchas criminais, como se referem alguns gestores públicos. Em geral, são áreas que possuem uma grande associação com carências na infraestrutura urbana e com desigualdades sociais e econômicas ao longo do território. Locais com “sobreposição de carências”, consequentemente de baixa qualidade de vida da população residente. Aparentemente, elas compõem os cenários típicos para as ocorrências de crimes urbanos violentos. A definição das áreas ocorreu de acordo com os registros do número de homicídios por bairros. No primeiro momento eram oito áreas, conforme a Imagem 1, divididas entre as equipes locais e da Força Nacional.

As equipes da Força Nacional, inicialmente, eram responsáveis por cinco AISP's (1, 2, 4, 6 e 7), onde estão localizados os bairros com alta incidência de homicídios da capital, a saber: Tabuleiro dos Martins, Benedito Bentes, Clima Bom, Vergel do Lago e Cidade Universitária. Estes cinco bairros concentram aproximadamente 50,4% das ocorrências de violência homicida, são territórios periféricos da cidade de Maceió que se caracterizam por serem bairros populosos que sofrem com a ausência da administração pública. Quanto à Polícia Civil, caberia desenvolver os trabalho em três AISP's (3, 5 e 8), entre elas, um dos

bairros mais violentos, o Jacintinho, que entre 2012 e 2015 registrou cerca de 11,01% dos casos de homicídio da cidade.

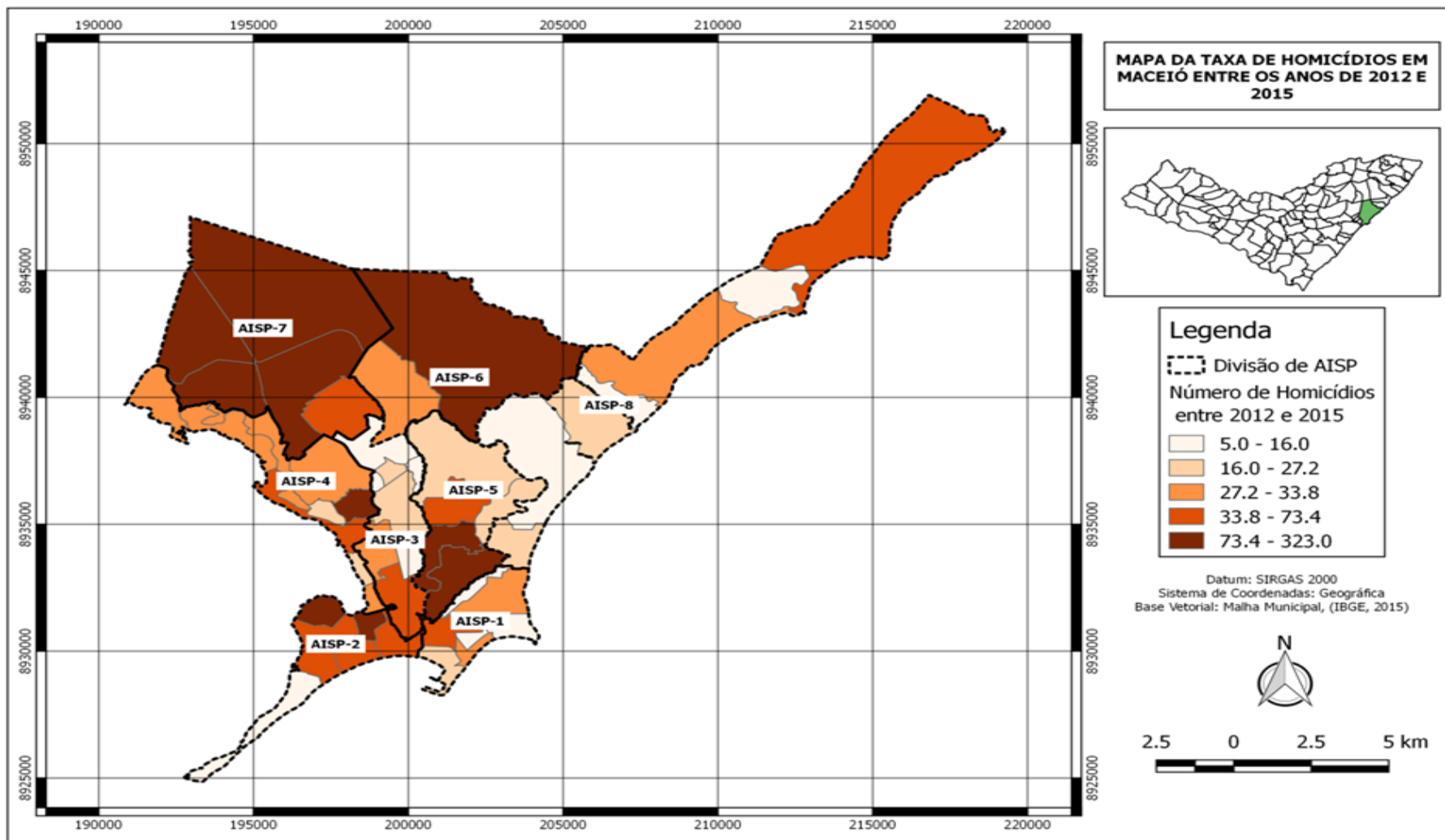
Desde 2012, a SSP-AL vem realizando um trabalho com geoprocessamento das ocorrências, no intuito de identificar os principais pontos dentro do universo dos bairros, pois a maior parte dos crimes ocorre em espaços bem específicos, podendo haver ruas que concentram um número maior de ocorrências em detrimento de outras. Na sequência a Imagem 2 apresenta mais detalhadamente os registros de homicídios por AISP's.

**Imagem 1- Áreas Integradas de Segurança Pública de Maceió (AISP's)**



Fonte: DHC

Imagem 2 – Distribuição dos Crimes de Homicídio em Maceió Por Área Integrada de Segurança Pública (2012-2015)



Fonte: DHC

É perceptível a partir da Imagem 2, a existência de áreas no qual o índice de homicídios em alguns bairros é ínfimo, por exemplo, a AISP-1 composta por bairros localizados na orla de Maceió: Ponta Verde, Pajuçara, Jatiúca e Mangabeiras; uma região próxima à sede da DHC, onde o registro de ocorrência de crimes letais é menor. Enquanto em outras regiões como AISP-7, tem dois bairros que concentram casos de homicídio, são eles: Cidade Universitária e o Tabuleiro dos Martins, onde somente um delegado não daria conta da demanda. Nesse sentido, para equilibrar a distribuição dos inquéritos policiais, há delegados que concentram mais bairros atuando em mais de uma AISP, liberando outro colega para atuar em uma área onde se faz necessário mais de um delegado. Dessa forma, na prática, as AISP's passam de oito para seis. Posteriormente, com a saída da Força Nacional em Junho de 2016, ocorreram algumas mudanças. De início as seis áreas acabaram se firmando, passando a representar divisões da delegacia, ou seja: DHC-1, DHC-2, DHC-3, DHC-4, DHC-5 e DHC-6<sup>36</sup>. Em Dezembro de 2016, essa divisão passou de seis para cinco áreas, devido à transferência de delegados da Polícia Civil.

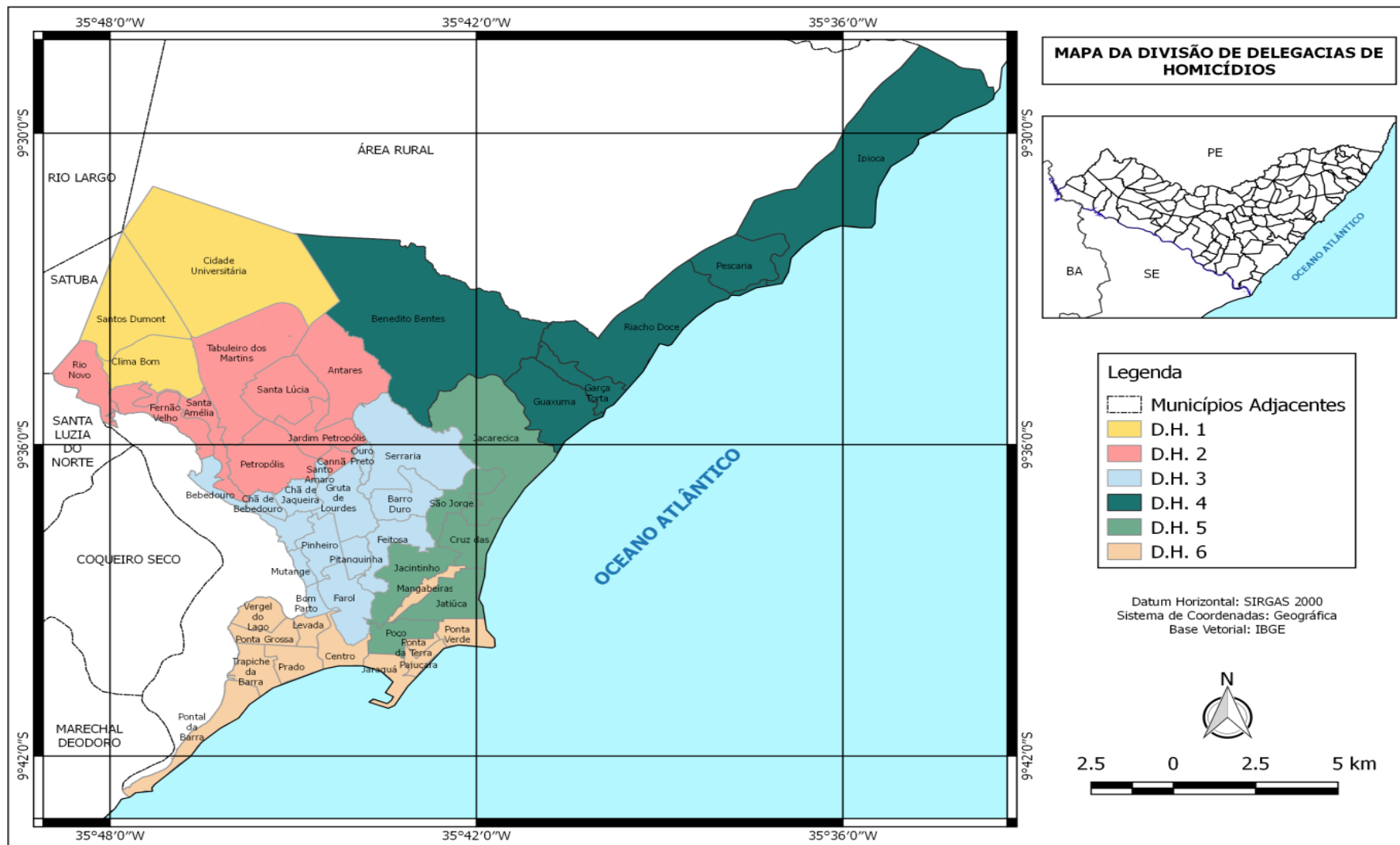
A nova distribuição (Imagem 3) é mais equilibrada que a primeira. Bairros como Tabuleiro dos Martins e Cidade Universitária, que anteriormente pertenciam à mesma área, foram separados, passando a dividir uma região com bairros medianos ou de baixa concentração de ocorrências. O mesmo ocorreu com os bairros Antares e Benedito Bentes, o que era anteriormente uma única área passou a compor outros espaços. Em contrapartida, bairros de menor incidência de homicídios passaram a pertencer a um só espaço, como é o caso da DHC6 que antes correspondia as AISP's 1 e 2 e agora tornou-se uma única área. Com esse desenho, cada delegado ficou com uma média 47 inquéritos policiais para serem conduzidos. A nova redistribuição foi definida pela coordenação da DHC que decidiu junto aos demais delegados não seguir a distribuição definida pela SSP-AL desde 2011, optando por uma distribuição própria e batizada de Delegacia de Homicídios, algo mais significativo na medida em que representa a presença da força policial da DHC naquela região. Era o Estado detentor do monopólio legítimo do uso da força se fazendo presente em territórios muitas vezes definidos por regras próprias.

---

<sup>36</sup> Em anexo segue a divisão por bairros e número de inquéritos policiais.



**Imagem 3 – Divisão de Delegacias de Homicídio por Área Integrada de Segurança Pública**



Fonte: DHC

### 3.2.2 A investigação de seguimento e os desdobramentos no cotidiano da DHC

Identificada à área e o delegado responsável, entra em cena a “equipe de seguimento”, Ela será responsável por conduzir as investigações. As equipes são constituídas por seis delegados, cada um conta com o auxílio de no máximo cinco agentes e um escrivão. No período em que a Força Nacional estava atuando na DHC, três dos seus delegados conduziam as investigações de seguimento junto com os demais delegados da Polícia Civil. Apesar do trabalho em conjunto na DHC, Força Nacional e Polícia Civil atuavam de forma distinta com relação à distribuição do inquérito.

Desde a definição das AISP's, os delegados da Polícia Civil possuem bairros pré-determinados e suas equipes já sabem antecipadamente seus locais de atuação, possibilitando conhecer a dinâmica do lugar. No que compete à Força Nacional, a distribuição ocorria de forma aleatória, este processo possibilitava mais liberdade aos agentes, evitando sobrecarga de trabalho, porém proporcionava uma perda de informações importantes em decorrência da ausência do acúmulo de conhecimento sobre a região. Como explica um dos delegados:

(...) só tem uma diferenciação [**refere-se o delegado à distribuição dos inquéritos**] o nosso é predeterminado, já que cada delegado tem seus bairros, a gente tem essa divisão. A Força Nacional tem um sistema de divisão diferente, eles preferem dividir aleatoriamente por equipes, a Força Nacional são três delegados e seis equipes. Pra gente o seguinte, se tiver nesse mês de fevereiro 10 homicídios, e os 10 homicídios forem no bairro do Jacintinho, os dez vão para doutora xxxxxx. Doutor xxxxx e a doutora xxxxx, vão ficar sem nada ou vão ficar trabalhando com os inquéritos antigos que eles já têm. A Força Nacional não faz isso. A Força Nacional, digamos, tem seis homicídios no Benedito Bentes, Benedito Bentes é a Força Nacional, teve seis homicídios no Benedito Bentes, o primeiro vai pra uma equipe, o segundo vai pra outra equipe, eles fazem essa divisão e a vantagem é que eles tem com isso é uma: eles ganham em termos de equilíbrio pra uma equipe não ficar mais sobrecarregada do que a outra. Eles perdem numa situação muito complicada e é a falta de conhecimento da região de Maceió o que acaba dificultando o processo de investigação deles (Delegado da Polícia Civil de Alagoas).

A questão da falta de conhecimento da região foi uma das principais críticas dos policiais alagoanos contrários à presença da Força Nacional. Para estes, o programa Brasil Mais Seguro estava “fadado ao fracasso”, já que as ações eram praticamente concentradas na presença dos agentes da Força Nacional que não conheciam a realidade de Maceió, portanto, sem perspectiva de uma atuação satisfatória. Em suas leituras, seria mais eficiente para elucidação dos homicídios se os recursos destinados ao programa fossem investidos nas forças locais, que conhecem a região, “sabem onde se mata” na cidade, mas a ausência de suporte dos gestores públicos acabava limitando e desvalorizando o trabalho do policial local.

Na percepção deste grupo, a presença da Força Nacional era uma forma de dizer, segundo um dos agentes: “você são incompetentes, não conseguiram resolver o problema e a gente veio aqui resolver”, com isso surgia à desmotivação diante do que parecia ser falta de reconhecimento do trabalho da Polícia Civil alagoana.

É importante ressaltar que, em se tratando da relação entre os agentes da Força Nacional e os policiais alagoanos, no que competia ao trabalho de investigação, as opiniões eram diversas, pois também existiam aqueles que consideravam a presença da Força Nacional como um fator determinante para melhoria do trabalho executado, mediante a padronização de procedimentos que não eram aplicados ou mesmo não existiam, proporcionando uma nova roupagem para a produção do inquérito policial.

No primeiro ano do programa Brasil Mais Seguro, o trabalho de cooperação das equipes era mais próximo, havia sempre uma mescla entre agentes da Força Nacional e policiais locais, como uma forma de suprir a carência do conhecimento da região. Entretanto, com o passar do tempo, mais situados com o lugar, existiam equipes constituídas somente por agentes da Força Nacional, o que acabou gerando certo distanciamento entre os efetivos na delegacia. No entanto, nas palavras daqueles que eram condizentes com a presença da Força Nacional, o clima era amigável e colaborativo, nada que gerasse animosidade. As eventuais críticas eram mais direcionadas à gestão e à forma como os trabalhos dos agentes eram orientados pela coordenação em Brasília, bem como pelo governo estadual.

Um ponto destacado foi a questão da rotatividade dos agentes, pois como a principal característica da Força Nacional é a cooperação temporária, embora em Alagoas os agentes tenham permanecido durante três anos, havia certa rotatividade das equipes, logo, quando os agentes começavam a se familiarizar com suas regiões de atuação, eram deslocados para outras missões e outra equipe desembarcava em Maceió. Esse quadro é extremamente negativo até pela imprevisibilidade, o que vai se refletir no desenvolvimento das investigações. Nestes casos, as atividades ficavam paralisadas até que fosse definido se a próxima equipe assumiria os casos em andamento ou se esses seriam repassados para alguma outra equipe que permaneceu na delegacia.

No entanto, vale ressaltar, que a rotatividade também é uma questão presente nas Polícias Cíveis do país e que isso ocorre em virtude da nomeação do delegado ser realizada pelos chefes de polícia, sendo assim, quando há mudanças na gestão é comum à transferência de delegados e agentes. Michel Misse (et al. 2010), destacou essa questão durante a pesquisa que coordenou no Rio de Janeiro sobre a produção do inquérito policial, afirmando que a

presença da rotatividade nas delegacias cariocas também estava associada a questões políticas. Quando ocorrem alterações no comando da instituição, consequentemente mudam-se os delegados titulares, bem como os adjuntos, estes últimos com mais frequência. Para o autor, trata-se de uma situação que afeta de forma direta o andamento dos inquéritos policiais, devido ao rompimento da linha de investigação, limitando o esclarecimento do crime.

Em Maceió, a exemplo dessa rotatividade, além dos *giros*, como são chamadas as mudanças de quadros no ambiente da Força Nacional, têm as constantes alterações de comando da DHC. Somente em 2016, a DHC teve três coordenadores, o que gerou incômodo nos demais delegados que atuam na delegacia. Para protestar pela transferência de um dos colegas e cobrar explicações quanto aos critérios utilizados pelo comando da DGPC para as exonerações no âmbito das delegacias de Maceió, um grupo constituído por 30 delegados chegou a paralisar suas atividades durante 24 horas. Além disso, elaboraram uma nota de repúdio para ser entregue à chefia da Polícia Judiciária de Alagoas, todavia, após uma longa espera, os delegados não foram recebidos e decidiram divulgar a carta à imprensa.

Na carta os delegados afirmavam temer que o fato se transformasse, em suas palavras, em uma “partidarização das nomeações”<sup>37</sup>. Em resposta, a DGPC disse por meio de nota que as mudanças são apenas “medidas administrativas rotineiras dentro da estrutura organizacional da Polícia Civil”<sup>38</sup>. Durante conversa na DHC com um dos agentes sobre essas mudanças e seus reflexos nas investigações (ele que tinha acabado de saber que seria transferido), expressou que as constantes mudanças rompem com a ideia de especialização da delegacia, pois não é raro assumir pessoas que nunca investigaram homicídios, nem mesmo foram a campo e passaram a compor o corpo de uma das principais delegacias da capital, em tom de desabafo ele expõe sua opinião:

(...) o que é negativo é que apesar de ser chamada de uma delegacia especializada a gente não é, pelo menos os profissionais daqui não são, assim, para entrar na Delegacia de Homicídios não tem nenhum critério, não tem nenhum critério, sabe? Às vezes é a vontade de um diretor lá na Delegacia Geral que quer colocar uma pessoa aqui, às vezes é uma pessoa que não entende nada de homicídios, às vezes é um policial que passou 15 anos fazendo atendimento numa delegacia, não tem nenhuma formação pra vim pra cá e chega aqui. Se ele for um profissional dedicado vai aprender com a gente na prática, mas, então, não tem essa especialização que era necessária. Os cursos são quase inexistentes pros agentes daqui e pros delegados

---

<sup>37</sup> “Delegados repudiam exonerações de colegas e cobram explicações da PC” Gazetaweb, edição de 04 de Março de 2016. Disponível em: (<http://gazetaweb.globo.com/porta1/noticia.php?c=5425>) Acesso em: 25 de setembro de 2016.

<sup>38</sup> “Governo faz mudanças na cúpula da polícia” Gazeta de Alagoas, edição de 12 de Agosto de 2016. Disponível em: (<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=292514>) Acesso em: 25 de setembro de 2016.

também, quase que inexistentes, então a gente não consegue se especializar. Uma coisa que também prejudica muito é a rotatividade de policiais daqui, por exemplo, o delegado com quem a gente trabalha, estava a dois anos trabalhando com homicídios, trabalhou um ano em Rio Largo, aí ele foi promovido para ser o coordenador daqui, estava como coordenador e agora por questões políticas ele foi removido daqui. Aí chega um outro delegado, com outra equipe, que as vezes nunca trabalhou com homicídios somente e vem comandar outros delegados e outras equipes que já estão no trabalho de homicídios. Então, seria interessante que a mudança fosse feita por algum desses que estavam aqui. O que existe de negativo é isso, é a não especialização, dos agentes principalmente. Porque para você investigar homicídios o interessante seria que, por exemplo, no Vergel era necessário que os policiais passassem no mínimo cinco anos para conhecer a região, para fazer contatos com informantes, para fazer ligação com família, presidente de associação de moradores, por que a gente só consegue resolver o crime de homicídio com a prova testemunhal. Então, a gente vai trabalhar conversando com as pessoas, tentando convencer as pessoas a virem depor na delegacia, 99%, nos não temos essa estatística, mas quase nenhum inquérito é resolvido em Alagoas com prova técnica, por digital, por projétil recolhido, por DNA, nenhum, quase nenhum [...] Às vezes, é um motoqueiro que passa na rua atira na pessoa e foge. Não tem câmera, não tem digital, não tem não sei o quê, então também tem isso. Então, essa rotatividade das equipes na delegacia de homicídios é uma tragédia. A rotatividade e a não valorização dos agentes pra que eles fiquem mais tempo aqui, fazendo cursos aqui, pra que eles conheçam a região onde eles estão trabalhando. Então, costume dizer que nós temos ótimos advogados como delegados, mas péssimos administradores. Então, isso é um problema de gestão muito serio, um problema de gestão na polícia é uma tragédia (Policia Civil de Alagoas).

Após o processo de distribuição dos inquéritos policiais, o delegado realiza uma série de encaminhamentos por meio do cartório. Esses encaminhamentos têm por objetivo delegar ordens aos membros de sua equipe referentes ao processo de investigação. Esses procedimentos ocorrem em um curto espaço de tempo, logo após a entrega do inquérito. O cartório repassa as solicitações do delegado para as equipes, que passam a executar as tarefas, como: iniciar as diligências para apurar o crime, intimar e arrolar testemunhas. Nesse caminho, por meio dos escrivães, o cartório emite ofícios para o Instituto de Criminalística, solicitando o laudo pericial e, ao IML, pedindo o laudo cadavérico.

A emissão do laudo cadavérico, determinando a causa da morte, emitido pelo IML é o primeiro laudo a ser remetido para delegacia, em geral, com um prazo de 30 dias, mesmo sendo um exame realizado de imediato. Quando o inquérito já está para ser concluído, ele é encaminhado para o cartório central que o repassa para o delegado responsável pela investigação. No entanto, os atrasos podem ocorrer e neste caso, o delegado emite uma nova solicitação ressaltando o caráter emergencial da emissão do laudo para encaminhar o inquérito policial. Se ainda assim não obtiver retorno, o inquérito vai seguir para o Ministério Público sem o documento.

Com relação à prova técnica, pode-se constatar por meio de observação e das entrevistas, que o trabalho realizado pela perícia acaba por limitar-se a determinar como

ocorreu o crime e não na identificação da autoria. Esse contexto está relacionado aos procedimentos realizados durante a investigação preliminar, somados às limitações do Instituto de Criminalística e à ausência de materiais e equipamentos que proporcionem análises mais elaboradas. Outro fator a ser destacado é a falta de comunicação entre delegados e os peritos, principalmente com aqueles que realizaram a perícia no local do crime. Para tentar remediar esse problema, os delegados da DHC criaram em meados de 2015 um grupo no aplicativo de celular *Whatsapp*, com o objetivo de trocar informações sobre as ocorrências. Sendo assim, quando ocorre um homicídio, o delegado de plantão deve acionar o grupo comunicando onde foi o local da ocorrência e qual perito está no local, logo, o delegado responsável pela área ficará ciente, para o caso de necessitar de mais informações. Essa medida, na visão dos delegados, facilita o andamento dos trabalhos uma vez que eles conseguem obter algumas informações antes da emissão oficial do laudo que, a depender do caso, pode demorar em torno de dois até três meses.

Seguindo o curso das investigações, tomam-se os depoimentos das testemunhas e dos suspeitos, se houver. Diante da limitação da prova técnica, o depoimento testemunhal acaba por ser decisivo. Em regra, primeiramente são ouvidas as testemunhas do local do crime, posteriormente os familiares. Todavia, ocorre que poucos são os casos onde existem testemunhas no local do crime, e quando elas existem, o medo acaba por falar mais alto e estas se resguardam na lei do silêncio. Neste caso, os agentes dirigem-se às famílias para tentar elucidar o crime, transformando-as em peça chave da investigação.

Após essa fase, juntam-se todos os documentos (as oitivas, os laudos periciais, exame cadavérico, diligências realizadas, a documentação da vítima e inúmeros outros papéis) que são anexados aos autos do inquérito. Concluídos todos os procedimentos, o escrivão remete o inquérito para a autoridade policial, que por sua vez pode encaminhar o inquérito para Ministério Público ou solicitar novas diligências. Caso o inquérito não seja concluído dentro do prazo de 30 dias, conforme determina Código do Processo Penal, em regra deve-se remeter o inquérito e solicitar o pedido de dilação de prazo ao Ministério Público. No entanto, poucos são os que seguem essa determinação, existindo uma diferença na atuação dos delegados da Força Nacional e dos delegados locais quanto a essa questão. Os delegados da Força Nacional costumam a seguir os prazos, concluindo o inquérito e o encaminhando em 30 dias, enquanto os delegados locais continuam com as investigações e somente remetem o inquérito quando o mesmo for concluído. A regra é não seguir a regra. Um dos delegados explica o porquê da diferença:

(...) o inquérito fica na delegacia. O Ministério Público, ele sabe que existe o inquérito por que é passado quais são os inquéritos que estão instaurados. Agora, na Delegacia de Homicídios nós não costumamos pedir prazos de prorrogação de inquérito policial. **[o delegado explica o porquê de não solicitar o prazo de prorrogação]** O trabalho da Força Nacional é 30 dias, eles se viram aqui, ali, são dirigentes, ouvem muita gente, não é um inquérito que deixam lá e ouvem uma pessoa ou duas, eles fazem o que podem fazer, mas, uma coisa eles abrem mão desde já, a prova técnica. Dentro de 30 dias você não tem a menor condição de ter uma prova técnica, porque o laudo, ele demora mais de 30 dias pra ser entregue [...] Se você pedir uma balística é que demora, são 60 dias. Quebra de sigilo telefônico pra o juiz, pra o juiz autorizar é no mínimo 15 dias, quando o juiz autoriza ou altera o prazo para eles mandarem os dados, é pelo menos um mês, pra você analisar é pelo menos mais uma semana, então, eles abrem mão totalmente da prova técnica. Então, os inquéritos de 2015 todinho, se a Força Nacional pediu 5 quebras de sigilo telefônico foi muito, nós não pedimos menos que 100, a Polícia Civil daqui, a gente não pediu menos que 100 quebras de sigilo, interceptação a Força Nacional não pediu nenhuma, a gente pediu umas 10, mais ou menos. Então, assim, eles abrem totalmente mão da prova técnica, fica a cargo única e exclusivamente da prova testemunhal, agora tem uma grande vantagem, é você entrar totalmente sem passivo (Delegado da Polícia Civil de Alagoas).

Embora o clima entre os agentes da Força Nacional e a Polícia Civil local fosse descrito por ambos como amigável, o mesmo não ocorria com a cúpula da segurança pública de Alagoas, onde eram perceptíveis os conflitos que não chegavam a desencadear ações que comprometessem o desenvolvimento dos trabalhos na DHC, mas que estavam gerando desconforto, devido ao protagonismo assumido pelos agentes da Força Nacional, dito como a “força de elite”. Um episódio exemplifica bem essa questão: após a mudança de governo em 2015, o então recém-nomeado secretário de segurança pública, decidiu, após reunião junto à DGPC e ao executivo estadual, que todas as equipes da Força Nacional presentes em Maceió, passariam a investigar somente os homicídios recentes, enquanto os policiais civis conduziram os inquéritos passivos, conforme a Portaria PC/AL nº 036/2015, publicada no Diário Oficial em 08 de janeiro de 2015, que dispõe que:

Portaria PC/AL Nº 036/2015-DGPC/GD

O Delegado Geral da Polícia Civil, no uso de suas atribuições e considerando o que consta da Lei Delegada nº 44 de 08.04.2011, determina que:

I - Todas as ocorrências de homicídios consumados cometidos na Capital, inclusive de vítimas que não venham a óbito no local do crime, passem a ter as investigações centralizadas na Delegacia de Homicídios, destacando-se que os autos de prisões em flagrante delito serão lavrados naquela Especializada.

II- A presidência dos Inquéritos Policiais e dos Autos de Prisões em Flagrantes será exercida exclusivamente pela Força Nacional os quais, após o relatório final conclusivo, remeterão os autos à autoridade policial titular da Delegacia de Homicídios, que ratificando os atos administrativos, encaminhará a distribuição do Poder Judiciário.

III- As Autoridades policiais componentes da Força Nacional de Segurança Pública poderão requisitar diretamente as diligências policiais, intimações, notificações e laudos técnicos aos respectivos destinatários visando à instrução procedimental dos Inquéritos Policiais que estiverem atuando em auxílio.

IV- A composição da Delegacia de Homicídios da Capital, pertencente à Diretoria de Polícia Judiciária Metropolitana - DPJM.  
V- Os Inquéritos Policiais pendentes até as 00:00h do dia 06.01.2015, passam a ser apurados pelos Delegados da DHPP.  
Gabinete do Delegado-Geral, em Maceió-AL, 06 de janeiro de 2015 (DIARIO OFICIAL de ALAGOAS, 2015, p.13).

A decisão da Secretaria de Segurança Pública incomodou os policiais civis alagoanos que ficaram bastante insatisfeitos com a mudança. Na visão destes, era mais uma questão política do que necessariamente técnica, pois não foi uma decisão pautada por avaliação de desempenho, mas para manobrar a opinião pública, tendo em vista a boa aceitação da presença da Força Nacional pela população. Era uma forma de rompimento com a gestão anterior tão criticada, além de garantir por mais tempo a permanência do efetivo no estado.

Com a determinação publicada, as autoridades policiais da Força Nacional poderiam solicitar diretamente as “diligências policiais, bem como intimações, notificações e laudos técnicos aos respectivos destinatários visando à instrução procedimental dos inquéritos policiais que estiverem atuando em auxílio”, conforme descrito no texto citado. No entanto, com base na leitura dos inquéritos, pode-se constatar que tais procedimentos já eram realizados pela Força Nacional, a única diferença era com relação à remessa do inquérito policial ao Judiciário; este ocorria acompanhado de um despacho do então coordenador da DHC. Este fato leva ao entendimento de que tais procedimentos ocorriam por meio de um acordo informal entre as instituições, no sentido de viabilizar os trabalhos e com a medida as ações ganharam legitimidade. Vale destacar que todos os procedimentos, sob condução da Força Nacional, tinham o timbre da Operação Jaraguá, não havendo nenhuma referência ao Brasil Mais Seguro. Maceió vivenciava uma sobreposição de políticas públicas que começou com Meta 2, seguiu com Operação Jaraguá e depois o Brasil Mais Seguro; três ações aparentemente distintas, mas que na prática transformaram-se em uma só ação.

Com a repercussão negativa na imprensa e temendo algum tipo de reação negativa das forças locais no recém-governo, a cúpula da segurança pública voltou atrás em sua decisão, de acordo com a Portaria nº 0604/ 2015 de 20 de Janeiro de 2015, publicada no Diário Oficial de Alagoas. O que causa estranhamento é que o teor do documento é o mesmo da portaria anterior, com exceção da última cláusula, a cláusula cinco, que determinava a investigação dos inquéritos passivos por parte de Polícia Civil. Essa cláusula foi retirada, ou seja, tudo continuaria como estava na DHC, com ambas as forças policiais conduzindo os inquéritos recentes, o que reforça o argumento de que se tratava de decisões políticas.



Encerradas as investigações, elabora-se o relatório final, nele pode conter os necessários apontamentos da materialidade do delito e indícios de autoria, bem como pode seguir sem a autoria definida. Com a conclusão do relatório, ele é anexado ao inquérito, que segue para o delegado que o remete ao cartório. Na DHC, quando o inquérito é finalizado e chega ao cartório central, dependendo de sua situação, ele pode ter dois destinos. Primeiro, se o inquérito foi concluído com autoria e foi solicitado o pedido de prisão preventiva, ele é digitalizado e encaminhado peticionado para o Judiciário por meio do sistema E-Saj (Sistema de Automação da Justiça), onde será direcionado a umas das três Varas Criminais do Tribunal do Júri para o despacho do Juiz, posteriormente, segue para o Ministério Público para os ritos processuais. Enquanto isso, o inquérito físico segue para a DGPC onde é encaminhado para o GEINFO onde será digitalizado novamente e, em seguida, arquivado. Supondo que ele tenha sido concluído, sem autoria ou com autoria, mas com excludente de criminalidade, ele segue para o GEINFO que digitaliza o inquérito e o encaminha para o Ministério Público, onde ele é recebido pelo NIMP, responsável por distribuir esses inquéritos para as promotorias de acordo com sua competência.

Esse processo é antigo, devido ao fato do Ministério Público, até então, não disponibilizar de um sistema que possibilitasse o gerenciamento dos inquéritos, sendo essa a solução encontrada pela DGPC e a instituição para agilizar os trabalhos. No entanto, em janeiro de 2016, o Ministério Público passou a digitalizar os inquéritos após a implantação de um sistema semelhante ao do Tribunal de Justiça. Na fala de um dos promotores, o Ministério Público estava “deixando de engatinhar e passando a caminhar”.

### *3.2.3 O Núcleo de Inquéritos Policiais do Ministério Público*

O Núcleo de Inquéritos Policiais do Ministério Público funciona no prédio-sede das Promotorias de Justiça da Capital, localizado no Barro Duro, nas proximidades do Fórum Desembargador Jairo Maia Fernandes. O imóvel foi cedido à instituição pelo Governo do Estado e foi inaugurado em 26 de agosto de 2014. Além do NIMP, funcionam no local as Promotorias Coletivas Criminais Residuais da Capital, do Tribunal do Júri, as Promotorias Cíveis, de Entorpecentes, do Controle Externo da Atividade Policial, dos Direitos Humanos, de Trânsito e de Crimes contra a Criança e o Adolescente e o Idoso.

O NIMP foi criado a partir da Resolução nº 002/2011 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público Estadual de Alagoas, em 16 de maio de 2011. A medida foi

originada a partir da Meta 2 da ENASP, com o intuito de proporcionar celeridade no andamento dos inquéritos policiais de titularidade do Ministério Público, tendo em vista que o inquérito não seria mais distribuído para a Vara Criminal, ele seguiria para o representante do Ministério Público, neste caso, para o promotor. Como em Maceió há mais de um promotor criminal, os inquéritos passariam a ser encaminhados para o Núcleo, que daria suporte operacional para a instituição.

Minha primeira visita ao NIMP foi após o recebimento da autorização por parte da instituição para a realização do trabalho de campo. Esse processo foi demorado, a solicitação foi encaminhada ao Ministério Público de Alagoas por meio do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas em 17 de agosto de 2015. A resposta foi despachada à direção do Instituto em 16 de dezembro de 2015, quatro meses depois. Assim que tive acesso à autorização, procurei o NIMP para me apresentar e conversar com os funcionários do setor sobre a pesquisa e explicar o trabalho a ser desenvolvido no local. Diferente do que ocorreu na CIPP e na DHC, onde a entrada no campo aconteceu na medida em que me aproximava dos interlocutores durante o processo de negociação, no NIMP o acesso era mais formal e burocrático e, a cada visita, era preciso levar a autorização e apresentá-la quando questionada (o que ocorreu em alguns momentos nas primeiras semanas, quando comecei a circular pelo prédio). Com o passar do tempo, mais acostumados à minha presença, as barreiras da desconfiança foram cedendo, dando lugar a um diálogo aberto e sem resistência.

No prédio das Promotorias, foi realizado um cadastro com os meus dados na recepção. Esse procedimento é padrão para quem visita o local e serve para facilitar a identificação de quem frequenta a sede e controlar o acesso de pessoas. Após esse processo, fui encaminhada ao NIMP por um dos recepcionistas. Apesar de ser um único prédio, os setores são dispersos, como vários blocos que se interligam por meio de longos corredores. O meu destino era o primeiro bloco e durante o trajeto passei por várias salas, todas identificadas. O ambiente era tranquilo, sem muito movimento pelos corredores. Chegando ao NIMP, me apresentei a dois funcionários do setor e ao coordenador. Após uma conversa, foi exposto que naquele momento, em dezembro de 2015, não seria possível iniciar o trabalho de campo devido ao recesso do final de ano, logo ficou combinado que o trabalho teria início em janeiro de 2016. Frequentar o Núcleo nesse período me possibilitou acompanhar o processo de transição de todos os inquéritos físicos para os digitais. Por conta do espaço e a rotina do lugar, as visitas ocorreriam duas vezes por semana no período da tarde, uma vez que um dos funcionários me auxiliaria esclarecendo qualquer dúvida sobre o funcionamento do setor.

O NIMP ocupa uma das 15 salas disponíveis na promotoria e seu quadro é composto por um coordenador, designado por ato do procurador-geral de Justiça, quatro funcionários que se revezam durante o horário regulamentar de 8h às 12h e das 14h às 18h de segunda a quinta-feira. Nas sextas-feiras o funcionamento só ocorre no período da manhã. A sala ocupada é ampla, possui quatro mesas com computadores e impressoras, ar condicionado e três armários onde ficam os inquéritos policiais, antes de seguirem para as promotorias.

Chegando ao NIMP, o inquérito é cadastrado no Sistema de Automação da Justiça (SAJ/MP) e é esse software que gerencia os processos no âmbito da instituição. Ele tem integração com o E-SAJ do Tribunal de Justiça e a comunicação entre as instituições é informatizada o que, segundo um promotor, possibilita mais celeridade ao trabalho. Entretanto, vale ressaltar, que as opiniões quanto à digitalização dos inquéritos divergem. Há promotores que preferem os físicos, alegando lentidão no acesso ao sistema, além de problemas técnicos, inviabilizando o andamento dos trabalhos. Estes preferem utilizar o sistema do Tribunal de Justiça, por considerarem mais ágil.

A passagem dos inquéritos físicos para os digitais ocorreu inicialmente em 2013. A princípio era uma fase de testes. O número de inquéritos neste estado era pequeno, mas o suficiente para a instituição considerar como satisfatório os resultados. No segundo momento, em janeiro de 2016, todos os inquéritos passaram a ser digitais e o SAJ-MP era integrado com E-SAJ do Tribunal de Justiça, possibilitando um diálogo mais estreito com as Varas Criminais. A resistência daqueles que valorizam os inquéritos físicos aos digitais vai além dos problemas técnicos com o sistema, estando ligada à ideia de legitimação, como se os papéis representassem de fato a ação, a concepção de que o trabalho foi realizado e que o resultado deste está entre as inúmeras páginas do inquérito. Embora o mesmo seja disponibilizado em sua integralidade em formato digital, a representação para este grupo não é a mesma. Essa valorização do físico faz parte da tradicional cultura cartorária e envolve a percepção quanto à realidade dos fatos e do trabalho realizado. Em contrapartida, os que defendem o inquérito digital alegam que os custos com os processos são bem menores e que problemas de ordem técnica são comuns em plataformas como estas, mas nada que cause algum empecilho para o andamento dos trabalhos.

Os inquéritos ainda físicos que estavam no Ministério Público foram cadastrados no sistema SAJ/MP e depois encaminhados para o Núcleo de Inquérito da Capital da Polícia Civil (NIC), um setor da GEINFO que arquiva todos os inquéritos físicos. Durante esse processo, questionei aos técnicos quantos inquéritos estavam na situação de físicos passando

para digitais, eles disseram desconhecer os números, mas que acreditavam se tratar de uma quantia “razoavelmente elevada”. Não havia dados sistematizados com relação ao cadastro, bem como o Ministério Público não disponibilizava de informações referentes a números de denúncias, arquivamentos e diligências. Somente com a conclusão desse trabalho seria possível obter esse tipo de informação, nas palavras de um promotor: “era um novo momento para o Ministério Público”<sup>39</sup>.

O NIMP recebe os inquéritos policiais de todas as Promotorias Criminais da Capital, da Corregedoria da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Para o Núcleo são enviados todos os inquéritos, sem autoria ou com autoria, mas sem medida cautelar. No NIMP o inquérito é arquivado ou vai pra diligências. Logo, o fluxo de pessoas no local é intenso, tendo sempre alguém em busca de informações sobre o andamento de algum inquérito e, quando isso acontece, os técnicos visualizam no sistema para qual promotoria o inquérito seguiu e qual sua situação, em seguida encaminha a pessoa para a promotoria para obter maiores informações.

Nesse contexto, uma vez de posse do inquérito, o promotor pode remetê-lo de volta à DHC, com um prazo maior para conclusão dos trabalhos. Isto ocorre quando o inquérito é remetido com o pedido de dilação de prazo, bem como quando é solicitada a realização de novas diligências por ainda haver necessidade de mais elementos que solidifiquem a construção da denúncia. O promotor também pode solicitar ao juiz o arquivamento do caso, devido à ausência de provas que possibilitem a identificação da autoria ou oferecer denúncia, se ele entender que há argumentos suficientes para o andamento do caso.

Quando o inquérito é analisado e não há provas suficientes que comprovem a materialidade delitiva (que o acervo probatório ainda é muito frágil), ele devolve o inquérito para que sejam feitas novas diligências. Neste caso, o promotor já enumera as diligências que entende serem necessárias. Logo, esse inquérito vai retornar ao NIMP, que o encaminhará para DHC. No ofício, o promotor já estipula o prazo de 90 dias para conclusão dos trabalhos. Esse inquérito será recebido pelo cartório central que o repassará para o delegado responsável.

Durante as entrevistas, os promotores destacaram as diligências como um dos principais entraves para o andamento do inquérito policial. Mesmo com os pedidos, nada de

---

<sup>39</sup> Posteriormente retornei ao Ministério Público em busca dos dados sistematizados, segundo a técnica responsável, as únicas informações disponíveis eram referentes ao ano de 2016, eles não tinham dados de períodos anteriores. Embora não seja o período contemplado pela pesquisa, a informação é válida para refletir sobre a atuação do Ministério Público. Nesse sentido, de acordo com os dados disponibilizados, entre Janeiro e Novembro de 2016, 392 inquéritos policiais foram arquivados, 276 estão em diligências e 176 resultaram em denúncia.

novo é acrescentado e o inquérito acaba voltando para o Ministério Público sem possibilidade de realização de denúncia. Segundo um dos promotores, há casos em que as diligências não chegaram a ser realizadas e os inquéritos são enviados novamente para o Ministério Público com o pedido de prorrogação de prazo, gerando um vai e vem que pode durar meses até se dar um destino a esse inquérito (MISSE et al; 2010). Nessa situação as chances de virar denúncia são mínimas, seu destino final provavelmente é o arquivamento. O promotor ressaltou que a maior parte dos inquéritos nessa situação foram elaborados pela Polícia Civil, que ignora os prazos justificando necessitar de mais tempo para concluir as investigações (fato este admitido pelos delegados), mas que remetem os inquéritos com limitações, a exemplo da ausência de laudos periciais, o que acaba inviabilizando o seguimento do mesmo e então ele retorna para DHC, podendo permanecer por meses e até anos parados.

A situação ainda ganha contornos agravantes diante da conjuntura de Maceió. Com elevados números de violência letal, novos casos vão surgindo e o inquérito em diligência acaba ficando para um plano posterior. A prioridade passa a ser para os inquéritos recém-chegados a DHC, desencadeando um acúmulo de inquéritos policiais em diligência. Seguindo essa linha não há, por parte das promotorias, nenhum mecanismo de controle sobre os inquéritos nesse estado e mesmo o Controle Externo da Atividade Policial não consegue mudar essa realidade, que foi sendo construída pela própria dinâmica autônoma e ao mesmo tempo interdependente do sistema.

Com relação a não realização de diligências, um caso presente em um dos inquéritos do NIMP, vale ser relatado por se tratar da exceção a regra em relação à ausência de controle de produtividade para delegados, agentes e escrivães. Um promotor recorreu ao juiz para efetuar uma denúncia em desfavor de um delegado por inércia de resposta de diligências. Existiam inquéritos sob sua responsabilidade que, antes nunca relatados à promotoria, emergiram com prazos extrapolados e pedidos de prorrogação. Contrário à situação, o promotor relata o fato ao juiz em tom de desabafo, conforme um trecho do documento que foi anexado ao inquérito:

(...) a desobediência sistemática dessas autoridades policiais, em relação a conclusão dos citados inquéritos é com uma gravidade a mais: nenhum obedecem a norma de art. 10. caput e parag. 3º do CPP, em que autoridade, no final de 30 (trinta) dias de instaurado o IP, e sem conclusão requer novas diligências, neste mesmo prazo à sua conclusão. O que devemos esperar de autoridades que assim agem, a revelia no determinado em lei? Seria ato de improbidade administrativa? Conduta criminosa? Só uma investigação seria e independente chegará a conclusão (Denúncia efetuada ao juiz pelo promotor, presente em um dos inquéritos coletados pela pesquisa).

Apesar da gravidade da questão posta por meio do desabafo citado acima, sabe-se que é praticamente regra o não cumprimento dos prazos estipulados pelos promotores e das diligências requeridas e necessárias ao esclarecimento dos casos em investigação policial, levando os inquéritos a permanecerem nas prateleiras. De acordo com um promotor, os problemas vão além das diligências, a própria conclusão das investigações é outra questão. Em algumas situações, ocorre do inquérito ser concluído, mas contêm falhas em seus procedimentos, refletindo diretamente no desfecho do caso, mediante o fato da defesa se valer disso para rebater os argumentos dos promotores.

O número de policiais investigando é pequeno, o número de homicídio é enorme e tudo isso faz com que a fase inicial que é a fase importantíssima, que ela seja cheia de erros, cheia de falhas, aí a defesa sempre alega essas falhas que são cometidas durante o inquérito policial (Promotor Público).

Os casos não concluídos ou concluídos sem identificação da autoria, não encontram outro destino se não o arquivamento. Isso pode ocorrer quando todos os recursos de investigação foram empregados sem sucesso pela autoridade policial ou porque já se passou muito tempo desde a ocorrência do crime. Diante daquele inquérito, sem mais possibilidades de seguir pelo sistema, o promotor solicita o arquivamento junto ao juiz que é encaminhado pelo sistema para a Vara Criminal. Observou-se, a partir dos inquéritos que perpassavam pelo NIMP, que os promotores costumam seguir o que foi sugerido pelos delegados em relação ao arquivamento e denúncia e que não apareceu nenhum caso onde houvesse discordância entre delegados e promotores. Embora não se trate de uma realidade distante, com inúmeros casos para responder, os inquéritos não costumam ser lidos em sua totalidade pelos promotores e o que os norteia para embasar as denúncias é o relatório final elaborado pela autoridade policial. Um dos promotores revelou que procura focar em “pontos específicos” na hora de estudar o caso e elaborar a denúncia e justifica: “recebo um inquérito com 500, 700 e até mais páginas, mas a metade são ofícios e despachos que são anexados”.

Nesse sentido, o relatório final torna-se um elemento determinante para o caminhar da peça e os promotores ressaltam que, após a chegada da Força Nacional, os policiais alagoanos passaram a elaborar melhor os relatórios, que anteriormente eram mais “bagunçados e imprecisos”. O salto de qualidade, na visão dos promotores, ocorreu devido à padronização de procedimentos que não era seguida. Isso fez a diferença na produção dos inquéritos, que está longe do ideal, devido a problemas estruturais enfrentados pelo Instituto de Criminalista e o IML, restringindo a prova pericial e elevando a testemunhal.

(...) temos alguns inquéritos que são extremamente bem feitos. Tinha um período que tinha um delegado da Força Nacional, esse delegado faz um inquérito... Ele não tinha prova pericial, mas ele fazia... Tirava foto de local, saía de todas as formas. Ele tinha um inquérito muito bom. Ele fazia, como se diz, facilitava e muito a ação penal. E digo, dos delegados que trabalhei, esse foi um delegado excelente. Agora ele tem também uma série de cursos (Promotor Público).

Um inquérito, quando bem elaborado, caminha para denúncia: o primeiro passo para um possível desfecho para o caso. Tal qual a sugestão de arquivamento, a denúncia também segue os apontamentos do relatório final. Também é dele que o promotor costuma retirar os elementos que a embasa. Com a denúncia efetuada, passa-se para a fase processual. O inquérito segue para uma das três Varas Criminais do Tribunal do Júri de Maceió. Durante a permanência no NIMP, observou-se que a cada fase do rito do sistema, os atores envolvidos nas etapas anteriores vão se transformando em elementos secundários. Quando o inquérito é concluído na DHC e encaminhado para o Ministério Público, a responsabilidade do primeiro cessa ali, cabe ao outro assumir seu papel e exercer sua função perante o sistema. Quando a denúncia é efetuada, o caso passa para Vara Criminal e se torna responsabilidade do Judiciário. Permanecem sob a gerência do NIMP as diligências e os inquéritos arquivados.

Todo esse caminhar, expressa algumas das transformações pelas quais passou o Sistema de Justiça Criminal em Maceió desde 2012, a partir dos investimentos do Brasil Mais Seguro. As engrenagens do sistema, antes estagnadas, ganharam novas peças que foram sendo ajustadas, possibilitando uma tímida reorganização que vem permitindo com que este funcione. Apesar das soluções improvisadas realizadas nesse processo pelo Ministério da Justiça junto ao governo estadual, com vistas à publicizar a implantação do programa, a crise era tamanha ao ponto que as ações implantadas, mesmo que em uma primeira leitura expressassem procedimentos básicos para outros estados, na conjuntura de Maceió, era algo que ganhava outra dimensão, tornando-se um novo quadro, principalmente no que compete à investigação dos homicídios e à produção do inquérito policial. Essa nova realidade passo a apresentar a seguir a partir dos resultados empíricos desse novo sistema.

### **3.3 As características dos inquéritos policiais de homicídio doloso produzidos em Maceió: os resultados.**

Com a implantação do programa Brasil Mais Seguro em Maceió e as medidas adotadas pelo Ministério da Justiça e o Governo de Alagoas, a segurança pública e a justiça

criminal foram ganhando novos traços, após anos de opacidade. A sobrecarga que afligiu o Sistema de Justiça Criminal, impedindo sua operacionalização dava ares de recuperação, embora estivesse distante de padrões ideais de funcionamento. Todavia, tendo em vista seu histórico de impunidade, desencadeado por inúmeros inquéritos inconclusos, havia algum nível de organização que possibilitava que os procedimentos fossem executados, sobretudo em relação aos inquéritos policiais. Apesar de ostentar taxas de elucidação relativamente pequenas, se comparado ao universo de ocorrências, os inquéritos estavam seguindo seus trâmites.

Nesse processo, a reestruturação da DHC foi importante. Seu novo modelo de atuação permitia a realização dos procedimentos básicos de investigação que até então eram limitados, a exemplo das equipes plantonistas e da realização da reconhecimento visuográfica (elementos de suma relevância para a investigação preliminar). Além da organização na atuação das equipes de seguimento, a presença da Força Nacional, a divisão de Maceió por áreas, uma nova estrutura e roupagem. Nesse sentido, para compreender os resultados práticos dessas mudanças na produção do inquérito policial e conseqüentemente, no Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, uma amostra de inquéritos policiais de homicídios dolosos foi analisada. Antes de apresentar os resultados, faço algumas considerações metodológicas importantes para melhor entendimento desta fase do trabalho.

Considerando a orientação metodológica do trabalho de usar como referência os métodos empregados pelos estudos de Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, a primeira decisão foi referente ao recorte do delito. Como ressalta Vargas (2004), este é um pressuposto essencial para o desenvolvimento de uma pesquisa dessa natureza, pois a depender do delito ele tem uma tramitação distinta no âmbito do sistema, como é o caso dos homicídios dolosos, no qual os acusados são julgados pelo Tribunal do Júri. Nesse sentido, tendo em vista a atuação da DHC junto aos homicídios dolosos, o trabalho de recolhimento dos inquéritos policiais ocorreria nas Varas Criminais do Tribunal do Júri. Maceió possui três Varas Criminais e embora todas tenham autorizado o acesso aos inquéritos, por questões de objetividade em decorrência do tempo para o desenvolvimento do trabalho, os esforços foram concentrados em uma, na 7ª Vara Criminal do Tribunal do Júri, onde foram coletados 566 inquéritos e a partir de um cálculo amostral, 232 foram analisados.

A amostra foi construída com base no total de inquéritos produzidos anualmente, considerando o recorte temporal da pesquisa de 2012 a 2015. Após a definição da quantidade de inquéritos, foram selecionados quais seriam analisados, a escolha foi feita de forma



aleatória, já que não foi possível identificar durante o processo de recolha a situação de cada inquérito. Nesse sentido, o objetivo dessa amostra é apresentar um panorama dos inquéritos policiais produzidos após a implantação do Brasil Mais Seguro e a participação da Força Nacional.

Visto que os inquéritos policiais abarcam um universo de informações, um questionário foi construído para direcionar os trabalhos. Com a sua inserção no campo e a leitura dos inquéritos, ele foi ganhando contornos mais definidos. A partir dos dados recolhidos, dois bancos foram criados: 1) referente ao perfil social das vítimas, contendo as seguintes variáveis: sexo, idade, cor da pele, escolaridade, ocupação, estado civil e o bairro onde residiam; e 2) apresenta as características dos homicídios dolosos e informações sobre a produção dos inquéritos policiais da Polícia Civil de Alagoas e dos agentes da Força Nacional, contendo as seguintes informações: local da ocorrência, hora da ocorrência, causa da morte, motivação do crime, situação do inquérito, oferecimento de denúncia, se foi conduzido pela Polícia Civil ou Força Nacional, se obteve conclusão com autoria ou sem autoria, se houve pedido de dilação de prazo, tempo de tramitação entre abertura e denúncia e se havia algum remanescente da Meta 2. O conjunto de informações foi analisado com o auxílio do *software* SPSS Statistics e será tratado de forma descritiva.

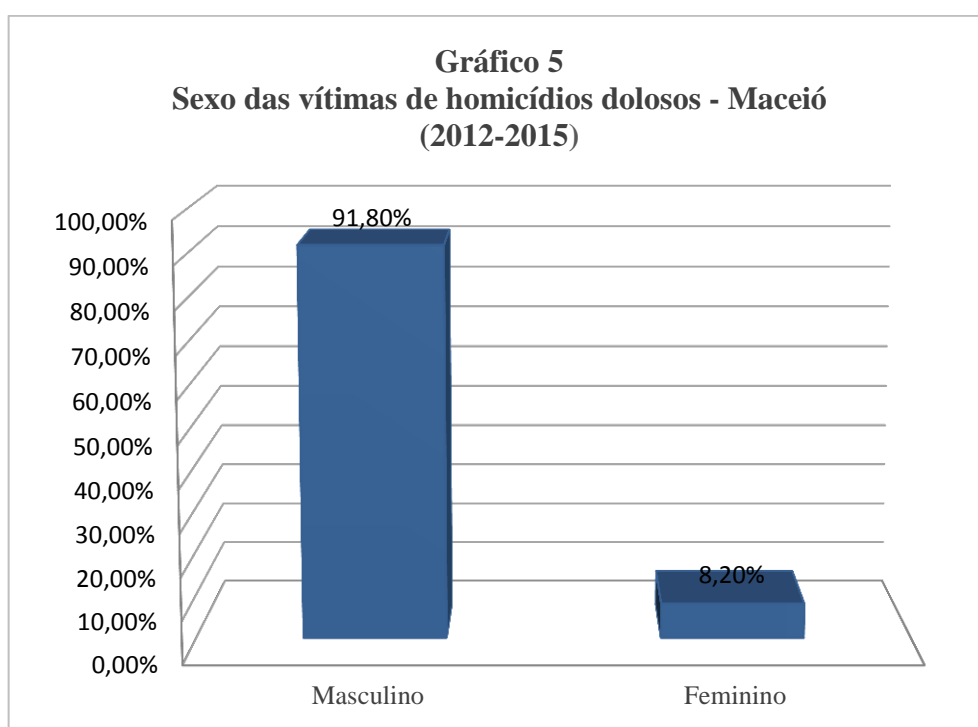
Os dados da pesquisa serão apresentados inicialmente pelo perfil das vítimas, visando completar o quadro em relação aos homicídios em Maceió, em sequência as informações sobre as características dos homicídios e o contexto criminal da pesquisa de forma mais detalhada. No segundo momento, serão expostos os dados sobre os inquéritos policiais, suas características, tramitação, além das singularidades dos inquéritos produzidos pela Força Nacional e pela Polícia Civil de Alagoas.

### *3.3.1 Perfil social das vítimas de homicídios dolosos em Maceió*

De acordo com os dados do Sistema de Informações de Mortalidade, organizado pelo Ministério da Saúde, referente ao perfil das vítimas de homicídios em Maceió, existe uma predominância de homens, jovens, próximo aos 20 anos de idade e de raça negra ou parda. A análise dos inquéritos policiais acabou por confirmar tais informações, que é uma tendência do perfil apresentado nacionalmente (WAISELFISZ, 2013).

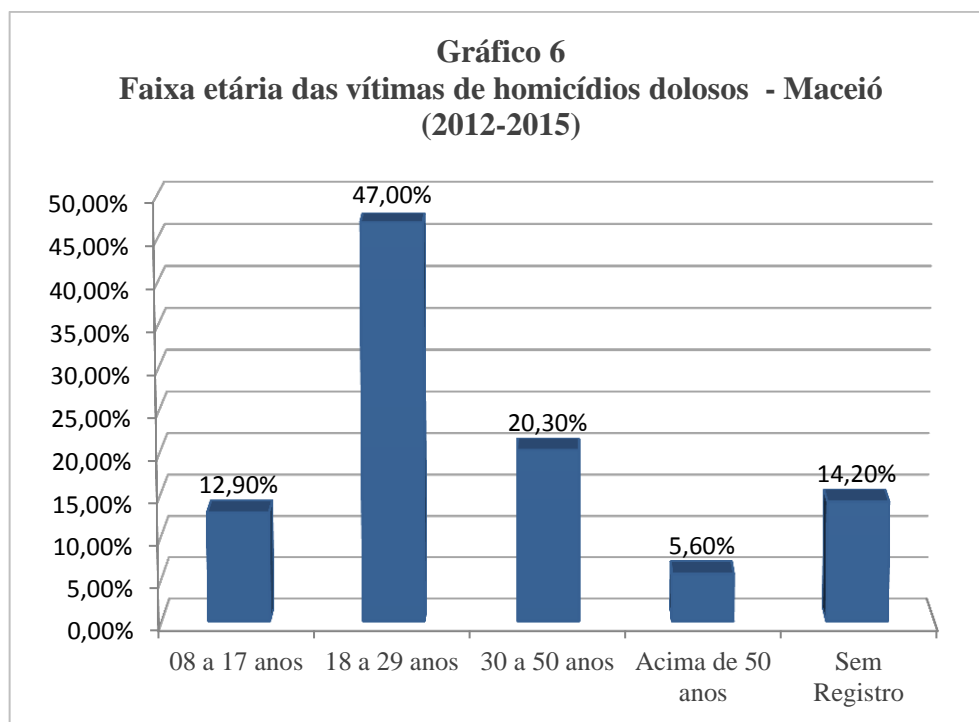
Com relação ao sexo, pode-se constatar um número muito superior de homens do que mulheres assassinadas na capital alagoana. Dos 232 inquéritos analisados, correspondente ao

período de 2012 a 2015, 213 eram referentes a homens vitimados e 19 pertenciam a mulheres (8,2%), ou seja, 91,8% dos crimes de homicídio doloso são cometidos contra o sexo masculino (Gráfico 5). Importante ressaltar, que segundo os registros de ocorrência da Secretaria de Segurança Pública de Alagoas, ao longo do período analisado, foram mortas em Maceió 155 mulheres, apesar da predominância de casos envolvendo homens (2.570). Os crimes cometidos contra mulheres requerem atenção, não somente no município, mas também no estado, que registrou 469 casos de homicídios dolosos envolvendo mulheres nos últimos quatro anos.



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

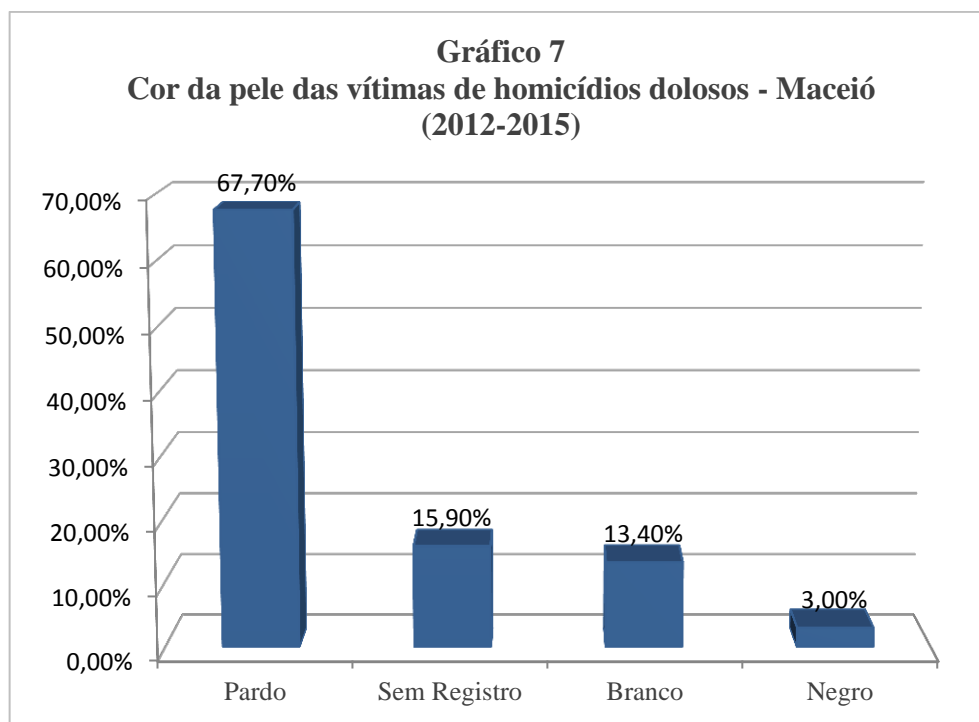
A idade é outra informação importante. Segundo os dados, a maior parte das vítimas concentra-se na faixa etária entre 18 e 29 anos (109), o equivalente a 47%, seguido por 20,3% com idades entre 30 e 50 anos (47). Casos envolvendo menores somam 12,9%, de um total de 30 mortes registradas. Na outra ponta, aparecem 13 ocorrências cujas vítimas tinham mais de 50 anos (5,6%). Outro elemento a ser ressaltado são os casos sem registro. Foram encontrados 33 inquéritos policiais onde não existiam informações sobre a idade das vítimas (Gráfico 6).



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

No quesito cor da pele das vítimas (Gráfico 7), dos 232 casos analisados, a maioria (67,7%) pertenciam a homens e mulheres pardos, um total de 157. As demais vítimas estudadas eram 31 brancas (13,4%) e 7 negras (3,0%). Em 37 inquéritos não havia registros referente à cor da pele. Os resultados elevados confirmam os números da Secretaria de Segurança Pública de Alagoas, que de 2012 a 2015 registrou 2.013 assassinatos em Maceió, no qual as vítimas eram afrodescendentes.

Esse cenário não é uma novidade, um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre violência homicida e racismo no Brasil (2013), revelou que Alagoas alcançou uma taxa de 80 homicídios para cada 100 mil habitantes para população negra, em 2010. Ainda de acordo com o relatório, no que compete à perda da expectativa de vida ao nascer, devido a homicídios, o estado apareceu em primeiro lugar com 6,2 anos. Em relação a homens negros, essa expectativa passou para 4,08 anos. Esse resultado ressalta a vulnerabilidade desse grupo, reforçando a necessidade de pensar em ações públicas que contribuam de forma eficaz a combater esse quadro.

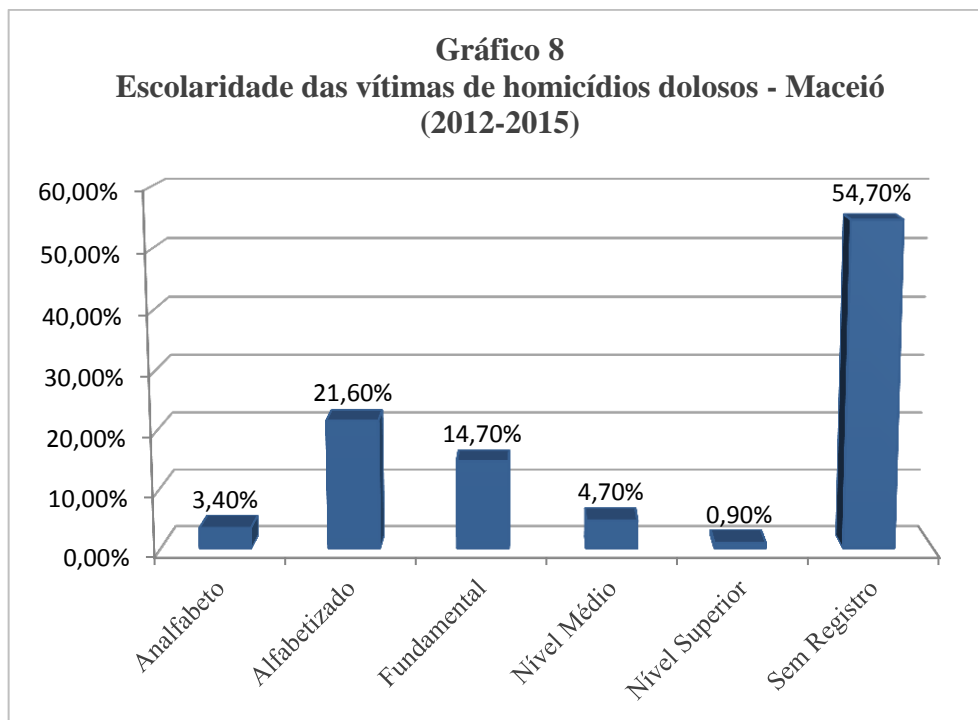


Fonte: Banco de dados da pesquisa.

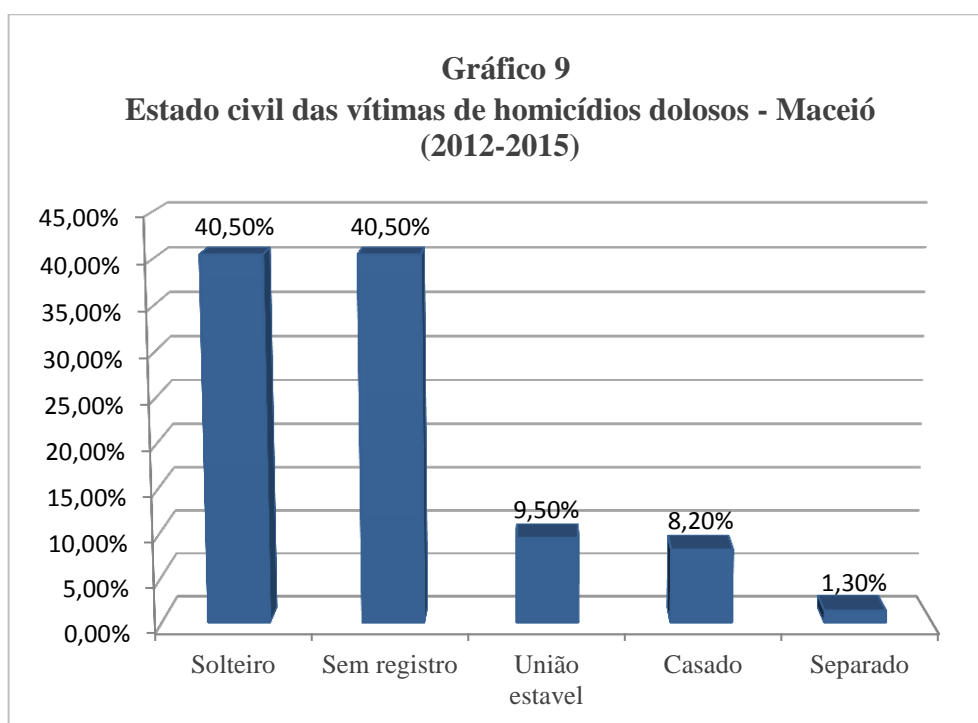
Durante a análise dos inquéritos policiais, duas categorias emergiram por ostentar uma elevada porcentagem devido à ausência de registro. Dados em relação à escolaridade (Gráfico 8) e estado civil (Gráfico 9), ainda são timidamente trabalhados em estudos sobre vitimização, isso ocorre em virtude das limitações no preenchimento dos boletins de ocorrência pelos policiais da ponta. Embora estejam entre as informações a serem devidamente registradas, no geral, são negligenciadas por serem consideradas pelos próprios policiais como “irrelevantes”.

Os poucos dados disponíveis nos perfis estudados revelam que 50 vítimas eram alfabetizadas (21,6%), 34 possuíam o ensino fundamental completo (14,7%), 11 o ensino médio (4,7%), 8 eram analfabetas e 2 tinham curso superior (0,9%). Entretanto, em 127 casos as informações estavam indisponíveis (54,7%).

No que compete ao estado civil das vítimas de homicídios dolosos na capital alagoana, os dados revelam que 94 eram solteiros (40,5%), 22 viviam em uniões estáveis (9,5%), 19 estavam casadas (8,2%) e 3 separadas (1,3%). Ainda de acordo com as informações coletadas, nos registros de 94 vítimas assassinadas não havia nenhuma informação sobre o seu estado civil.



Fonte: Banco de dados da pesquisa.



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Outra informação relevante para melhor entendimento e descrição do perfil das vítimas de homicídio, mas que acaba por ser esquecida compete à ocupação das vítimas. Conforme apresenta a Tabela 5, dos 232 casos analisados, em 143 (61,6%) não havia nenhum

registro sobre o exercício de alguma atividade por parte das vítimas. Os poucos dados disponíveis revelavam que a maioria eram estudantes (9,5%) ou estavam desempregados (9,1%).

Apesar dos boletins de ocorrência seguirem uma padronização, apenas as informações ditas importantes (nome, idade, endereço e cor da pele) são registradas com certa frequência pelas Polícias Civil e Militar, outros dados (como escolaridade, ocupação e estado civil) permanecem em branco. Sabe-se que a depender do caso existem impedimentos que acabam por limitar o preenchimento de todas as informações no ato da ocorrência. No entanto, este conjunto de informações pode auxiliar na formulação de políticas preventivas por fornecer aos gestores públicos um perfil mais completo de vitimização, possibilitando o planejamento de ações mais direcionadas.

**Tabela 5**  
**Ocupação das vítimas de homicídios dolosos em Maceió (2012-2015)**

	<b>Frequência</b>	<b>Porcentual</b>	<b>Porcentagem válida</b>	<b>Porcentagem acumulativa</b>
<b>Vigilante</b>	4	1,7	1,7	1,7
<b>Autônomo</b>	14	6,0	6,0	7,8
<b>Sem Registro</b>	143	61,6	61,6	69,4
<b>Desempregado</b>	21	9,1	9,1	78,4
<b>Dona de Casa</b>	4	1,7	1,7	80,2
<b>Servidor Público</b>	2	,9	,9	81,0
<b>Vendedor</b>	1	,4	,4	81,5
<b>Professor</b>	1	,4	,4	81,9
<b>Comerciante</b>	3	1,3	1,3	83,2
<b>Porteiro</b>	1	,4	,4	83,6
<b>Estudante</b>	22	9,5	9,5	93,1
<b>Servente de Pedreiro</b>	12	5,2	5,2	98,3
<b>Garçom</b>	1	,4	,4	98,7
<b>Motorista</b>	1	,4	,4	99,1
<b>Técnico Administrativo</b>	1	,4	,4	99,6
<b>Aposentado</b>	1	,4	,4	100,0
<b>Total</b>	232	100,0	100,0	

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

A Tabela 6 apresenta os bairros onde residiam as vítimas dos 232 inquéritos policiais de homicídios dolosos de Maceió, que foram estudados. Observa-se que os bairros que

aparecem com maior frequência são alguns dos que concentram registros de violência homicida na cidade, a saber: Jacintinho (12,1%), Clima Bom (8,6%), Tabuleiro dos Martins (6,0%) e Vergel do Lago (4,3%), todos localizados em áreas carentes, periféricas da cidade.

De acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública de Alagoas, entre 2012 e 2015, ocorreram em Maceió 2.725 homicídios dolosos e seis bairros aparecem com elevados números de ocorrências. Além dos quatro bairros citados acima, completam o quadro: Benedito Bentes e Cidade Universitária, que também aparecem na tabela com, respectivamente, (3,9%) e (3,4%). Ainda de acordo com os resultados do banco, 34 inquéritos não tinham informações disponíveis sobre o local onde residiam as vítimas.

**Tabela 6**  
**Bairros de moradia das vítimas de homicídios dolosos - Maceió (2012-2015)**

	Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
<b>Santos Dumont</b>	6	2,6	2,6	2,6
<b>Trapiche da Barra</b>	8	3,4	3,4	6,0
<b>Cruz das Almas</b>	6	2,6	2,6	8,6
<b>Sem Registro</b>	34	14,7	14,7	23,3
<b>Vergel do Lago</b>	10	4,3	4,3	27,6
<b>Benedito Bentes</b>	8	3,4	3,4	31,0
<b>Jacintinho</b>	28	12,1	12,1	43,1
<b>Pontal da Barra</b>	1	,4	,4	43,5
<b>Tabuleiro dos Martins</b>	14	6,0	6,0	49,6
<b>Farol</b>	1	,4	,4	50,0
<b>Serraria</b>	1	,4	,4	50,4
<b>Feitosa</b>	7	3,0	3,0	53,4
<b>Poço</b>	4	1,7	1,7	55,2
<b>Cidade Universitária</b>	9	3,9	3,9	59,1
<b>Bebedouro</b>	3	1,3	1,3	60,3
<b>Clima Bom</b>	20	8,6	8,6	69,0
<b>Chã da Jaqueira</b>	9	3,9	3,9	72,8
<b>Mangabeiras</b>	1	,4	,4	73,3
<b>Village Campestre</b>	3	1,3	1,3	74,6
<b>Jatiúca</b>	2	,9	,9	75,4
<b>Santa Lúcia</b>	9	3,9	3,9	79,3
<b>Bom Parto</b>	6	2,6	2,6	81,9
<b>Cleto Marques</b>	2	,9	,9	82,8
<b>Prado</b>	4	1,7	1,7	84,5
<b>Fernão Velho</b>	2	,9	,9	85,3

<b>Barro Duro</b>	4	1,7	1,7	87,1
<b>Ponta Verde</b>	2	,9	,9	87,9
<b>Santa Amélia</b>	2	,9	,9	88,8
<b>São Jorge</b>	1	,4	,4	89,2
<b>Rio Novo</b>	1	,4	,4	89,7
<b>Ponta Grossa</b>	4	1,7	1,7	91,4
<b>Levada</b>	5	2,2	2,2	93,5
<b>Pinheiro</b>	2	,9	,9	94,4
<b>Forene</b>	1	,4	,4	94,8
<b>Ipioca</b>	2	,9	,9	95,7
<b>Denisson Menezes</b>	1	,4	,4	96,1
<b>Virgem dos Pobres</b>	1	,4	,4	96,6
<b>Sanatório</b>	1	,4	,4	97,0
<b>Canaã</b>	1	,4	,4	97,4
<b>Cruzeiro do Sul</b>	1	,4	,4	97,8
<b>Chã de Bebedouro</b>	3	1,3	1,3	99,1
<b>Novo Mundo</b>	1	,4	,4	99,6
<b>Jardim Petrópolis</b>	1	,4	,4	100,0
<b>Total</b>	232	100,0	100,0	

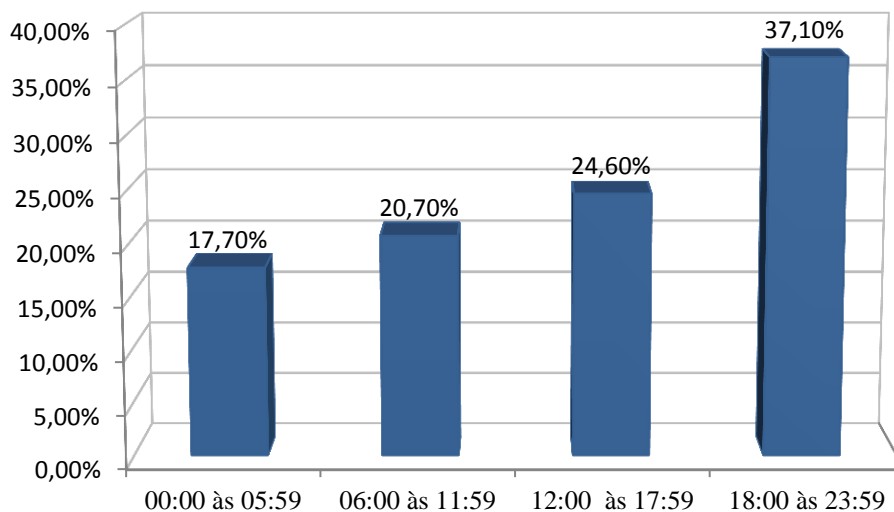
Fonte: Banco de dados da pesquisa.

### 3.3.2 Características dos homicídios dolosos em Maceió

Feita essa exploração sobre o perfil das vítimas, passo apresentar algumas características dos homicídios dolosos em Maceió. Segundo os inquéritos policiais consultados, a maior parte dos casos de homicídio ocorreu, predominantemente, durante os finais de semana, de sexta-feira a domingo, no horário noturno, com concentração na faixa das 18h às 23h59m (37,1%). Outro dado observado corresponde ao número significativo de assassinatos ocorridos durante o dia, entre às 12h e 17h59m (24,6%), bem como das 06h às 11h59m (20,7%). Já o período da madrugada apareceu com menos frequência foram 17,7% ocorrências (Gráfico 10).



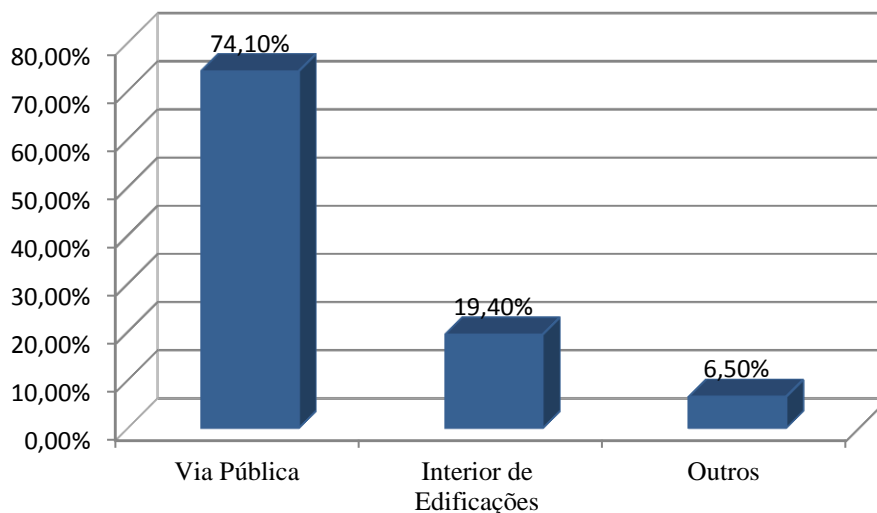
**Gráfico 10**  
**Faixa de horário das ocorrências de homicídios dolosos**  
**Maceió (2012-2015)**



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

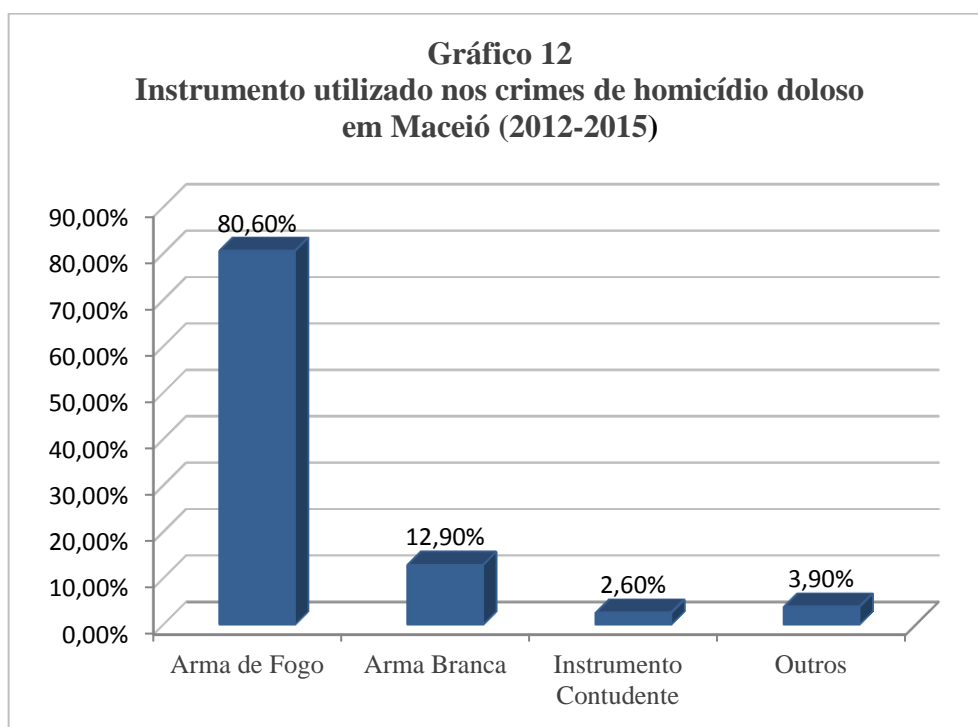
Com relação ao tipo de local onde ocorreram os crimes, predominam na capital as ocorrências em vias públicas: 74,1% (Gráfico 11). A maior parte dos homicídios registrados aconteceu no entorno da residência das vítimas. Na sequência aparecem os casos onde o ato ocorreu no interior de alguma edificação (19,4%), como casas, prédios e estabelecimentos comerciais.

**Gráfico 11**  
**Locais de ocorrência de homicídios dolosos - Maceió**  
**(2012-2015)**



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Quanto ao instrumento utilizado nestes crimes (Gráfico 12), em sua grande maioria, estes homicídios foram cometidos por meio de arma de fogo (80,6%), em seguida, aparece o uso de arma branca (12,9%). Também ocorreram mortes por instrumentos contundentes (2,6%), como casos por asfixia e espancamentos.

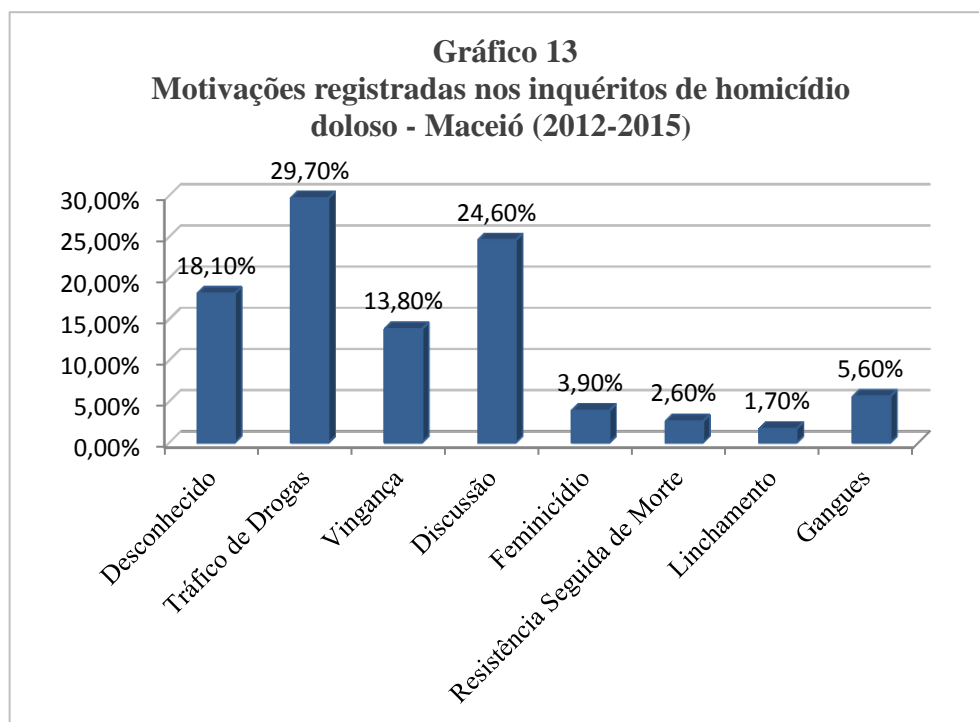


Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Em relação às motivações (Gráfico 13), o envolvimento com o tráfico de drogas motivou 29,7% dos casos. Nestas ocorrências, foi possível constatar a partir da leitura dos inquéritos, que as vítimas, em sua maioria, eram usuárias de drogas e as mortes envolviam cobranças de dívidas. Outro fator relacionado às ocorrências era o desentendimento entre membros de um mesmo grupo, envolvidos com a dinâmica do tráfico ou com o mercado de drogas ilícitas. Nesses casos, o fato, cujo desfecho era a morte, poderia ser desde a discordância envolvendo a comercialização da droga, até uma represália por consumir drogas de uma “boca rival”<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Este é referente a casos como o de João (nome fictício), um jovem de 20 anos de idade, estudante e morador do bairro do Feitosa. Usuário de drogas, ele foi assassinado com quatro tiros em uma emboscada na Grota do Pau D’arco, pelo grupo que domina o comércio de drogas na região por ter consumido uma quantidade de maconha de outra “boca de fumo”. O fato ocorreu em janeiro de 2012 e cinco jovens foram denunciados pelo crime, entre eles três adolescentes.

Outro dado de análise interessante foi o elevado número de assassinatos em decorrência de discussões (24,6%): casos envolvendo brigas em bares, desentendimentos entre vizinhos, questões familiares e discussões no trânsito<sup>41</sup>. Conflitos que podem ser denominados de interpessoais, no qual o ponto final é o crime de homicídio. Autoridades policiais, bem como o Ministério Público, classificam estas mortes como: “morte por motivo banal”.



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Os resultados apontam também, crimes cometidos por vingança (13,8%), entre estes, casos de disputa por herança, cobrança por dívidas e retaliações provocadas por ações criminosas cometidas pelo algoz; e gangues (5,6%) – fatos onde ocorrem disputas por pontos de comercialização de drogas entre grupos rivais. Ainda de acordo com os dados, também ocorreram casos envolvendo feminicídio (3,9%). Nesses casos, a predominância era de mulheres mortas por companheiros, devido a não aceitação do fim do relacionamento<sup>42</sup>. Além

<sup>41</sup> Uma discussão no trânsito terminou em morte no bairro de Fernão Velho. A vítima, Thiago, de 26 anos, foi morto com três tiros, que o atingiram na cabeça e no braço. Os disparos foram efetuados por Manuel, de 28 anos, que foi atuado em flagrante. A discussão começou após Manuel ter fechado a vítima em um cruzamento. Os dois teriam discutido e em determinado momento o suspeito emparelhou o carro e efetuou os disparos. Na sequência, ele fugiu, mas logo foi preso pela polícia. A vítima chegou a ser socorrida, mas não resistiu aos ferimentos (nomes fictícios).

<sup>42</sup> Uma história de amor marcada por agressões físicas, ameaças e um pedido iminente de separação custou a vida de Maria, de 40 anos, em março de 2013. A mulher foi morta pelo ex-marido, Luiz, de 56 anos, com diversas facadas, em sua residência no bairro do Benedito Bentes. Após o crime, Luiz fugiu para casa de

disso, foram registradas mortes em supostos confrontos com a polícia (2,6%), classificados como resistência seguida de morte<sup>43</sup>; linchamento (1,7%), além de fatores desconhecidos (18,1%). Tabela 7.

**Tabela 7**  
**Ocorrências de homicídio por motivações registradas em Maceió (2012-2015)**

	<b>Frequência</b>	<b>Porcentual</b>	<b>Porcentagem válida</b>	<b>Porcentagem acumulativa</b>
<b>Desconhecido</b>	42	18,1	18,1	18,1
<b>Tráfico de Drogas</b>	69	29,7	29,7	47,8
<b>Vingança</b>	32	13,8	13,8	61,6
<b>Discussão</b>	57	24,6	24,6	86,2
<b>Feminicídio</b>	9	3,9	3,9	90,1
<b>Resistência Seguida de Morte</b>	6	2,6	2,6	92,7
<b>Linchamento</b>	4	1,7	1,7	94,4
<b>Gangues</b>	13	5,6	5,6	100,0
<b>Total</b>	232	100,0	100,0	

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

### 3.3.3 O Inquérito policial de homicídio doloso em Maceió

Durante a leitura dos inquéritos policiais, os procedimentos de investigações tornam-se mais perceptíveis. Os dados apresentados a seguir acabam por complementar as informações da seção anterior da realização do trabalho de campo na DHC e no NIMP, sobre os reflexos da atuação da Força Nacional e Polícia Civil e do diálogo com o Ministério Público.

Em virtude da presença da Força Nacional, o modelo de portaria ganhou uma característica própria, onde destaca o acordo de cooperação entre Ministério da Justiça e Governo de Alagoas, além de uma pequena justificativa que expressasse o “acúmulo de serviço intrínseco no exercício da polícia judiciária deste Estado”, conforme o modelo abaixo:

---

parentes, no entanto foi preso em flagrante delito por feminicídio, após poucas horas de investigação. No momento está preso e aguarda julgamento (nomes fictícios).

<sup>43</sup> Entre estes casos estão relatos como o do jovem de 17 anos, Pedro, que saiu de casa numa manhã de segunda-feira, em agosto de 2013, com um amigo e foi abordado por uma guarnição da polícia militar. Apreendido pelos policiais por estar de posse de uma “bombinha” de maconha, Pedro foi colocado na viatura e nunca mais foi visto. Desde essa data, o Ministério Público ofereceu denúncia por tortura seguida de morte e ocultação do cadáver, contra quatro soldados, todos indiciados no inquérito. A ação penal está tramitando, mas ainda não há previsão de quando terá um desfecho (nomes fictícios).

## PORTARIA

Chegou ao conhecimento desta Autoridade Policial, a notícia do crime de Homicídio, tipificado no(s) Art. 121 do CPB, que vitimou XXXXXXXXX, praticado por pessoa não identificada, fato ocorrido no(a) conjunto XXXXXXXXXX, nesta cidade, no dia 29/07/2012, por volta das 23:20h. Mediante o exposto, determino que se instaure Inquérito Policial para apurar o fato delituoso.

### CONSIDERANDO QUE

A guisa de cognição há acúmulo de serviço intrínseco no exercício da Polícia Judiciária deste Estado convergente a esta subscritora. Mister nocivo ao alcance de tempestividade dos fatos. Sobeja-se, por oportuno, mesmo cultivado elevado empenho, impossibilidade física inerente à laboriosidade integral em fase do signatário neste mote, onde exsurge coleção significativa e complexa de procedimentos inquisitivos,

### DETERMINA QUE

Ao escrivão encarregado do feito, que em virtude do apoio da SENASP e do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública na manutenção da ordem pública em Alagoas, atendido pelo PRONASCI, faça remessa deste procedimento ao Delegado de Polícia da Força Nacional XXXXXX, para que no prazo processual conclua as diligências investigativas. Para tanto fica disponibilizada a estrutura necessária para execução da missão, dentro da Delegacia de Homicídios. Os policiais poderão utilizar para missão uma viatura desta delegacia, bem como especificar a necessidade de apoio de policiais, armamentos, munição e equipamentos necessários para o cumprimento. Ao final das investigações este feito deve ser repassado novamente a esta autoridade para que possa dar aval.

### CUMPRA-SE

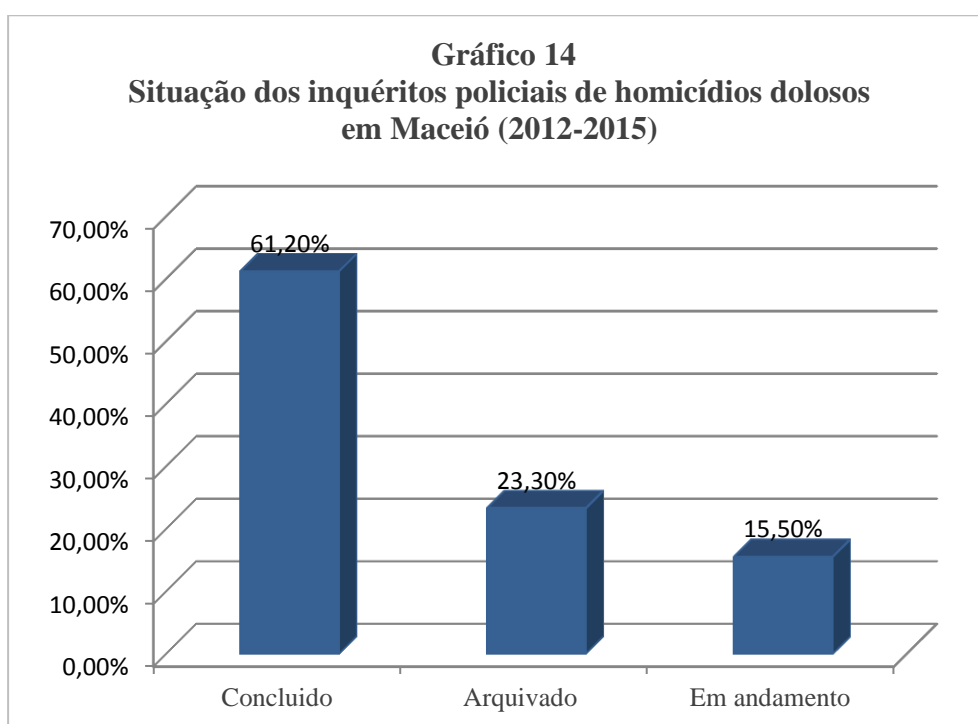
Maceió-AL, 30 de julho de 2012.

Fonte: Inquéritos policiais de homicídio doloso. Banco de dados da pesquisa.

Nessa linha, após a conclusão do relatório final, o inquérito policial seguia para a coordenação da DHC, onde a autoridade titular da delegacia (o coordenador) realizava a remessa para a análise do Poder Judiciário. O documento seguia com o anexo da portaria nº 1924/2012, da Delegacia Geral da Polícia Civil de Alagoas, publicada em 25 de junho de 2012, que esclarece a presença da Força Nacional no Estado, reafirmando a legitimidade de suas ações, “visando à instrução procedimental dos inquéritos policiais”. Nos inquéritos produzidos em 2012 e 2013, a portaria aparece com frequência, já nos dois anos seguintes

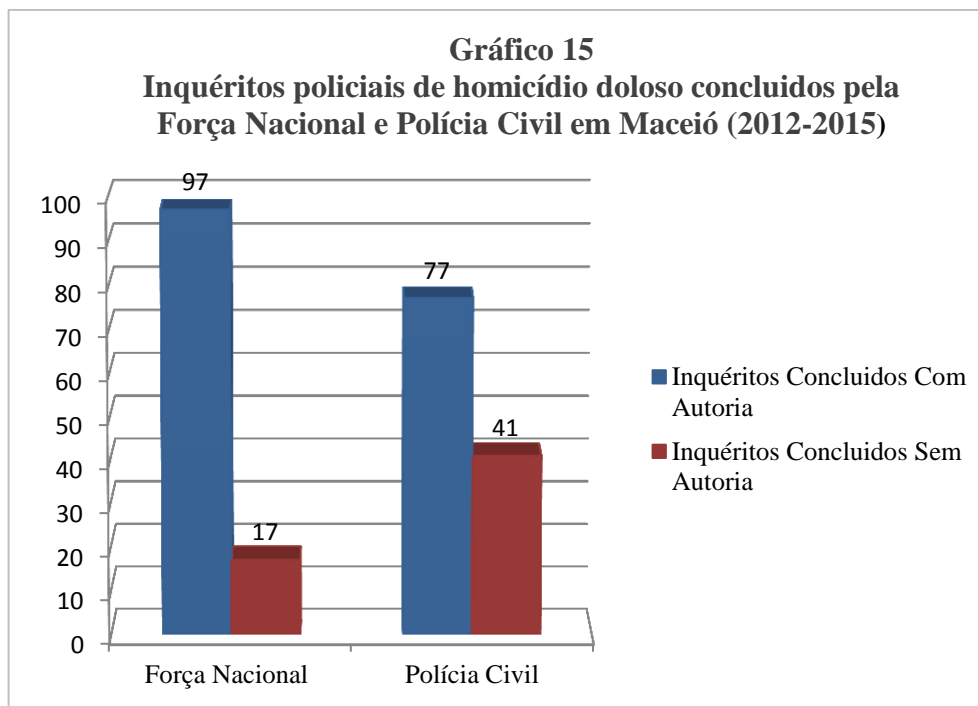
(2014 e 2015), a uma diminuição no uso do documento. Reflexo da longa estadia da Força Nacional no território alagoano.

Nesse contexto, no que compete à situação dos 232 inquéritos de homicídios dolosos analisados (Gráfico 14), ocorridos de 2012 a 2015, 61,2% foram concluídos, 23,3% arquivados e 15,5% ainda seguem pelo sistema. Destaca-se o número de inquéritos concluídos (132), uma diferença expressiva, se comparada aos que ainda estão pendentes (36) e os que tiveram como desfecho o arquivamento (54). Durante as leituras, era perceptível que a maior parte do arquivamento dos inquéritos ocorreu em virtude da impossibilidade de identificação da autoria. Em contrapartida, os que foram concluídos, em sua maioria, apontavam a suposta autoria, bem como a possível motivação para o crime.



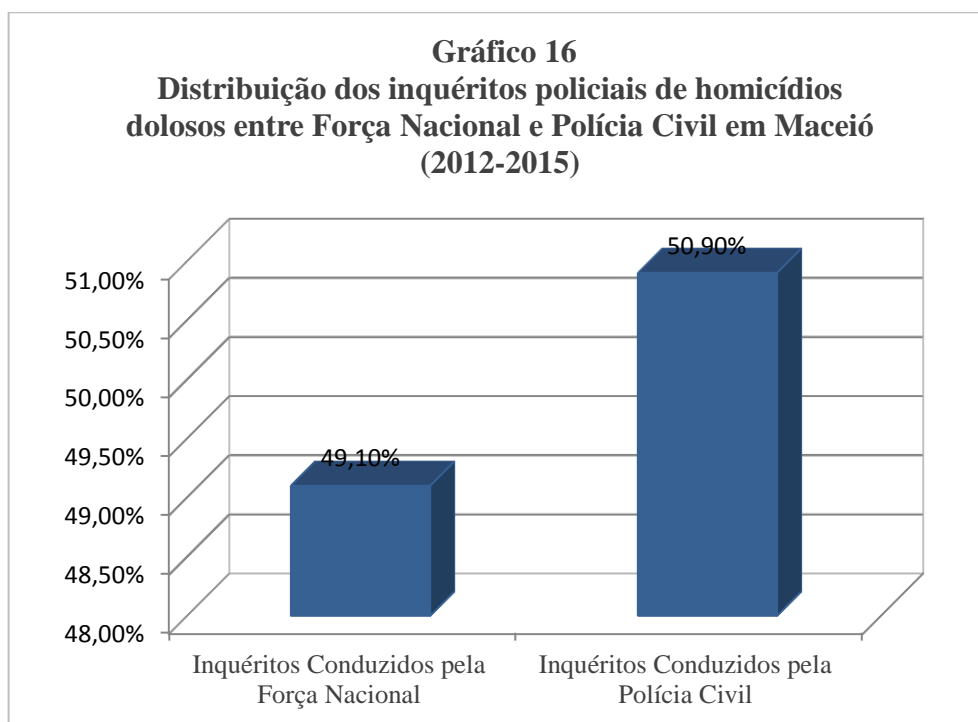
Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Nesse sentido, o Gráfico 15 mostra a diferença entre os inquéritos concluídos, com e sem identificação da suposta autoria do crime, conduzidos pela Força Nacional e a Polícia Civil. Constata-se que dos 232 casos analisados, em 97 deles, os supostos autores foram identificados pela Força Nacional, enquanto a Polícia Civil conseguiu elucidar 77 das ocorrências registradas. Com relação aos inquéritos sem autoria, a Força Nacional demonstrou um desempenho melhor com apenas 17 inquéritos remetidos ao Ministério Público, ao passo que a Polícia Civil encaminhou 41.



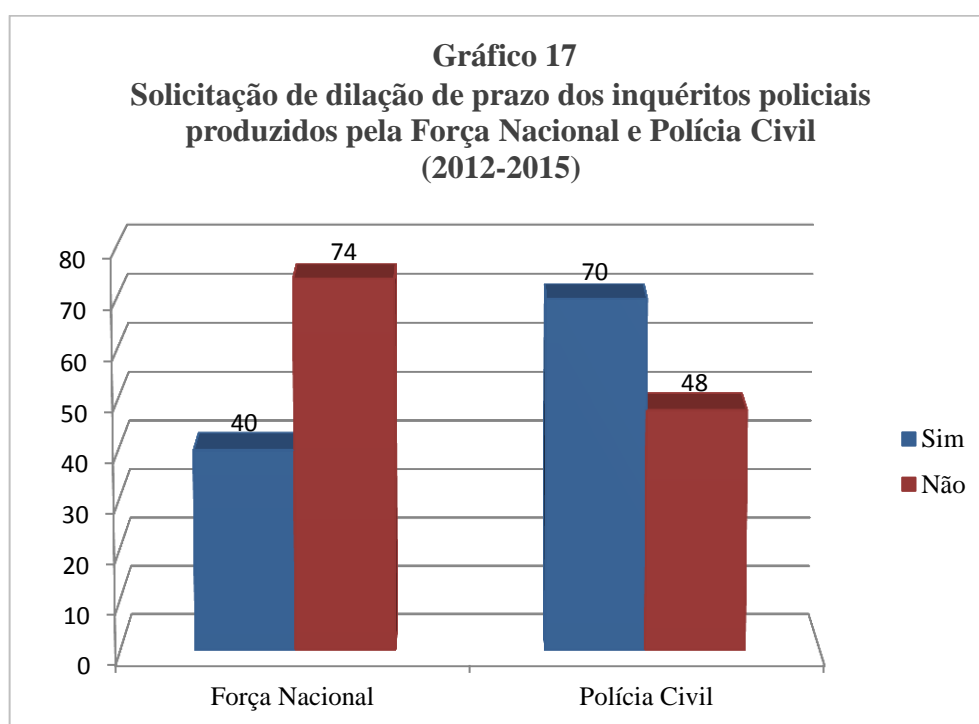
Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Dos 232 casos consultados, 50,9% foram conduzidos por policiais locais e 49,1% pelos agentes da Força Nacional (Gráfico 16). A maior parte dos inquéritos foi instaurada por portaria pela Polícia Civil de Alagoas e os que eram de responsabilidade da Força Nacional, foram encaminhados para seus delegados pela coordenação da DHC.



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Com relação aos dados referentes ao pedido de dilação de prazo (Gráfico 17), requer uma observação, o número significativo da ausência de solicitação não significa que o inquérito foi concluído no prazo de 30 dias, segundo o Código de Processo Penal. Este resultado está mais relacionado à inexistência do pedido, pois em sua grande maioria as autoridades policiais não seguiam os prazos, principalmente a Polícia Civil. Em relação aos pedidos encontrados, 40 manifestações foram por parte da Força Nacional e 70 da Polícia Civil. Nos pedidos realizados, as principais justificativas eram as dificuldades em obter evidências que auxiliassem na identificação da autoria e que a população não colaborava com as investigações, sobretudo em “área dominada pelo tráfico de drogas, imperando a lei do silêncio”. Outro fator é o atraso na emissão de laudos como o de exame cadavérico e o local de crime. De acordo com os dados, constatou-se que em 153 inquéritos havia presença de laudos técnicos, enquanto em 78 o procedimento era inexistente.

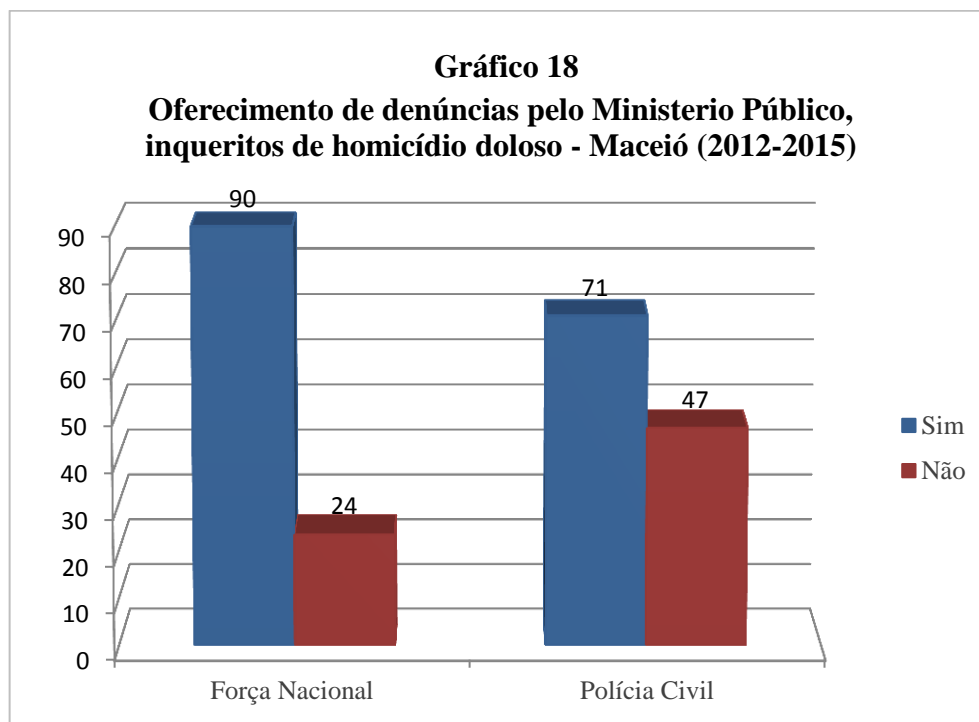


Fonte: Banco de dados da pesquisa.

No que compete ao oferecimento da denúncia por parte do Ministério Público (Gráfico 18), da totalidade dos casos analisados, 161 alcançaram essa fase e os suspeitos da autoria foram denunciados, enquanto em 71 dos registros não conseguiram obter este êxito. Dos inquéritos que resultaram em denúncia, 90 foram conduzidos pela Força Nacional, um número bastante significativo e revelador quanto à atuação dos agentes em território maceioense. A Polícia Civil também é detentora de um bom desempenho com 71 casos



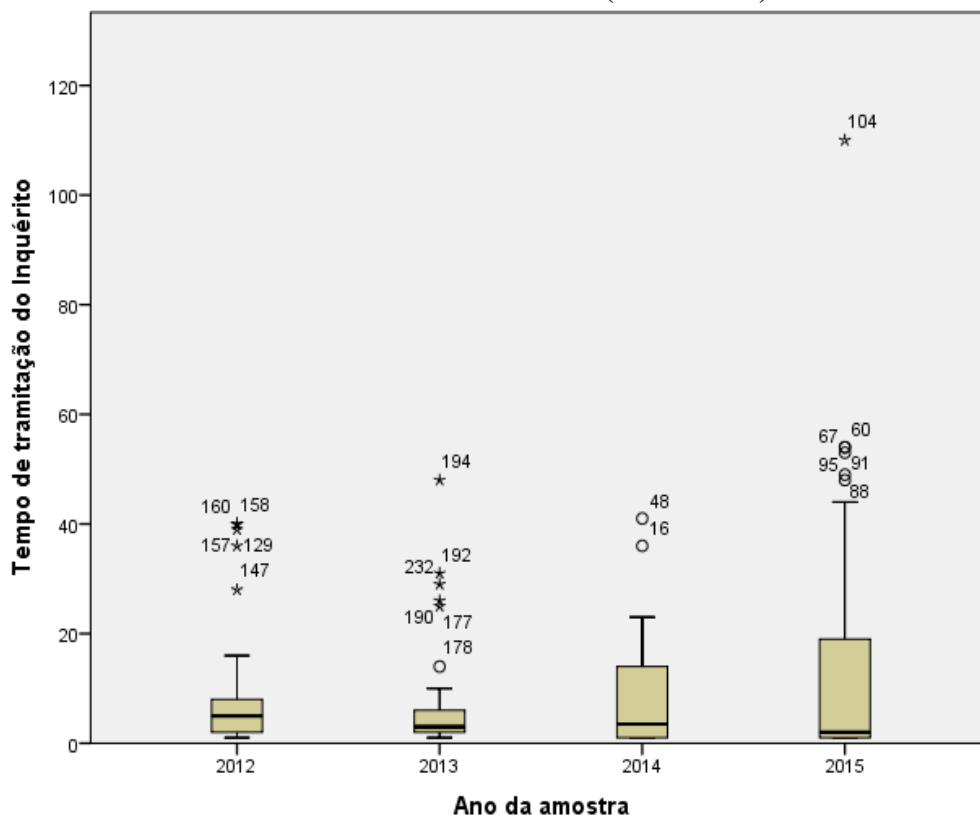
esclarecidos que representam um resultado bem positivo por parte destas autoridades locais. Comparando a diferença de performance no que compete as ocorrências esclarecidas, são 19 casos, um número pequeno, o que torna o resultado satisfatório.



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Em relação ao tempo de tramitação dos inqueritos policiais dos homicídios dolosos (Gráfico 19), observam-se algumas alterações entre os anos de 2012 a 2015. Nos três primeiros anos é possível constatar que a média de tempo é de aproximadamente 7,5 meses, enquanto para o ano de 2015 o resultado praticamente dobra, destacando uma média de 13,53 meses. A uma ampliação no decorrer do ano de 2015, em relação ao tempo de tramitação dos inqueritos, se expressa na obtenção do maior desvio padrão (21,046 meses). Um exemplo desse quadro foi um caso no qual o tempo atinge o total de 110 meses (pouco mais de nove anos até a conclusão do relatório final do inquerito pelo delegado). No que compete aos anos de 2012, 2013 e 2014, os casos mais extremos de dilação do prazo de conclusão da investigação foram, respectivamente 40, 41 e 48 meses. Esse resultado reafirma a fala do delegado da relação da não conclusão dos inqueritos nos prazos e a ausência do pedido de dilação, conforme mencionado anteriormente.

**Gráfico 19**  
**Tempo (em meses) entre abertura do inquérito de homicídio doloso e a denúncia por parte do Ministério Público em Maceió (2012 e 2015)**

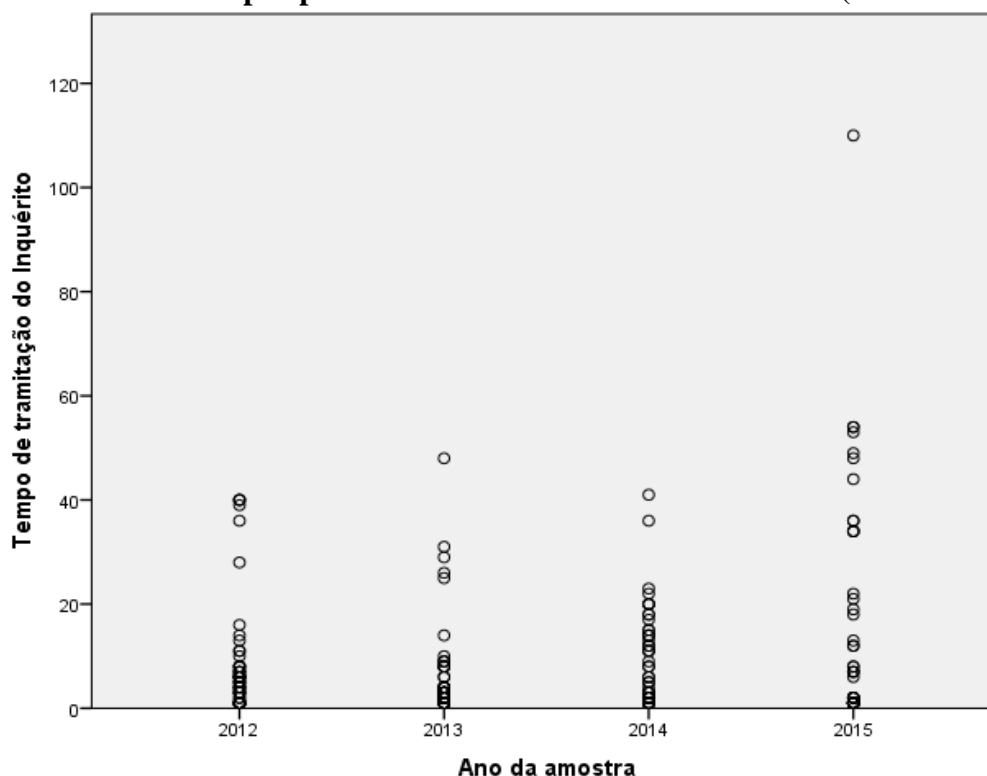


Fonte: Banco de dados da pesquisa.

No Gráfico 20, é possível obter uma melhor visualização deste cenário a partir da distribuição da frequência do tempo de tramitação por ano, tornando-se mais evidente a distorção entre o ano de 2015 em relação aos demais. Enquanto em 2012, 2013 e 2014 a média de tempo foi, respectivamente, 8,26, 6,26 e 8,19, o resultado para 2015 foi superior com 13,54, registrando um desvio padrão de 21,046. O aumento no tempo de tramitação dos inquéritos ocorreu no mesmo período em que o efetivo da Força Nacional começou a diminuir na DHC. Em meados de 2015, o corpo da delegacia começou a perder agentes da Força Nacional, que foram encaminhados para outras missões, essa mudança afetou diretamente o andamento dos inquéritos policiais que ficavam paralisados até serem encaminhados para outras equipes.

**Gráfico 20**

**Tempo (em meses) entre a data da abertura do inquérito de homicídio doloso e a data do aceite da denúncia por parte do Ministério Público em Maceió (2012 e 2015)**



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Neste caminho, os dados apresentados revelaram que o perfil das vítimas de homicídios dolosos em Maceió, aproxima-se das características nacionais. São homens jovens, solteiros, pardos, com a faixa etária de 18 a 29 anos, residentes em áreas de periféricas, na margem do Estado. Os crimes ocorrem com mais frequência nos fins de semana, predominantemente em vias públicas, no período da noite. Em relação às motivações, o tráfico de drogas aparece com maior incidência, a maior parte das mortes envolve cobrança de dívidas. Maceió não possui, se comparada a outros estados, uma chamada “guerra contra o tráfico”. Os assassinatos envolvem um conjunto de regras próprias estabelecidas por membros de grupos ligados ao tráfico que ao burlar essas regras, pagam com a vida. Além disso, destaca-se o elevado número de mortes por “motivos banais”, conforme define o Ministério Público, ressaltando a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de resolução de conflitos em determinadas áreas de Maceió.

Nesse contexto o trabalho de investigação a partir dos inquéritos revelou que o fluxo vem se estabelecendo e o Sistema de Justiça Criminal em Maceió está lentamente caminhando, no que compete a fase policial. Se comparado aos anos anteriores, houve um

número significativo de casos elucidados, bem como de suspeitos denunciados, todavia, está longe de um funcionamento ideal. Os prazos não são cumpridos pelas autoridades policiais e não há nenhuma forma de controle dessas atividades. Os pedidos de dilação, que devem ser solicitados caso a investigação não seja concluída no tempo previsto, não são realizados e os inquéritos seguem, podendo levar anos para sua conclusão, a exemplo do que ocorreu no ano de 2015.

Esse cenário revela que o Brasil Mais Seguro reorganizou o Sistema de Justiça Criminal da capital alagoana, possibilitando um novo contexto para as investigações dos crimes de homicídio, no entanto, ao mesmo tempo em que um fluxo de procedimentos institucionais passou a operar de forma significativa, ainda é possível constatar alguns problemas que podem desencadear um cenário não muito distinto do que levou a excursão da Meta 2. As investigações estão obtendo um resultado relativamente positivo, revelando um aparentemente sucesso do programa em primeiro plano, porém, devido à inexistência de informações anteriores, não é possível comparar os quadros e vislumbrar de forma mais contundente o cenário. Entretanto, o caminho percorrido por esta investigação demonstra que o sistema foi de uma crise com inúmeros inquéritos paralisados a inquéritos conseguindo alcançar a fase de denúncias, sobrevivendo ao principal gargalo do fluxo da justiça criminal.

No entanto, é perceptível a relevância do papel da Força Nacional nesse processo. Os números positivos se atribuem ao desempenho de seus agentes, acendendo o sinal de alerta para o que tende a ser desse quadro com a saída da Força Nacional. Em decorrência do recorte temporal da pesquisa, não foi possível constatar em termos de produção os efeitos dessa retirada. Isso é algo que somente será constatado, possivelmente, em aproximadamente dois anos, obtendo um panorama razoável. Todavia, desde já é possível afirmar que esse impacto será bastante expressivo perante o sistema, pois é evidente que não houve uma preparação durante nos últimos anos, no que condiz a Polícia Civil de Alagoas, para suprir de forma confortável a retirada da Força Nacional. Os reflexos dessa ausência de planejamento podem desencadear efeitos graves, não como os anteriores, mas suficientes para retroceder nas poucas conquistas realizadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal do trabalho era responder ao seguinte questionamento: considerando o caráter experimental do programa Brasil Mais Seguro do Governo Federal no Estado de Alagoas e os altos percentuais publicamente conhecidos de violência homicida na região, quais os efeitos da atuação da Força Nacional de Segurança Pública sobre a dinâmica do Sistema de Justiça Criminal, mais precisamente a fase policial? Nesse sentido, os estudos sociológicos sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal foram acionados, principalmente os que tratam da temática do fluxo, oferecendo subsídios que possibilitaram um melhor entendimento quanto à situação do processamento dos inquéritos policiais de Maceió. Conforme problematizado pelos estudos de fluxo, uma das principais questões que no que compete ao funcionamento do Sistema de Justiça Criminal nos últimos trinta anos, compete a sua incapacidade de responder de forma eficiente a sua demanda de trabalho.

Nessa perspectiva, o contexto criminal dessa investigação revelou que os homicídios cresceram 117% na última década em Alagoas, a maior parte das mortes ocorreu em Maceió, quadro que levou a cidade a ocupar o primeiro lugar no *ranking* das capitais mais violentas do país em 2006. Diante desta situação dramática, as atenções se voltaram para as instituições responsáveis por sua contenção, porém esse cenário havia impactado diretamente a dinâmica do Sistema de Justiça Criminal, que sobrecarregado não conseguia atuar de forma eficaz. O resultado foi uma crise que desencadeou em um acúmulo de inquéritos policiais pendentes, estocados durante anos sem qualquer perspectiva de conclusão. Inúmeras mortes esquecidas em gavetas e prateleiras, na companhia da poeira do tempo. Somando a esse quadro, inúmeros mandados de prisão em aberto e milhares de laudo periciais estocados.

É neste cenário que em Junho de 2012 o piloto do Programa de Redução da Criminalidade Violenta, batizado de Brasil Mais Seguro é lançado na cidade de Maceió. Sua implantação, a exemplo de seus antecessores, tinha um caráter reativo, responder positivamente aos apelos da população cansada do quadro de medo, violência e inércia pública, que pairavam sobre o estado.

Como apresentado, o Programa tinha como sustentáculo três eixos de atuação: a) a melhoria da investigação das mortes violentas; b) o fortalecimento do policiamento ostensivo e comunitário e; c) o controle de armas de fogo. O trabalho foi concentrado em apenas um: a melhoria da investigação das mortes violentas. Essa medida foi estabelecida pelo Ministério da Justiça após a realização de um diagnóstico que apontou a impunidade como um dos

principais problemas de Alagoas, reflexo dos resultados negativos obtidos durante a execução do dispositivo Meta 2. Apesar da participação da recém-concebida polícia investigativa da Força Nacional, a atuação do estado foi irrisória, dos 4.180 inquéritos pendentes registrados, apenas 15,79% foram concluídos, quanto ao restante do estoque restam dúvidas quanto ao seu destino, mas tendo em vista as articulações entre o Ministério Público, DGPC, Força Nacional e os gestores da antiga SEDES, foram baixados e tendem a serem arquivados definitivamente.

Nesse caminho, ao constatar a inação do governo estadual, a SENASP assumiu o papel principal na articulação e planejamento, a fim de garantir a execução das ações estabelecidas pelo Brasil Mais Seguro, evitando fracassos como os da Carta de Alagoas onde, com exceção da Força Nacional, nenhuma outra diretriz foi acionada.

Como apresentado, uma das principais medidas adotadas pela SENASP foi a reestruturação da precária DHC, que ganhou uma nova estrutura e roupagem, bem como a participação decisiva dos agentes da Força Nacional, que supria a carência do efetivo da Polícia Civil de Alagoas. Durante esse processo, a principal determinação foi que DHC tinha que começar do zero, assim, todos os inquéritos que estavam sob sua responsabilidade tiveram que ser redistribuídos para as delegacias distritais, que não disponibilizavam de estrutura para conduzir mais esse adicional de trabalho. Nesse contexto, o destino desses inquéritos no âmbito do Sistema de Justiça Criminal tornaram-se tão imprecisos como os da Meta 2, a ausência de controle por parte da DGPC em relação a estes inquéritos impede uma afirmação precisa, quanto ao rumo tomado, mas diante do exposto, dificilmente estes inquéritos policiais teriam outro destino que não o arquivamento. A atuação da DHC sem inquéritos passivos possibilitava melhores condições de êxito na elucidação dos crimes, consequentemente tornava-se uma vitrine para o Programa.

Nesse sentido, reorganizar a operacionalização de um sistema de justiça, fragilizado e inoperante, como o de Maceió, era acionar medidas “racionais” a fim de reestabelecer uma atuação minimamente eficaz. Dessa forma, as ações adotadas pelo Ministério da Justiça a partir do Programa Brasil Mais Seguro, mesmo que de forma improvisada, acionando medidas seletivas como ocorreu com os mandados de prisão, a decisão de zerar a DHC, acionar a Força Nacional para atuar nos inquéritos recentes, possibilitaram às engrenagens estabelecer algum nível de articulação no intuito de retomar sua operacionalização. As peças que se encontravam desarticuladas devido à sobrecarga começavam lentamente a responder.

Nessa perspectiva, o resultado do novo modelo de atuação da DHC começou a responder de forma satisfatória, entre os anos de 2012 a 2015 a taxa de elucidação foi de 39%.

Importante salientar que devido à ausência de registro referentes anos anteriores a 2012, impedem um panorama comparativo, mas tendo como referência o histórico da Meta 2, o cenário que se desenhava era outro, os inquéritos começam timidamente a caminhar. Isso ficou evidente a partir dos resultados das análises dos inquéritos, dos 232 inquéritos estudados, 174 foram concluídos com autoria, comprovando a melhoria na atuação das autoridades policiais, conseqüentemente mais inquéritos obtiveram denúncias, foram 161 que conseguiram sobreviver à fase policial e passariam para a fase processual. No entanto, esse novo cenário tem uma participação decisiva da Força Nacional, a maior parte dos inquéritos que foram elucidados (97) e esclarecidos (90), foram conduzidos por estes agentes.

Esse quadro expressa que na prática, o sucesso do Brasil Mais Seguro era representado pela participação da Força Nacional, algo percebível também a partir do teor das reuniões da Câmara de Monitoramento Local, a partir do protagonismo que ela foi assumindo a cada reunião. Outro dado que comparava essa constatação, era o resultado do relatório divulgado em Junho de 2014, pela comissão especial de acompanhamento do Brasil Mais Seguro, instituída na Assembleia Legislativa de Alagoas (ALE), revelando que a maior parte dos acordos firmados entre a União e o estado não foram cumpridos ou o foram de modo bastante incipiente (Quadro 4). Além disso, as ações estavam centralizadas exclusivamente na presença da Força Nacional, os custos para a manutenção do efetivo consumiam parte significativa das transferências federais do Programa. Ainda segundo o relatório, somente no período de Junho de 2012 a Março de 2013 foi empregado o montante de R\$ 14.673.388,50, estima-se um gasto mensal de R\$ 1.467.338,85.

<b>Quadro 4</b> <b>Acordo e matriz de responsabilidades do Programa Brasil Mais Seguro em Alagoas</b>	
<b>O que foi acordado entre o Governo Federal e o Governo de Alagoas</b>	<b>Situação até junho de 2014</b>
Elaboração do Programa ou Projeto Estadual de Segurança Pública com ações estruturantes de curto, médio e longo prazo, focado nos Municípios com maiores índices de violência do estado, tendo como metas a qualificação da investigação criminal e o fortalecimento da presença ostensiva de polícia de proximidade.	Não realizado

Garantir a atuação do policiamento de proximidade nas regiões de alta vulnerabilidade criminal em Maceió e Arapiraca.	Realizado parcialmente - apenas mais uma base comunitária de segurança foi instalada.
Disponibilizar equipe e veículo para atuar junto com a Delegacia de Homicídios em local de crime 24 horas.	Realizado parcialmente – apenas a equipe foi reforçada.
Construção do prédio do novo Instituto de Criminalística e do Instituto Médico Legal	Não realizado
Destinação do prédio do antigo Hotel Beiriz integralmente para a perícia Oficial.	Não realizado

Fonte: Assembleia Legislativa de Alagoas, 2014, p. 248.

Nessa perspectiva, a presença da Força Nacional foi determinante para a melhoria da investigação e processamento dos inquéritos policiais de homicídios em Maceió, todavia, esse resultado é preocupante no que compete a estabilidade das medidas adotadas pela DHC. A saída da Força Nacional em Junho de 2016 em decorrências das Olimpíadas do Rio de Janeiro, gerou mudanças no âmbito da delegacia, embora o modelo de atuação tenha sido mantido, era perceptível que não houve qualquer preparação por parte da cúpula de segurança pública de Alagoas para uma possível retirada dos agentes. Em decorrência desse fato, os inquéritos que estavam sendo conduzidos pela Força Nacional foram encaminhados para a CIPP, em Setembro de 2016, era uma forma de evitar que os mesmos permanecessem paralisados na delegacia.

Contudo, em decorrência do recorte desta pesquisa não é possível mensurar com precisão os impactos dessa mudança no processamento dos inquéritos no âmbito do Sistema de Justiça Criminal, mas diante do observado e dos resultados do trabalho, a Força Nacional assumiu um protagonismo e sua retirada repentina, pode desencadear efeitos colaterais, não no nível de um feito *déjà vu*, mas pode abalar os tímidos avanços conquistados.



**ANEXOS**

<b>Divisão de Delegacias de Homicídio por Área Integrada de Segurança Pública</b>											
	<b>Bairros</b>										<b>Total de IPs</b>
1º	C. Universitária	1	5	5	4	5	3	6	2	31	47
	Clima bom	2	1	1	2	1	2	3	2	14	
	Santos Dumont	0	0	0	1	0	1	0	0	2	
2º	Santa Lúcia	1	1	0	0	4	2	2	2	12	47
	Tabuleiro	5	1	3	0	0	1	5	2	17	
	Santa Amélia	0	0	1	1	0	0	0	0	2	
	Rio Novo	0	0	0	0	0	1	1	0	2	
	Fernão Velho	1	0	0	1	0	0	0	2	4	
	Petrópolis	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
	Jardim Petrópolis	0	0	0	2	0	0	1	0	3	
	Canaã	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Antares	0	0	0	1	2	1	1	0	5		
3º	Santo Amaro	1	0	0	0	0	0	0	0	1	47
	Chã da Jaqueira	2	0	0	0	3	1	1	0	7	
	Chã de Bebedouro	1	1	0	0	1	0	1	1	5	
	Bebedouro	1	0	0	0	0	0	2	0	3	
	Ouro Preto	0	0	1	0	0	1	2	2	6	
	Pinheiro	0	1	1	0	0	0	0	0	2	
	Pitanguiha	0	0	0	1	0	0	1	0	2	
	Gruta de Lurdes	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
	Bom Parto	0	0	0	0	0	0	0	2	2	
	Mutange	0	1	0	0	1	0	1	0	3	
	Farol	1	1	0	0	0	0	0	0	2	
	Barro Duro	0	1	0	0	0	0	1	0	2	
	Feitosa	1	1	1	0	1	1	3	0	8	
Serraira	0	0	0	2	0	0	1	0	3		
4º	Benedito Bentes	8	4	2	2	6	3	7	3	35	47
	Garça Torta	0	1	0	0	0	0	1	0	2	
	Guaxuma	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	Ipioca	1	1	2	1	0	0	2	0	7	
	Pescaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Riacho Doce	0	0	0	1	1	0	0	0	2	

5º	Jacintinho	1	3	4	5	5	2	4	1	25	48
	São Jorge	0	0	0	0	1	1	1	1	4	
	Cruz das Almas	1	1	0	0	1	0	0	1	4	
	Jacarecica	2	0	0	0	0	0	0	0	2	
	Jatiúca	0	0	1	1	2	0	1	0	5	
	Poço	0	1	1	4	1	0	1	0	8	
6º	Mangabeiras	1	0	0	0	0	0	2	0	3	46
	Ponta Verde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Pajuçara	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	Ponta da Terra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Jaraguá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Centro	0	0	1	0	1	0	1	0	3	
	Levada	1	0	2	1	0	0	1	0	5	
	Ponta Grossa	1	0	0	2	0	1	1	0	5	
	Pontal da Barra	0	0	0	0	0	0	2	0	2	
	Prado	0	1	0	0	0	1	0	0	2	
	Trapiche da Barra	0	0	2	1	0	2	2	0	7	
	Vergel do Lago	1	5	3	1	0	5	2	1	18	

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

**Anexo 1 Situação dos inquéritos policiais de homicídio registrados em Maceió distribuídos por mês (2012)**

<b>2012</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
<b>IP de homicídio</b>	80	69	74	74	70	65	51	53	52	58	46	62	754
<b>IP concluídos</b>	45	25	34	31	32	31	39	35	41	49	33	46	441
<b>IP concluídos com autoria</b>	16	7	15	10	11	13	30	21	30	32	15	27	227
<b>IP concluídos sem autoria</b>	28	18	19	21	21	16	9	13	11	17	18	18	209
<b>Flagrantes de homicídio</b>	3	1	3	2	2	1	1	3	2	3	3	1	25
<b>IP em andamento</b>	35	44	40	43	38	34	12	18	11	9	13	16	313

Fonte: GEINFO

**Anexo 2 - Situação dos inquéritos policiais de homicídio registrados em Maceió distribuídos por mês (2013)**

<b>2013</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
<b>IPs de homicídio</b>	85	58	82	66	66	62	54	48	55	55	70	85	786
<b>IPs concluídos</b>	60	43	63	43	47	36	31	29	33	39	40	52	516
<b>IPs concluídos com autoria</b>	36	24	46	26	27	20	23	17	23	25	24	26	317
<b>IPs concluídos sem autoria</b>	24	19	17	15	20	15	8	11	10	14	15	26	194
<b>Flagrantes de homicídio</b>	4	3	6	2	2	2	1	1	3	2	4	3	33
<b>IPs em andamento</b>	25	15	19	23	19	26	23	19	22	16	30	33	270

Fonte: GEINFO

**Anexo 3 - Situação dos inquéritos policiais de homicídio registrados em Maceió distribuídos por mês (2014)**

<b>2014</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
<b>IPs de homicídio</b>	79	68	60	61	70	50	49	39	51	44	53	54	678
<b>IPs concluídos</b>	43	42	60	48	54	33	38	19	32	24	29	22	444
<b>IPs concluídos com autoria</b>	29	27	39	29	38	21	22	14	17	15	19	16	286
<b>IPs concluídos sem autoria</b>	13	15	19	19	16	12	16	5	15	9	10	6	155
<b>Flagrantes de homicídio</b>	1	1	1	4	2	4	6	1	0	2	4	2	28
<b>IPs em andamento</b>	36	26	0	13	16	17	11	20	19	20	24	32	234

Fonte: GEINFO

**Anexo 4 - Situação dos inquéritos policiais de homicídio registrados em Maceió distribuídos por mês (2015)**

<b>2015</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
<b>IPs de homicídio</b>	58	46	40	47	33	46	38	34	47	34	39	45	507
<b>IPs concluídos</b>	59	53	43	52	35	54	39	34	44	32	30	37	512
<b>IPs concluídos com autoria</b>	42	35	28	39	23	34	19	22	27	21	20	20	330
<b>IPs concluídos sem autoria</b>	15	18	15	13	12	20	18	12	16	10	9	16	174
<b>Flagrantes de homicídio</b>	2	9	4	4	1	5	1	2	4	0	2	1	35
<b>IPs em andamento</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	9	8	22

Fonte: GEINFO

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Cidadania e administração da Justiça criminal. In: Diniz, E.; Leite Lopes, S. & Prandi, R. (orgs). O Brasil no rastro da crise. **Anuário de Antropologia, Política e Sociologia**. São Paulo: Anpocs/IPEA, Hucitec, p. 304-27, 1994.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer Segurança Pública**. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, vol. 09, nº4, p. 09 – 27 2008.

\_\_\_\_\_. Violência Urbana, Justiça Criminal e Organização Social do Crime. *Revista Critica de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 33, p. 145-156, 1991.

\_\_\_\_\_. Crise no sistema de justiça criminal. **Ciência e Cultura**. São Paulo, vol. 54, nº. 1, p. 50-51, 2002. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252002000100023&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252002000100023&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 24 Jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea. In: MICELI, Sergio. (org.) **O que ler na Ciência Social Brasileira**. São Paulo: ANPOCS/Ed. Sumaré; Brasília: CAPES, Vol. IV, p. 267-307, 2002.

Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. **Brasil Mais Seguro**: relatório de avaliação. Junho de 2014.

Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014, divulgado pelo **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/>. Acesso em: 18 de Ago. de 2015.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Sociologia da administração da justiça penal. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, p. 392- 399, 2014.

\_\_\_\_\_. Criminalidade e Justiça Penal na América Latina. In: SILVA, Gustavo de Melo. Ato Infracional: fluxo do Sistema de Justiça Juvenil em Belo Horizonte. 2010. (Dissertação em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2010.

BEATO, Claudio. Fontes de dados policiais em estudos criminológicos: limites e potenciais. **Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas**. UCAM, 2000. Disponível em: <http://cesec.sv.com.br/wp-content/uploads/2011/06/Anais-Forum-CESeC-Ipea.pdf> Acesso em: 28 de Jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Temas de Políticas Públicas de Segurança: Contexto Empírico, In: **Crime e Cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

BLAU, P. M.; SCOTT, R. W. Organizações formais: uma abordagem comparativa. São Paulo: Atlas, p. 13-21, 1970.

CASTRO, Myriam Mesquita Pugliese de. **Vidas sem valor: um estudo sobre os homicídios de crianças e adolescentes e a atuação das instituições de segurança e justiça.** 1996. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

CANO, Ignacio. Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro. **3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Democracia e Desigualdades.** UNICAMP, 2006.

\_\_\_\_\_; DUARTE, Thais. **Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro.** XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, UFRJ, 2009.

CERQUEIRA, Daniel. Por um plano integrado “Maceió é da Paz!”. In: SILVA, Manuel Ângelo da. **Economia de Maceió: diagnóstico e proposta para construção de uma nova realidade.** Ipea, Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_economicademaceio.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_economicademaceio.pdf) Acesso em: 23 de Junho de 2016.

COELHO, Edmundo C. **A Oficina do Diabo e Outros Estudos sobre Criminalidade.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTERIO PUBLICO. **Meta 2: a impunidade como Alvo.** Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio\\_ensap\\_FINAL.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensap_FINAL.pdf) Acesso em: 20 de Junho 2016.

COSTA, Arthur Trindade. **A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal .** Civitas – Revista de Ciências Sociais, Rio Grande do Sul, vol. 15, nº 1, 2015.

\_\_\_\_\_. A discricionariiedade da no Sistema de Justiça Criminal: uma análise do inquérito policial no Distrito Federal. In In: Michel Misse, **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica.** Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

Diário Oficial do Estado de Alagoas. Alagoas. Disponível em: <http://www.cepal-al.com.br/> Acesso em: 13 de Julho de 2016.

KANT DE LIMA, Roberto. **O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos.** Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. UCAM, 2000. Disponível em: <http://cesec.sv.com.br/wp-content/uploads/2011/06/Anais-Forum-CESeC-Ipea.pdf> Acesso em: 28 de Jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS. 1989. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_10/rbcs10\\_04.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_10/rbcs10_04.htm) Acesso em 13 de Junho de 2015.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2011 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: Acesso em: 13 de Agosto de 2016. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm> .



MINGARD, Guaracy. **A investigação de homicídios: construção de um modelo.** Relatório de Pesquisa. Secretaria Nacional de Segurança Pública. 2005. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume3/investigacao\\_homicidios\\_construcao\\_modelo.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume3/investigacao_homicidios_construcao_modelo.pdf) Acesso em 24 de março de 2016.

MISSE, Michel (org). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica.** Rio de Janeiro, NEVUC/FENAPEF/BOOKLINK, 2010.

\_\_\_\_\_. **Crime e violência no Brasil contemporâneo: um estudo sociológico do crime e da violência urbana.** Lumem Juris, Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_; VARGAS, Joana Domingues. **O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1998-2002.** XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. UFPE, 2007.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. Investigação criminal de homicídios. Brasília. 2014. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao\\_criminal\\_homicidios.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao_criminal_homicidios.pdf) Acesso em: 13 de Junho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Brasil Mais Seguro Câmara de Monitoramento Local.** Brasília. 2013.

\_\_\_\_\_. 5ª reunião extraordinária **Conselho Nacional de Segurança Pública CONASP.** Brasília. 2012. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/arquivo\\_decisoes-dos-conselhos/conselho-nacional-de-seguranca-publica-conasp/reunioes-2012/ataconasp\\_07\\_9\\_2012.pdf](http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/arquivo_decisoes-dos-conselhos/conselho-nacional-de-seguranca-publica-conasp/reunioes-2012/ataconasp_07_9_2012.pdf) Acesso em: 13 de Junho de 2016.

MONROY, Silvia. **De cara com a violência: um exercício de escrita etnográfica,** Etnográfica [Online], vol. 19 (1) | 2015. Disponível em: <https://etnografica.revues.org/3874> Acesso em: 18 de Agosto de 2016.

NASCIMENTO, Emerson; MISSE, Daniel. A Força Nacional de Segurança Pública em Alagoas: Missão Jaraguá. In : VARGAS, Joana (org). Avaliação de Operações da Força Nacional de Segurança Pública. SENASP. Relatório de Pesquisa. 2014.

O'DONNELL, Guilherme. (2000) Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; MENDEZ, Juan. & O'DONNELL Guilherme (orgs.) **Democracia, Violência e Injustiça: o não-estado de direito na América Latina.** São Paulo, Paz e Terra, 2000.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania.** REIS, Flavio Wanderlei; O'DONNELL, Guilherme (orgs). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, p. 168-199, 1988.

PORTO, Maria Estela Grossi. **Fluxos e dinâmicas do sistema de justiça criminal nas representações sociais dos operadores envolvidos.** Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/>. Acesso em: 18 de Ago. de 2015.

RATTON, José Luiz; CIRENO, Flávio. **Homicídios no fluxo do sistema de justiça criminal em Pernambuco (2003-2004)**. 32º Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 2008.

RIBEIRO, Ludmila. **A Produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 1, p.159-53, 2010.

\_\_\_\_\_. & SILVA, Klarisse. **Fluxo do sistema de justiça criminal: Um balanço**. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/rev20100102.pdf> Acesso em: 13 de ago. de 2015.

RIBEIRO, Ludmila et al. **O tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais**. Relatório de Pesquisa. Ministério da Justiça. 2014. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/justicagovbr/pesquisa-srj-tempoprocesso> Acesso em: 23 de Julho de 2016.

RIFIOTIS, Theofilos. **Fluxo da justiça criminal em casos de homicídios dolosos na região metropolitana de Florianópolis entre os anos de 2000 e 2003**. Laboratório de Estudos da Violência (Relatório de Pesquisa) - Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: [http://www.cfh.ufsc.br/~levis/downloads/relatorios/Relatorio%20Projeto%20Fluxo%20de%20Justi\\_347a%20-%20CNPQ.pdf](http://www.cfh.ufsc.br/~levis/downloads/relatorios/Relatorio%20Projeto%20Fluxo%20de%20Justi_347a%20-%20CNPQ.pdf). Acesso em: 15 de abril de 2014.

SILVA, Klarissa. **Construção social dos crimes de homicídios dolosos: compreendendo fluxo dos papéis e impunidade dos indivíduos a partir da análise das tipologias**. 32º Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 2008.

SINHORETTO, Jacqueline. Seletividade penal e acesso à justiça. In: Lima, Renato Sérgio; Ratton, José Luiz; Azevedo, Rodrigo Guiringhelli. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

SAPORI, Luiz Flávio. **A administração da justiça numa área metropolitana**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, n. 29, out, p. 143-158, 1995. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_08.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_08.htm) Acesso em: 13 de Dez. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Relatório de atividades Implantação do Sistema Único de Segurança Pública** Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_senasp/r\\_senasp\\_susp\\_2007.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_senasp/r_senasp_susp_2007.pdf) Acesso em: 14 de Janeiro de 2016.

SENADO FEDERAL. **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. Ata da 15ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, realizada em 15 de maio de 2013.

SENTO-SÉ, João Trajano. **A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional**: apontamentos para um programa de pesquisa. Dilemas – Revista de estudos de Conflito e Controle Social, v. 4, n. 3, jul.-set, p. 501-521. 2011.

SOARES, Luiz Eduardo (org). **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ISER, 1996.

\_\_\_\_\_. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. In. Revista Estudos Avançados da USP nº 61. São Paulo, 2007.

TAVARES, Vera; SANTOS, Rejanhe dos; Ferreira, Ivete. **Impunidade**: uma realidade permanente. Fórum da Amazônia Oriental (org.). Observatório da Cidadania – Pará – Políticas Públicas e Controle Popular. Número 2. Ano de 2003.

VARGAS, Joana Domingues. **Estupro: que justiça?** Fluxo do funcionamento e análise do tempo da justiça criminal para o crime de estupro. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_; et al. **Avaliação de Operações da Força Nacional de Segurança Pública**. SENASP. Relatório de Pesquisa. 2014.

\_\_\_\_\_. **Fluxo do Sistema de Justiça Criminal**. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (orgs.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, p 411- 426, 2014.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Ludmila. **Estudos de Fluxo da Justiça Criminal: Balanço e Perspectivas**. 32º Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 2008.

\_\_\_\_\_; NASCIMENTO, Luis Felipe Zilli. **Uma abordagem empírica do inquérito policial**: o caso de Belo Horizonte. In: Michel Misse, O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

WAISELFISZ, Júlio Jacob. Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil. Instituto Sangari. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_al.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_al.pdf) Acesso em 25 de Junho de 2016 .

\_\_\_\_\_. Homicídios e juventude no Brasil. **Mapa da Violência 2013**. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_homicidios\\_juventude.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf) Acesso em: 25 de Agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Os Jovens do Brasil. **Mapa da Violência 2014**. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf). Acesso em: 25 de Agosto de 2016.

WEBER, Marx. **Economia e sociedade**. São Paulo: UNB. Vol. II, p. 233-287, 2004. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>. Acesso em: 10 de Mai. 2016.

ZALUAR, ALBA. **Um debate disperso:** violência e crime no Brasil da redemocratização. São Paulo Perspec. [online]. 1999, vol.13, n.3, pp. 3-17. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000300002> Acesso em: 13 de Junho de 2016.