

# O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas<sup>1</sup>

## Bruno Amaral Machado

*Doutor em Sociologia Jurídico-Penal pela Universidade de Barcelona. Pós-doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB. Pesquisador associado do Departamento de Sociologia da UnB. Professor dos programas de mestrado e doutorado em Direito do Centro Universitario de Brasília - UniCEUB. Professor da Fundação Escola Superior do MPDFT e do programa de doutorado em Ciências Penais da Universidade San Carlos (Guatemala). Promotor de Justiça em Brasília.*

 [brunoamachado@hotmail.com](mailto:brunoamachado@hotmail.com)

### Resumo

*A partir de enfoque organizacional-sistêmico, o artigo analisa os discursos de membros de distintas organizações do subsistema jurídico-penal em relação ao inquérito policial. Para a análise, utiliza-se o material empírico produzido a partir de grupos focais realizados no Distrito Federal com magistrados, promotores de justiça, delegados de Polícia e agentes de Polícia em pesquisa sobre o inquérito policial no Brasil.*

### Palavras-Chave

*Sistemas. Organizações. Justiça criminal. Interações organizacionais.*

A divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil apenas pode ser compreendida a partir da idealização do modelo instituído pelo inquérito policial (BEATO FILHO, 1999; BONELLI, 2003b; HOLLOWAY, 1997; LIMA, 2003; MACHADO, 2007a, 2007b, 2011; MISSE, 2010; SADEK, 2003; SANCHEZ FILHO, 2000; SOUZA, 2003, 2010). Em outras tradições, modelos distintos levaram a novos papéis e arranjos organizacionais.

O modelo de investigação sob presidência do juiz instrutor propiciou relações mais próximas entre o Judiciário e a polícia. Na medida em que os modelos são modificados e o promotor de justiça assume o papel instrutor, emergem novas possibilidades de interação, novos papéis e conflitos pela distribuição dos saberes/poderes (MACHADO, 2007b, 2011)<sup>2</sup>.

O processo de diferenciação interna do sistema jurídico, no Brasil, acentuou a interação entre organizações que tradicionalmente estiveram vinculadas ao sistema político (polícia, ministério público – MP) com organizações típicas do sistema jurídico (MACHADO, 2011, p. 277-282; LUHMANN, 2005a, p. 359-367). A clara separação entre funções e profissionais incumbidos de investigar e julgar, em 1871, concorreu para a construção de um *ethos* próprio: o

*ethos* policial (BONELLI, 2002; COSTA, 2004; HOLLOWAY, 1997; MACHADO, 2011; SOUZA, 2003, 2010).

Na divisão social do trabalho policial, as hierarquias são construídas a partir de técnicas – saberes-poderes, no sentido *foucaultiano*, – e saberes acumulados e transmitidos no interior do grupo, conformando a *expertise* policial, difundida e reproduzida nas academias de Polícia como teoria e técnica da investigação (LIMA, 2003, pp. 241-256).

A criação da figura do delegado de Polícia, profissional da mediação entre o *ethos* policial e o mundo do direito, consolidou novas práticas e interações entre distintos atores (BONELLI, 2003b; SADEK, 2003; SOUZA, 2003, 2010)<sup>3</sup>. Cada ator que participa do processo de produção da verdade policial investe nas funções que desempenha e as valoriza. Como se cada ato formalizado, carimbo, redução a termo de entrevistas e interrogatórios fossem peças articuladas de uma engrenagem.

O paradigma sistêmico sugere novas possibilidades de pesquisa empírica das organizações do subsistema jurídico-penal. O giro mais importante é a compreensão das organizações como sistemas que comunicam por meio de decisões. Cada decisão permite a redução de

complexidade e novas decisões. As organizações também estão inseridas nos processos de diferenciação funcional, e tendem a assumir a codificação dos distintos sistemas com os quais revela proximidade (LUHMANN, 1997, 2005 a, 2005b).

Este parece ser o caso paradigmático do sistema jurídico e sua diferenciação interna em tribunais. Não é descabido, porém, falar em organizações polifônicas, na hipótese em que a codificação organizacional orienta-se por mais de um sistema social (ANDERSEN, 2003). De outro ângulo, embora as pessoas (sistemas psíquicos) não sejam o foco principal de análise, os diversos sistemas de interação que eventualmente surgem nas organizações e entre membros de diversas organizações constituem um objeto que não deve ser desconsiderado, pois as interações organizacionais podem repercutir diretamente nas decisões das organizações (SEIDL, 2005, p. 145-170). Assim, os sistemas de interação permitem adensar o conhecimento de premissas decisórias, tais como a cultura organizacional.

A partir do enfoque organizacional-sistêmico, analisam-se as representações sociais de membros de distintas organizações do subsistema jurídico-penal em relação ao inquérito policial. As representações sociais podem ser definidas como imagens e símbolos construídos socialmente a partir das interações entre os atores que integram as referidas organizações do sistema de justiça, condicionadas pelas experiências compartilhadas e expectativas em relação ao desempenho das atividades, pela cultura profissional e pautas organizacionais<sup>4</sup>.

Utilizou-se o material empírico produzido a partir dos grupos focais (GF) – sistemas de interação na abordagem sistêmica (LUHMANN, 2007, p. 643-645; LUHMANN, 2010, p. 45) –, realizados no Distrito Federal, entre 2008 e 2009, com magistrados, promotores de justiça, delegados de polícia e agentes de polícia.

## COMUNICAÇÃO, ORGANIZAÇÕES E INTERAÇÕES SOCIAIS

### *As organizações como sistemas sociais distintos*

O ponto de partida da teoria organizacional sistêmica foi a crítica ao modelo *weberiano* – a burocracia como modelo de organização racional. A teoria organizacional clássica concentrou-se em um aspecto fundamental: a redução de complexidade. A redução da incerteza foi construída como aspecto preponderante para a proteção da organização do risco e do excesso de informação (LUHMANN, 2010, p. 29 et seq.).

Com a definição das organizações como sistemas sociais compostos de decisões e que produzem as próprias decisões – entidades auto-referentes –, deve-se repensar a concepção da organização como mero subsistema diferenciado internamente a partir dos diversos sistemas funcionais (SEIDL, 2005, p. 39). Mais recentemente, com a difusão de organizações formais e maior complexidade social, a atenção dirige-se às relações entre organizações e sistemas funcionais, na medida em que as primeiras aparecem como pressuposto para a diferenciação funcional.

Neste modelo teórico, as organizações são definidas como sistemas sociais autopoieticos que produzem decisões por meio de rede de de-

cisões autoproduzidas – máquinas não triviais (LUHMANN, 2005b, p. 105; LUHMANN, 1997, p. 9). Diferentemente da tradição organizacional, que define decisões como escolha entre alternativas, a decisão apresenta-se como comunicação, não constituindo exatamente produto humano. As decisões comunicam que alternativas poderiam ter sido escolhidas (LUHMANN, 2005b, p. 86)<sup>5</sup>.

No modelo sistêmico, as decisões surgem como comunicações paradoxais: decidir significa converter incerteza em risco (LUHMANN, 1997, p. 10). O sentido autorreferente na organização tem outras consequências, pois a modificação das decisões deve ser comunicada como decisão. Do contrário deixa de ser parte da autopoiese organizacional. A fim de absorver incerteza, as comunicações decisórias devem ser integradas em processo de conexão entre decisões (LUHMANN, 1997, p. 14-15; LUHMANN, 2005b, p. 96-97).

Na medida em que as organizações atuam em sistemas funcionais, vinculam-se aos respectivos códigos. Mas estes não são suficientes para demarcar os limites organizacionais. Assim, as premissas decisórias, conjunto de distinções binárias – esta competência e não outra, esta pessoa e não aquela –, conformam o equivalente funcional da codificação dos sistemas funcionais (LUHMANN, 2010, p. 279).

A partir das informações disponíveis, e apesar da incerteza ainda existente, possibilita-se a decisão. Na conexão que se estabelece com decisões posteriores, a incerteza da primeira decisão é absorvida (LUHMANN, 2005b, p.

99). Em outras palavras, a redução de incerteza ocorre quando a decisão é usada por outra subsequente como premissa decisória (LUHMANN, 1997, p. 38)<sup>6</sup>.

Entre as premissas decisórias, destacam-se: programas, pessoal e canais de comunicação. Os programas, responsáveis pela estruturação da memória do sistema, distinguem-se entre programas condicionais (orientados pelo *input*) e finalísticos (orientados pelo *output*) (LUHMANN, 2010, p. 261 et seq.). O pessoal refere-se à necessidade prévia de recrutamento e organização do pessoal (LUHMANN, 1997, p. 71; LUHMANN, 2010, p. 304-311). Os canais de comunicação constituem a organização interna, com organograma preestabelecido com competências e vias de comunicação, coordenados por meio de posições referentes à execução de programas específicos (LUHMANN, 2005b, p. 94-95). Luhmann introduz outras premissas em obra póstuma: premissas de decisão que não são passíveis de decisão. A cultura organizacional (ou culturas organizacionais) constitui a forma como a organização lida com os processos decisórios; as rotinas cognitivas, premissas heterorreferentes, ligam-se a como o entorno é definido pela organização. Por rotinas cognitivas entende-se não o que percebem todos os indivíduos envolvidos na organização, mas as identificações registradas pelo uso reiterado nas comunicações, e que podem ser recuperadas segundo a necessidade (LUHMANN, 2010, p. 219).

Outro aspecto importante na análise da autopoiese organizacional são as formas e os mecanismos de fechamento em relação ao entorno. O fechamento organizacional manifesta-se operacionalmente, na medida em

que as organizações se reproduzem por meio de decisões (LUHMANN, 2005b, 2010). Contudo, a decisão é paradoxal, pois apenas as questões a princípio não passíveis de decisão podem ser decididas (LUHMANN, 2005b, p. 44). Em suma, em situação real de decisão, as alternativas são equivalentes, ou não haveria alternativas. Para evitar a paralisação, o paradoxo deve ser “desparadoxizado”, na medida em que sai do campo visual (LUHMANN, 2005b, p. 92). Cada decisão é uma distinção entre o que é um elemento da organização (espaço delimitado) e o que não pertence à organização.

A abordagem organizacional-sistêmica permite distintos níveis de análise. Inicialmente, surge como possibilidade empírica para pesquisar os processos de diferenciação interna do subsistema jurídico-penal e suas formas de comunicação a partir da codificação jurídica. Outra perspectiva, mais especificamente organizacional, focaliza as decisões organizacionais da polícia, o MP e o Judiciário. Em que medida tais decisões reduzem complexidade e permitem sucessivas decisões? Para isso, a pesquisa pode ser reorientada para as interações organizacionais entre os membros das distintas organizações. Finalmente, cumpre indagar sobre as premissas decisórias, especialmente a cultura organizacional, razão pela qual revela-se útil investigar representações sociais dos membros das distintas organizações pesquisadas.

### ***Sociedade, interações sociais e interações organizacionais***

A análise sistêmica distingue os seguintes tipos de sistemas sociais: sociedade, interação e organizações, que se reproduzem por

meio de diferentes tipos de comunicação. Nesta análise, a sociedade, cujas fronteiras são comunicativas, engloba organizações, interações e suas respectivas comunicações (LUHMANN, 1990, 2007)<sup>7</sup>. Cada sistema comunica a partir de códigos próprios, constituindo-se como entorno para o demais, embora todos estejam acoplados estruturalmente uns aos outros (LUHMANN, 2007, p. 66-89).

As interações constituem sistemas que se reproduzem por meio da comunicação e pela presença física dos participantes. Em outras palavras, presença e ausência correspondem a códigos, que por sua vez dependem das estruturas de comunicação (LUHMANN, 2007, p. 643).

De fato, no modelo sistêmico, dedicou-se pouca atenção às relações entre os sistemas, especialmente aquelas entre organizações e interações (SEIDL, 2005, p. 145). Embora Luhmann não tenha abordado as decisões tomadas por interações, parece razoável, a partir dos conceitos de *reentrada* e de interpenetração, falar em interações organizacionais. Se, por um lado, as organizações se reproduzem unicamente por meio de decisões, por outro lado, as interações se reproduzem pela comunicação entre pessoas. Exatamente por isso, a comunicação funda-se na presença física dos participantes. A comunicação é, assim, estabelecida por meio do código presença/ ausência (entorno) (SEIDL, 2005, p. 147; LUHMANN, 2007, p. 643 et seq.).

No sistema interação a pessoa assume papel fundamental. Enquanto nas organizações as

decisões são justificadas com base em premissas decisórias – decisões são apresentadas como consequências de decisões anteriores –, na interação as comunicações são atribuídas às pessoas (LUHMANN, 2007; SEIDL, 2005, p. 148).

As interações podem produzir decisões para as organizações, pois assumem papel relevante na reprodução organizacional. Aceita-se, assim, a seguinte distinção: se é possível falar em comunicação decisória e em comunicação interativa, não é descabida a possibilidade de comunicações interativas decisórias (SEIDL, 2005, p. 148).

Nesse sentido, torna-se útil e esclarecedora a seguinte tipologia: interações decisórias; interações preparatórias; interações informais com alguma relevância para a tomada de decisões; interações sem qualquer relação com o processo decisório (SEIDL, 2005, p. 148-150). As três primeiras formas de interação são organizacionais, pois orientadas por estruturas não apenas interativas mas também organizacionais (entorno das interações). A interação observa sua comunicação de acordo com o significado para a interação e para a organização (*reentrada*). Reconstrói-se a distinção pelos papéis assumidos na organização e na interação<sup>8</sup>.

A *reentrada* da organização na interação é acompanhada pela referência às pessoas que participam da organização na sua tripla dimensão: dimensão social – experiência pessoal dos participantes como membros da organização; fática – a interação estrutura a comunicação segundo temas organizacionais; temporal – comunicação interativa pode coincidir com eventos organizacionais<sup>9</sup>. As

interações surgem como respostas para a dupla contingência e podem contribuir para a reprodução organizacional.

O logro organizacional depende, contudo, de processos de interpenetração, quando os sistemas sociais disponibilizam mutuamente sua complexidade para a construção de outros sistemas. Assim, quando a interação apresenta sua comunicação como processo decisório, ela é reproduzida de forma distinta. A interação estiliza sua comunicação como decisão a fim de integrá-la no processo de decisão organizacional (SEIDL, 2005, p. 159-160).

## **O FLUXO DO INQUÉRITO POLICIAL NO DISTRITO FEDERAL: REGULARIDADES, DIVERGÊNCIAS E CONSTRUÇÃO JURÍDICA**

Entre 2008 e 2009, a convite da Federação Nacional de Policiais Federais, foi realizada pesquisa empírica sobre o inquérito policial no Brasil, selecionando-se unidades de investigação em cinco capitais brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Recife, Porto Alegre e Rio de Janeiro. A pesquisa utilizou metodologias quantitativas e qualitativas e contou com coordenadores vinculados a distintas universidades, em cada local selecionado para a investigação: Michel Misse no Rio de Janeiro; Arthur Costa em Brasília; Joana Domingues Vargas em Belo Horizonte; José Luiz Rattón em Recife; Rodrigo G. de Azevedo em Porto Alegre (MISSE, 2010, p. 15-16).

Entre os achados das pesquisas realizadas nas referidas capitais brasileiras, destacam-se: o descompasso entre as rotinas de policiamento preventivo das Polícias Militares e a investigação realizada pelas Polícias Cíveis; o conflito constante entre o “saber dos tiras” ou “saber policial in-

investigador” e o “saber dos delegados de polícia”. Em alguns estados, foram reiteradas as críticas à rotatividade de policiais e delegados e às interferências políticas. Além disso, há baixa capacidade de elucidação de crimes graves, o que contrasta com o excessivo zelo em relação às exigências cartorárias e à formalização dos procedimentos de investigação (MISSE, 2010, p. 16-18).

No Distrito Federal, a pesquisa compreendeu diferentes metodologias e etapas. Inicialmente, foram realizadas etnografias em uma delegacia de polícia. Em seguida, analisou-se o fluxo do inquérito policial em homicídios. Finalmente, foram realizados grupos focais com agentes da Polícia Civil, delegados da Polícia Civil, promotores de justiça e magistrados (COSTA, 2010, p. 210-236). Os grupos focais com cada categoria profissional foram assim distribuídos: 9 promotores de justiça; 7 juízes de direito; 6 delegados de polícia; 6 agentes de polícia.

Na pesquisa coordenada por Costa, a partir de análise longitudinal do fluxo dos inquéritos policiais relacionados à prática de homicídios dolosos, constatou-se que foram registrados 556 homicídios no DF em 2004, e 311 originaram procedimentos judiciais, de modo que 87 constam dos arquivos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF.

Do total identificado nos arquivos do TJDF, 64 originaram inquéritos policiais por portarias e 23 por auto de prisão em flagrante. Desse total, 68 foram denunciados pelo MP, o que levou a 49 sentenças de pronúncia e encaminhados ao tribunal do júri. Entre os pronunciados, 22 receberam sentença con-

denatória final (COSTA, 2010, p. 221-230). Costa analisa que apenas 25,3% dos inquéritos concluídos pela polícia resultaram em condenação, o que sugere reflexões sobre as interações da polícia com outros atores do sistema penal, especialmente o promotor de justiça e o juiz (COSTA, 2010, p. 223).

A análise quantitativa evidencia mais que decisões comunicadas por organizações distintas. Sugere processos interpretativos na construção jurídica dos fatos, o que justifica aprofundar o conhecimento da cultura organizacional das instituições do subsistema jurídico-penal.

Na pesquisa realizada no DF, identificou-se pouco contato entre policiais e magistrados. Entre estes, a reclamação generalizada refere-se à falta de comprometimento daqueles com os processos iniciados pelas investigações policiais. Os contatos entre promotores e delegados seriam “distantes e formais”. Apenas nas delegacias e promotorias especializadas os contatos seriam mais frequentes. Nestas, os casos seriam resolvidos com padrões probatórios que atenderiam às demandas (COSTA, 2010, p. 231).

Neste artigo analisam-se os discursos dos atores das organizações selecionadas na pesquisa<sup>1</sup>. Se a pesquisa quantitativa sugere divergência na construção jurídica dos fatos, argumenta-se que isso se deve a distintos fatores, organizacionais e profissionais. Certamente, as trajetórias das organizações analisadas e a cultura profissional favorecem o seu insulamento do sistema político (Bonneli, 2002, 2003a; Machado, 2007a, 2007b, 2011).

## INQUÉRITO POLICIAL: IMAGENS, PRÁTICAS E INTERAÇÕES ORGANIZACIONAIS

### *O poder de papel e os papéis do poder: imagens sobre o relatório final<sup>11</sup>*

Se as organizações comunicam por meio de decisões, estas, em regra, se concretizam em documentos e relatórios. A produção do inquérito policial sugere a comunicação por meio de decisões de diferentes organizações do sistema de justiça criminal. Os relatórios produzidos pelos membros da organização policial consubstanciam decisões organizacionais. Por meio de decisões a complexidade se reduz, o que possibilita decisões subsequentes.

O relatório preliminar das Seções de Investigação Preliminar, elaborados pelos agentes de polícia, é parte importante na construção da verdade policial. O relatório final, sob responsabilidade do delegado de polícia, encerra a formalização dos atos cartorários que buscam verossimilhança com a prática judicial. Simbolicamente, representaria o momento em que o saber jurídico encamparia o saber policial; a verdade policial ganharia contornos jurídicos. A autoridade e o poder de definição jurídica do fato aproximam-se do que Bourdieu sugere como poder de nomeação no campo jurídico-penal (BOURDIEU, 2001). Nas falas de agentes de polícia, delegados de polícia e promotores de justiça, algumas destas questões aparecem repetidamente.

O relatório final aparece na imagem descrita pelos delegados de polícia como “espelho da denúncia”. Sob um enfoque sistêmico, o relatório cristaliza decisão organizacional que bus-

ca traduzir a investigação policial à codificação jurídica (LUHMANN, 2005a, 2005b). A simbologia do espelho tem uma dimensão importante para os delegados de polícia. O relatório constitui a materialização da decisão final em relação à investigação. Comunica a verdade policial. Além disso, tem outra dimensão relevante sob o enfoque comunicativo, uma vez que a verdade policial seria reconstruída sob o prisma do direito como meio de comunicação simbolicamente generalizado:

Delegado 5: O que faz um relatório de delegado bom? Disso porque o que... o que faz o relatório de um agente é indicar quem foi, e como que ele chegou ali, porque que ele... o que faz um bom relatório de delegado é ele conseguir transformar o mundo dos fatos numa linguagem jurídica. Então, nesse sentido, o delegado tem o papel, eu diria, tem, ele tem um papel transcendental. Um bom relatório consegue fazer a costura entre o que foi apurado e o que é necessário pra fundamentar uma boa denúncia, ou seja... na verdade, um bom relatório é o espelho de uma boa denúncia. [...]

Delegado 2: Você pode ter uma situação em que o relatório aponta autoria, dá as razões pelas quais o investigador tá convicto de que o autor foi aquele, e o trabalho do inquérito e do delegado é transformar aquela verdade em algo juridicamente verdadeiro. Então muitas vezes o agente não consegue fazer essa transposição.

Esta visão contrasta com a avaliação dos promotores de justiça. O relatório policial seria uma formalidade que muitas vezes prejudicaria a proposição da ação penal. Anteciparia conclusão jurídica muitas vezes descabida, atrapalhando o trabalho do promotor de justi-

ça na fase judicial. Nos relatos dos promotores de justiça, aparece também a construção subjetiva das hierarquias entre as organizações do subsistema jurídico-penal. O inquérito teria um papel auxiliar, funcional para a ação penal, e deveria ser estritamente informativo. A definição jurídica seria atribuição do MP:

Promotor 1: Relatório de inquérito pra gente é algo praticamente inútil. Concordam com a afirmação que eu tô fazendo? O que a gente precisa, como promotor de justiça no inquérito, não é de uma síntese daquilo que aconteceu. A gente precisa de informação. Então: a testemunha viu ou não viu? Você tava lá? Eu tenho arma apreendida? [...]

Promotor 3: E como o delegado é o homem mau do sistema, se ele já foi gentil, imagina o que posso ver no papel...

Na avaliação sobre os papéis desempenhados por diferentes membros da organização policial, a função do agente de polícia também surge nos discursos documentados nos diferentes sistemas de interação deflagrados pelos grupos focais. Nos relatos é possível identificar o significado dos atos cartorários para os distintos sujeitos da pesquisa. As relações estabelecidas entre os atores que se encontram durante a investigação policial, seja cara a cara seja pela produção de atos e formalização de documentos (comunicações por meio de decisões), evidenciam os limites entre o saber dos tiras e o saber jurídico.

A atividade desempenhada pelo agente de polícia aparece na fala dos promotores como útil para a “busca da verdade real”. Sob o enfoque organizacional, as decisões policiais (comunicação) são avaliadas por membros

de outra organização (MP) como relevantes para a teleologia do processo penal. Em termos sistêmicos, reduzem a complexidade e permitem outras decisões. Os agentes de polícia, adicionalmente, sentem-se valorizados ao identificarem que o mundo do direito aceitou a “verdade policial”, ainda que de forma provisória. A comunicação da organização MP por meio de uma decisão concreta, o oferecimento da denúncia, depende, em regra, de decisões anteriores de outras organizações.

A divisão do trabalho entre os membros da organização policial sugere, assim, significados distintos para os agentes de polícia:

Agente 4: Tanto é que, quando ele pega o inquérito, ele pega o processo, ele chega lá no relatório, vê quem produziu, eu vejo quem é essa pessoa, coloco uma testemunha. Eu lembro de uma prisão, que a gente foi chamado, eu e meu parceiro, quando chegamos na audiência e o promotor leu a denuncia, todas as linhas da denúncia era o relatório que a gente fez. Eram 11 pessoas denunciadas. A denúncia dele era o relatório que a gente fez.

### ***Entre o mundo policial e o mundo do direito: o delegado de polícia e o promotor de justiça***

A experiência brasileira mostra que o papel do delegado de polícia no inquérito policial decorre de peculiaridades históricas. Parte da literatura refere-se à “advogadização” da profissão delegado de polícia (BEATO FILHO, 1999; SOUZA, 2003, 2010). O rótulo remete a um profissional da área jurídica que assume a direção da investigação policial. O que se explica não apenas pelo modelo anterior, em que a presidência cabia a um funcionário que acu-

mulava funções policiais e jurisdicionais, mas também pelo peculiar papel que lhe é atribuído (HOLLOWAY, 1997; SOUZA, 2003, 2010). Sob a ótica sistêmica, trata-se da tradução do saber policial aos códigos do subsistema jurídico-penal. Entre os profissionais das organizações pesquisadas, o papel e a importância deste funcionário não constituem unanimidade.

No sistema de interação com os delegados de polícia, a relevância do papel do delegado como membro da organização policial aparece nas representações do profissional como responsável pela conexão entre o saber “dos tiras” e o saber jurídico. Os delegados valorizam a sua importância como gestor da investigação e como profissional que domina a técnica jurídica, ao mesmo tempo em que está próximo do dia a dia da delegacia, do saber dos tiras e da investigação:

Delegado 3: A diferença seria que o delegado, ele – uma expressão muito usada na doutrina de Portugal – é o motor de arranque do processo. [...] Mas ele trabalha a investigação inquirindo, indagando, pra descobrir o que, como, quando, onde, trazer esses elementos. O Ministério Público não. A função dele é deflagrar a ação penal, a partir dessas informações. [...] Então o modelo brasileiro foi criado com essa função, dois bacharéis em direito. [...]

Delegado 5: Na prática, eu vejo a persecução criminal como uma corrida de bastão. Não vou discutir a importância de um ou de outro. O fato é que você pode mudar o nome de inquérito pra qualquer outra coisa, você pode mudar o nome do delegado, mudar os atores, mas não tem, independente dos atores que estão em questão, ou da nomenclatura que se

utiliza, não tem como começar um processo criminal em juízo sem uma instrução prévia, uma investigação preliminar. Então eu acho que muitas vezes a gente perde muito tempo com discussões estéreis, por que? [...]

Delegado 3: [...] como os dois são juristas, eu entendo o seguinte, o delegado de polícia tá mais próximo dos fatos, mais próximo da equipe policial, ele sabe mais da realidade fática da situação. O delegado de polícia acompanhou mais de perto a investigação, fez um papel fiscalizador dentro daquela investigação, de tal forma que ele acha que ela já tem subsídios para uma denúncia. E dentro do aspecto especializado, muitas vezes o promotor não tem aquele conhecimento que o delegado de polícia tem por ter capacitação técnica e específica para aquela investigação.

No sistema de interação com os magistrados, aparecem distintas imagens sobre o papel do delegado de polícia. Entre os magistrados, o papel do delegado evidencia divergência sobre as funções que este servidor público deve desempenhar. O papel de presidência do inquérito policial não é associado exclusivamente ao delegado. Em outras palavras, a tradução do saber dos tiras aos códigos do sistema jurídico poderia ser feita pelo promotor de justiça. Há quem entenda que o promotor de justiça deveria assumir a função do delegado, outros divergem e afirmam que o promotor não estaria preparado para isso. As funções seriam diferentes, a capacitação requereria técnicas de que ele não disporia:

Juiz 1: [...] Eu acho que nós precisamos mudar várias coisas no sistema penal em geral, desde

a investigação até o processo, até a área penitenciária mesmo, depois, de execução da pena. Mas eu acho que tem muitos, muitos agentes nessa história. Eu acho que a figura do delegado de polícia, numa reforma, [pode] ser condensada na figura do promotor. Os delegados não gostam quando ouvem isso, os promotores odeiam quando ouvem isso, mas o ponto que nós estamos caminhando, a figura do delegado tá ficando absolutamente desnecessária.

Juiz 4: De jeito nenhum, não...

Juiz 1: O meu pai é delegado de polícia aposentado... outra coisa, duas polícias não dá certo. Tem que unificar essas polícias e ver o que há de melhor numa e outra, e aproveitar. Mas não dá pra ter duas polícias, não dá pra ter...

Juiz 2: Eu acho que o MP não tá preparado pra assumir. Eu acho que isso vai acabar desvirtuando a própria distinção do MP.

Entre os promotores de justiça predomina a visão de que o delegado “estaria sobrando”, pois o promotor de justiça deveria assumir a direção da investigação. A polícia não estaria preparada para a investigação de determinados crimes, tais como os praticados contra a administração pública. Os relatos sugerem corporativismo da polícia, e ressentem que não haveria qualquer indiciamento pela prática de tortura no Distrito Federal. Porém, as falas revelam autocríticas. O promotor de justiça não estaria cumprindo a função fiscalizadora do inquérito policial.

Promotor 5: Existe uma superposição de atribuições.

Promotor 3: De fato há uma superposição. Eu diria [que] hoje o Brasil é o único país que tem essa figura esdrúxula que é a do delegado. Não existe nenhum outro país no mundo que tem uma figura como é a do delegado

brasileiro. [...]

Promotor 2: A pergunta é qual é a diferença do promotor para o delegado. Eu penso que o cerne está na diferença das instituições em que eles são formados. A instituição MP, ela permite ao promotor de justiça uma maior visão da autonomia na sua prática. O promotor e o delegado são produtos dessas instituições, então a diferença é do ponto de vista institucional. [...]

Promotor 6: Ai da sociedade se tudo que vem da polícia fosse oficializado. Ai da sociedade, ai dos direitos humanos, ai do Estado democrático de direito se as garantias constitucionais não fossem do MP. O grande filtro hoje é o MP.

Promotor 5: A sobreposição a que eu me referi foi a seguinte: qual é a função do delegado dentro do inquérito policial? É coordenar o rumo dado à investigação. [...] O que o promotor deveria fazer na hora que ele recebe o inquérito? Ele analisa, ele vê: “as informações que tem já são suficientes? Não, não são.” Então ele requisita o retorno dos autos à delegacia de polícia, “eu requisito que se faça isso, que se faça isso, que se faça isso”. Isso é o que o promotor deveria estar fazendo.

### ***Saber policial, saber jurídico e os papéis organizacionais da Polícia Civil, do Ministério Público e do Judiciário***

Os relatos dos promotores de justiça contrastam com a fala de delegados e de agentes de polícia. Os delegados se ressentem das investidas do MP em um campo em que os promotores não estariam treinados. A trajetória da polícia é confrontada com a do MP. A polícia sofreria do “mal da subserviência”, em alusão às constantes interferências políticas na instituição. Já o MP teria in-

vestido no que é avaliado como estratégia equivocada: recrutamento de jovens recém-egressos das universidades, sem suficiente amadurecimento para compreender a investigação e as dificuldades enfrentadas pela polícia (MISSE, 2010).

Na fala de um dos delegados de polícia, o controle da investigação teria objetivo não explicitado, porém evidente – o inquérito policial seria fonte de poder:

Delegado 2: Mas eu vou dar um choque de realidade pra vocês dois que tão começando, mas nós três aqui pensamos mais ou menos igual, depois de 10 anos e muita coisa que a gente viu... [...] Mas existe uma guerra mais ou menos aberta, por poder, não por interesse da sociedade, envolvendo internamente na polícia agentes e outras classes, e delegados. Dentro do segmento policial, polícia civil, polícia militar. Num plano mais amplo, polícia civil, PM, Ministério Público. Na verdade, nenhum desses segmentos tá querendo nada além de dinheiro. A gente fala poder mas é dinheiro, com todas as letras. Porque o MP quer fechar a investigação porque investigar é bom, porque você pode chantagear o governador, o vice-governador, a, b, c, d – [...] dizendo no plano teórico – garantir que a sua instituição não vai ser atacada... então se os agentes dominam a investigação, se eles engolem os delegados, fazem o delegado sumir, que é o plano deles, não sei se tá certo ou se tá errado, [discordâncias] aí quanto mais poder você tiver, mais dinheiro, mais salário você vai poder ter. Então todo mundo quer isso, mas efetivamente ninguém, ou quase ninguém, pouquíssima gente quer trabalhar. [...]

Nos relatos dos magistrados a investigação

aparece como tema alheio à atividade judicial. Como já mencionado, o modelo do juiz que conduz a investigação (juiz instrutor) foi adotado na França, expandindo-se para outros países. Atualmente é questionado e reformado (MACHADO; GOMES JÚNIOR, 2011a, 2011b). No Brasil, durante um longo período no século XIX, as funções de investigação foram exercidas por um magistrado (juízes de paz) (HOLLOWAY, 1997; SOUZA, 2003, 2010). Nas falas, aparece de forma recorrente não apenas o distanciamento da investigação, mas também as razões jurídicas que o justificam:

Juiz 2: Na verdade, na verdade é assim. A gente não só não tem, como não deve ter. Essa é a tendência inclusive da nossa legislação. O projeto que encaminharam lá pro Congresso sobre código penal [processo penal] já acolhe no Brasil aquela teoria de que o juiz é apenas de garantia da fase do inquérito policial. É pra cada vez mais o juiz se distanciar da fase de investigação porque ela é regida ao Ministério Público como lembrou ela aqui. [...]

Juiz 3: O cartório já manda direto pro MP. Eu não tomo conhecimento do que é inquérito.

Juiz 2: Eu costume dizer que o juiz só vai olhar se for curioso, se tiver curiosidade em relação àquele inquérito porque [...] não dá tempo de abrir um inquérito policial.

### ***Interações organizacionais e sistema jurídico: proximidades e conflitos***

Nas interações entre os distintos atores, os relatos dos magistrados sugerem proximidade com os promotores de justiça. As narrativas surgem marcadas pela identidade construída desde os bancos das universidades. A opção por uma ou outra carreira parece fruto do acaso, o que acaba, também, revelando a construção

subjetiva das hierarquias entre organizações do subsistema jurídico-penal (BONELLI, 2003b). Em outra ocasião foi descrita a estratégia institucional do movimento das associações do MP para se aproximar do MP como estratégia de conquista de poder no campo jurídico-penal (MACHADO, 2007a, 2007b, 2011). Pesquisas sobre as profissões jurídicas apontam e marcam diferenças entre promotores de justiça, magistrados e delegados de polícia. A formação universitária conforma capital simbólico relevante para a compreensão das interações, na medida em que estabeleceria os profissionais com diferentes níveis de formação acadêmica (BONELLI, 2003b). A proximidade originada nos bancos universitários aparece nos relatos:

Moderador 1: E no caso de cada um de vocês no âmbito de trabalho de vocês, como é que acontece esse contato juiz e promotor [...]

Juiz 2: É diário.

Juiz 1: Vai vendo a ética do profissional, verificando se ele é correto...

Juiz 1: Nós tiramos a burocracia excessiva do inquérito com uma simples medida.

Moderador 1: É quase que um distanciamento mesmo né, do juiz...

Juiz 3: Porque não cabe, não compete ao juiz fazer inquérito. Isso é função do MP.

Juiz 4: [...] Mas quem viveu a vida inteira em Brasília, e mora aqui, estudou, fez faculdade aqui, estudou pra concurso... a gente acaba conhecendo os promotores que trabalham com a gente há muitos anos, muitas vezes de época de faculdade, amizade de, pra concurso, aí acabou de um passar pra promotor, o outro pra juiz, e trabalhando juntos hoje. Então tem isso também. Brasília tem essa característica.

A sintonia entre magistrados e promotores não aparece com os delegados de polícia. Ao contrário, nos relatos do trabalho de campo, o magistrado, não raramente, apoia-se no critério do promotor de justiça para avaliar as medidas cautelares. Há uma certa desconfiança no trabalho da polícia. O promotor de justiça atuaria como mediador principal. As representações sociais sugerem o papel relevante das interações organizacionais para a comunicação das distintas organizações do subsistema jurídico-penal:

Juiz 1: [...] Quando eles têm uma investigação grande, que o inquérito tá tramitando lá e eles vão deflagrar depois de escuta telefônica, vão deflagrar uma operação grande, eles vêm ao meu gabinete, junto com o promotor. O promotor normalmente fala olha, eu conheço o delegado, pode confiar, e aí são feitas várias operações nesse sentido, prisão, busca e apreensão...

A organização burocrática e a profissionalização das carreiras jurídicas configuram processos funcionais para a autopoiese do sistema jurídico (LUHMANN, 2005a, p. 359 et seq.). No Brasil, as pesquisas com profissões jurídicas sugerem tendência de insulamento em relação ao mundo da política. O *ethos* profissional remete a dinâmicas próprias nas organizações (BONELLI, 2002, 2003a, 2003b; MACHADO, 2011).

A ausência de garantias para a atuação da polícia é um dos aspectos do modelo criticado por promotores, juizes e até mesmo pelos delegados de polícia (MACHADO, 2007a; SADEK, 2003). Nos relatos de magistrados e promotores de justiça, o MP, exatamente por

dispor das mesmas garantias constitucionais do magistrado, teria, supostamente, mais condições para dirigir a investigação.

As interferências políticas surgem como déficits de insulamento organizacional e profissional. Se a Polícia Civil é uma organização que deveria atuar funcionalmente a partir da codificação jurídica, as irritações muitas vezes bloqueiam o fechamento operacional, potencializando a abertura cognitiva. Em contrapartida, a polícia parece representar caso prototípico de organização polifônica, programada pela codificação jurídica e política. Por um lado, integra as políticas de segurança pública do Estado; por outro, a investigação conduzida está a serviço de outras organizações do subsistema jurídico-penal (ANDERSEN, 2003).

Evidências sugerem que essa interpretação é viável, e reiterada nas representações sociais:

Juiz 1: [...] O delegado de polícia sério, ele é perseguido. Eu já vi muito delegado de polícia fazendo investiga... ele não tem inamovibilidade. Se ele tá incomodando o poder político ali...

Juiz 4: Tiram ele dali, manda ele lá...

Juiz 1: Ligam pro governador, e transferem ele pra grande São Paulo... quem tem a garantia como o juiz? O promotor. Por isso que eu acho que a figura do delegado tem que desaparecer! E deixar na mão do Ministério Público.

Juiz 3: Eu acho que a segunda opção sua é melhor que a primeira. [...]

Juiz 1: É isso que me incomoda... os delegados ficam como figuras que sobram nisso tudo, porque o importante é o promotor e o chefe de investigação. O delegado, um ou

outro que realmente atua, e você quando ouve eles, em juízo, você percebe que ele não tá por dentro daquilo.

As representações sociais sugerem interações que se aproximam da tipologia proposta por Seidl (2005, p. 148-150). Por um lado, as relações entre agentes de polícia e delegados configuram interações decisórias. Por outro lado, as interações entre agentes/delegados e promotores/magistrados são preparatórias para as decisões organizacionais. Em algumas situações, os relatos sugerem que as interações informais entre os membros das distintas organizações envolvidas no inquérito policial são relevantes para a tomada de decisões (SEIDL, 2005, p. 148-150).

### ***A divisão do trabalho policial civil: imagens e construções internas***

Nos relatos dos agentes de polícia, o papel do delegado no modelo brasileiro vincula-se às finalidades do inquérito policial, à teleologia da investigação: a produção da verdade, a verdade policial, na análise de Lima (2003). Nas imagens sugeridas nas representações sociais encontram-se pistas sobre as interações organizacionais e premissas decisórias da organização policial. Os relatos sugerem a existência de delegados operacionais e cartorários.

O delegado operacional é representado como figura proativa, comprometida com os saberes policiais e a racionalidade instrumental do inquérito policial: a investigação. Já o delegado cartorário é descrito na tipologia dos agentes como burocrata, muitas vezes perdido na teia construída de atos oficiais, formalização de termos e procedimentos, com a

pretensão de conferir caráter para-judicial ao inquérito policial. Atua como um resquício formalista que remete ao modelo anterior, em que a investigação era conduzida por um magistrado, que acumulava funções que apenas ao longo da história foram repartidas a distintos funcionários do Estado.

Na avaliação dos agentes, o delegado, gestor da Delegacia de Polícia, deveria providenciar as condições materiais e humanas para que o agente investigador, o profissional da investigação na fala dos agentes, pudesse de fato desempenhar a sua função, a verdadeira “razão de ser” do inquérito policial.

A leitura sobre o papel do delegado de polícia surge nos relatos sobre a atividade diária na delegacia. A formação jurídica não é desprezada. Ao contrário, teria função importante: atender demandas da investigação segundo a lógica do Estado de Direito. Os agentes relatam a relevância da interação com membros de outras organizações. Durante a investigação, muitas vezes, há necessidade de medidas cautelares que dependem de autorização judicial, o que demanda intervenção do delegado de polícia, circunstância que valorizaria a formação jurídica desse profissional. Não raramente faz-se necessária a interação com promotores e magistrados, papel que os agentes assumiriam nas rotinas da delegacia:

Agente 2: É, eu acho que o delegado ele exerce um papel fundamental na delegacia, ele, assim, né, minha opinião, o delegado tem que atuar junto com as sessões... [...]

Agente 2: Eu conheço delegados que atuam realmente junto com as sessões. [...]

Agente 1: Que a gente chama delegados operacionais.

Agente 2: Então, por exemplo, o chefe de sessão, ele vai lá, conversa, o delegado, doutor, olha, tão precisando que o senhor faça uma requisição aí de uma escuta telefônica, o caso é esse, o delegado tá ali, interagindo, sabe o caso, então você tem, vamos dizer assim, uma equipe coesa, né, onde agentes e delegados trabalham, o delegado trabalha na investigação, ele não só disfarça, né [...]

Agente 4 : [...] Quem faz investigação é a gente [...], eu não tô dizendo que o delegado não possa participar, o MP tem até brigado pra poder ter esse direito também, creia-se até que vai conseguir [...]. Se o agente investigador precisa duma viatura, o chefe tem que correr atrás, tem que tentar conseguir.

Os agentes de polícia se ressentem do distanciamento com os delegados. A hierarquia não é discutida, inclusive é ressaltada como importante para a corporação; mas também revela certo distanciamento. As barreiras simbólicas construídas pela distribuição de cargos segundo a aproximação com o mundo do direito marcariam a diferença para o *ethos* policial.

Agente 2: Então a gente vê, às vezes, vê um agente que tem, é, vou até usar a palavra medo, mas, é, receio de chegar no delegado, pedir isso e achar que ele vai interpretar de uma outra maneira que não...

Agente 1: Tem delegado também que já chega e fala não quero agente na minha sala. [...]

Agente 1: Oh, na verdade, o delegado, ele se sente o rei.

Entre os agentes de polícia predomina a visão que valoriza a figura descrita (conceito

nativo) como delegado operacional. A definição associa-se à sintonia com os objetivos da investigação, com a “atividade-fim”, a razão de ser do inquérito policial. O delegado cartorário aparece muitas vezes, na fala dos agentes, como um antagonista, não um parceiro.

Agente 1: Na minha opinião, eu acho que todos os delegados, eu, na minha opinião, acho que todos os delegados deveriam ser operacional sim, entendeu? Porque, porque tem situações que agente tá na rua e fica em dúvida, vamos entrar, vamos num vamos, quando o delegado operacional ele tá ele fala assim, vamos e seja o que Deus quiser, eu arco com a consequência, você entendeu? [...]

Os delegados operacionais seriam raros, na visão dos agentes de polícia. A formação profissional focaria trabalhos burocráticos do inquérito, fazendo com que ele tivesse pouco domínio das técnicas de investigação, do *know how* acumulado na rua, o saber “dos tiras”.

Agente 2: Dentre os delegados, você conta poucos operacionais, poucos delegados operacionais.

Agente 3: São raros, mas é justificado porque o trabalho dele é despachar inquérito, é ficar impondo inquérito, ele não tem uma experiência de rua, de investigação. Ele precisa de inquérito, de presidir um inquérito. Ele quando vai pra rua, ele exercendo sua autoridade, quer planejar uma coisa que ele desconhece, aí ele fica [...], e ele nem planeja e atrapalha todo o serviço.

A formação jurídica do delegado de polícia não é, contudo, objeto de críticas unânimes entre os agentes. Aquele aparece como primeiro filtro (ou primeiro filtro jurídico). Nas per-

cepções dos agentes de polícia, a proximidade excessiva contaminaria, de alguma forma, o filtro jurídico da investigação. O envolvimento não seria totalmente salutar e impediria a correção de eventuais equívocos. O saber “dos tiras”, materializado no inquérito policial deve ser traduzida à codificação jurídica para que o trabalho possa ter um prosseguimento (metáfora do bastão).

Agente 1: Mas eu acho que o delegado que fica na delegacia ele tá se tornando um defensor público, entendeu? Por exemplo, você chega com um flagrante e o delegado chega e ele tá tão processual que ele fica assim: “Ah a jurisprudência tal, a jurisprudência tal, não, então isso não é flagrante!” Então leva embora que isso não é flagrante. Então, ou seja, a função de delegacia prender... ele, num tá, tá indo na função de defensor público. Ele não tá mais prendendo, entendeu? Esses delegados que são só em gabinete. Ele coloca tanto empecilho no flagrante que ele começa nessa jurisprudência tal, nessa jurisprudência tal, aí a gente fala doutor, a gente num tem tempo pra jurisprudência não. Então, é isso que a gente fala pro doutor, entendeu. A gente fala doutor, a gente num tem que ficar discutindo jurisprudência não, sua função é prender, a gente tem é que prender. Quem vai soltar é juiz se ele quiser lá na frente. Vamos prender, vamos fazer o flagrante, então o operacional é diferente.

Entre os agentes de polícia, se o magistrado preside a audiência (o processo penal), o promotor presidiria a denúncia, o delegado dirigiria o inquérito policial e o agente seria o verdadeiro chefe da investigação. A participação efetiva do delegado, rotulado como operacional, daria mais credibilidade à investigação, relata

um dos entrevistados. Porém, a proximidade retiraria a capacidade de análise do delegado, pois este estaria também envolvido em eventuais equívocos. Porém, defende-se também que o envolvimento do promotor de justiça ajudaria para que este compreendesse mais da dinâmica da investigação. Além disso, daria mais respaldo às ações da polícia.

Os agentes de polícia se ressentem com o fato de que a direção da carreira e o planejamento das investigações estejam sob o comando de profissionais sem formação “na rua”, na investigação direta dos fatos. Alguns dos relatos surgem marcados por relativo desânimo com a carreira. Cada vez mais jovens entrariam para a polícia sem um compromisso de longo prazo. O objetivo seria buscar outro concurso público. A unificação da carreira de agentes e de delegados parece uma opção que poderia ajudar para o aprimoramento das investigações no Brasil. A polícia norte-americana corresponderia a um modelo a ser pensado para o Brasil, por contemplar a evolução na carreira, e todos teriam esta experiência com o que é definido como razão de ser da investigação policial. A unificação, por sua vez, estimularia o perfil operacional, descrito e idealizado como delegado comprometido com a investigação policial. Um dos relatos recorda o projeto de âmbito federal que coloca o assunto em discussão.

Agente 2: Pode ter havido a carreira única porque hoje quem está, quem está dirigindo a polícia e planejando as operações são pessoas que não passaram pela rua, como que você passa, não passa pela rua, você não investiga, você não faz flagrante, você vai dirigir, operacionalizar, eu acho um erro que, que essa estrutura

um erro. Essa estrutura é um erro, agora poderíamos citar alguns exemplos, por exemplo, a polícia americana acho que seria um exemplo, a pessoa começa na rua, e como que ela ai ter autoridade pra falar... vai lá e prende essa pessoa que ela tá em flagrante, como que ele vai ter essa autoridade de experiência se ela num passou por isso? Eu acho que a polícia americana seria um exemplo.

Os relatos dos agentes de polícia sugerem que o MP deveria investigar. Aparecem as experiências em que o MP teria construído relações com a Polícia Militar para cumprir diligências, as quais seriam atribuição da Polícia Civil. Outro relato, em sintonia com as percepções dos delegados, indica que o MP não quer investigar. O desejo é apenas por “holofotes”, em alusão à exposição na mídia de alguns poucos casos.

## CONCLUSÕES

Neste artigo, privilegiou-se a análise das representações sociais produzidas por meio de sistemas de interação (Grupos Focais). Na medida em que conformam a cultura organizacional, os discursos analisados são relevantes para a compreensão das premissas decisórias e forma de comunicação das organizações.

Entre os magistrados, predomina visão crítica sobre a atuação da polícia. Embora não haja voz unânime, chega-se a propor a abolição da figura do delegado de polícia, papel que deveria ser ocupado pelo promotor de justiça. A prova técnica é valorizada como elemento de prova fundamental. O magistrado deve-se manter afastado do conteúdo do inquérito policial, padrão de comportamento que é descrito como tendência contemporânea das reformas pro-

cessuais penais. Valoriza-se a análise inicial do promotor de justiça em relação ao resultado do inquérito policial. Em regra, não há divergência quanto aos arquivamentos requeridos pelos promotores. Analisando sob o enfoque sistêmico, a decisão do MP reduz complexidade para decisões de outra organização.

Entre os promotores de justiça, predomina o ceticismo em relação ao papel cumprido pelo delegado de polícia. O relatório final, peça em que culmina a investigação, é descrito como documento que não ajuda e muitas vezes atrapalha o promotor. A análise jurídica e o enquadramento do suposto tipo penal gerariam dificuldades dificilmente contornáveis durante a instrução. Os promotores de justiça reivindicam atuação mais relevante na fase do inquérito e defendem que apenas assim os delitos não tradicionais, como os crimes de colarinho branco poderiam ser devidamente investigados.

Em um ponto, a fala dos promotores encontra eco no discurso dos juízes: a falta de autonomia da polícia impediria investigações sensíveis para o poder local. As interferências políticas enfraqueceriam a atuação isenta da polícia.

O discurso dos delegados de polícia valoriza o papel de um profissional da área jurídica que conduz o inquérito policial. A referida “advogadização” é construída internamente como elemento peculiar do modelo brasileiro que não deveria ser modificado. Ao contrário, seria

a tradição da investigação no Brasil. As críticas são dirigidas fundamentalmente aos promotores de justiça, que pouco ou nada compreenderiam das investigações. O saber especializado do delegados de polícia estaria exatamente na conexão entre a *expertise* policial e a formação técnica do jurista. A profissão constituiria, assim, uma forma de acoplamento estrutural entre o mundo policial e o mundo do direito.

Entre os agentes de polícia predomina o discurso de autovalorização do trabalho policial. A função precípua do inquérito, a investigação, configuraria um campo complexo para quem domina o saber “dos tiras”. O trabalho do agente apareceria na denúncia do promotor, na imagem retórica do “espelho da denúncia”. Os relatórios detalhados dos agentes de Polícia forneceriam os subsídios fundamentais para a ação penal. Além disso, na prática, os agentes cumpririam o papel de convencimento do promotor e juiz da linha da investigação, bem como da necessidade de medidas cautelares. A imagem dos delegados de polícia aparece associada à razão de existir do inquérito: investigação. O delegado operacional é descrito como profissional dedicado à investigação. Antes de jurista, fala como policial, que apoia material e juridicamente a “apuração dos fatos”. O delegado cartorial aparece como profissional que se perderia nos meandros da burocracia, orientado pela codificação jurídica. No afã de conferir juridicidade aos atos de investigação, perderia o foco principal da atividade da Polícia Judiciária<sup>12</sup>.

1. Este artigo constitui parte da pesquisa desenvolvida como *visiting scholar* nas universidades Fordham e John Jay of Criminal Justice (Nova Iorque) em maio e junho de 2011, bem como *integra pesquisa pós-doutoral em Sociologia pela Universidade de Brasília*. Agradeço os comentários dos pesquisadores e estudantes do Grupo de Pesquisa Política Criminal (Uniceub), com os quais tive a oportunidade de debater uma versão parcial deste texto. Insere-se na linha de pesquisa “A diferenciação do subsistema jurídico-penal”. Uma versão parcial deste artigo foi publicada pela Revista Brasileira de Ciências Criminais e pela Editora Marcial Pons (MACHADO, 2014).
2. Entre 2010 e 2011, tive a oportunidade de participar da organização dos números 1 e 2 da Revista do Conselho Nacional do Ministério Público, material que analisa em profundidade os temas referidos. O primeiro número foi dedicado aos modelos de MP, com experiências na Europa e América Latina. O segundo número focalizou as relações entre o MP e as polícias na Europa e nos Estados Unidos (MACHADO; GOMES JÚNIOR, 2011a; MACHADO; GOMES JÚNIOR, 2011b).
3. A análise da história do MP brasileiro sinaliza também aproximação do Judiciário (MACHADO, 2007a, 2007b). Para uma revisão, ver Santos (2008).
4. Certamente, é vasta a literatura sobre o tema. De forma mais ampla, as representações podem ser consideradas imagens, símbolos e expressões decorrentes das interações que ocorrem entre o indivíduo e a sociedade, com capacidade criadora de uma dada realidade, dirigindo práticas sociais para uma correspondente realidade (JOVCHELOVITCH, 2004).
5. Luhmann critica a visão predominante sobre a organização e decisões na década de 1970. No modelo criticado, as decisões surgem como escolha entre alternativas. Critica-se também o objeto de pesquisa, centrado na disjunção entre o modelo formal e o modelo informal (patologias da organização) (LUHMANN, 1997, p. 3-4).
6. A concepção clássica de complexidade equivalia a “dificuldade para decidir”. Para Luhmann, a complexidade nos sistemas organizacionais surge como relação entre decisões. Estas funcionam como premissas decisórias para outras decisões (LUHMANN, 1997, p. 21).
7. Distinguem-se quatro formas de diferenciação: segmentação, centro/periferia, estratificação e diferenciação funcional (século XVIII) (LUHMANN, 1990, 2007).
8. Interação usa a distinção interação/entorno na forma de papéis, como programas (SEIDL, 2005, p. 151).
9. Organização fornece moldura para interação. Normalmente os participantes da interação só se reconhecem como membros da organização (SEIDL, 2005).
10. O pesquisador acompanhou alguns dos grupos focais.
11. Alude-se aqui à interessante análise elaborada em etnografia sobre a polícia mexicana (AZAOLA GARRIDO; RUIZ TORRES, 2009).
12. Agradecimentos a Arthur Costa pelo acesso à íntegra do material da pesquisa, especialmente a documentação referente aos grupos focais.

## Referências bibliográficas

- ANDERSEN, Niels A. **Polyphonic organizations**. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor. *Autopoietic Organization Theory: Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 151-182.
- AZAOLA GARRIDO, Elena; RUIZ TORRES, Miquel Angel. **Investigadores de papel. El papel judicial en la investigación de los delitos en la Ciudad de México**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 80, set./out. 2009, p. 323-345.
- BEATO FILHO, Cláudio C. **Políticas públicas de segurança e a questão policial**. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez. 1999, p. 13-27.
- BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. **La construcción social de la realidad**. Trad.: Silvia Zuleta. Buenos Aires: Amorrortu, 1999.
- BONELLI, Maria da Glória. **As Disputas em Torno da Fronteira entre Profissão e Política no Ministério Público Paulista**. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 65, 2003a, p. 169-182.
- \_\_\_\_\_. **Perfil Social e de Carreira dos Delegados de Polícia**. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Delegados de Polícia*. São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003b. p. 31-67.
- \_\_\_\_\_. **Profissionalismo e Política no mundo do Direito**. São Paulo: EdUFSCar/Sumaré, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **Poder, derecho y clases sociales**. Trad.: Maria José Bernuz Beneitez, Andrés García Inda, Maria José Ordovás e Daniel Oliver Lalana. 2. ed. Bilbao: Editorial Desclée de Brower, 2001.
- COSTA, Arthur T. M. **A discricionabilidade no sistema de justiça criminal: uma análise do caso do Distrito Federal**. In: MISSE, Michel (Org.). *O inquérito policial no Brasil*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010. p. 191-236.
- \_\_\_\_\_. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e de Nova Iorque**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- DOUGLAS, Mary. **Como piensan las instituciones**. Trad.: José Antonio López de Letona e Gonzalo Gil Catalina. Madri: Alianza, 1996.
- HASSE, Raimund. **Luhmann's Systems Theory and the New Institutionalism**. In: SEIDL, David; BECKER, Kai Helge (Eds.). *Niklas Luhmann and Organizational Studies*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB, 2005. p. 248-261.
- HOLLOWAY, Thomas W. **Polícia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. **Psicologia social, saber, comunidade e cultura**. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, mai./ago. 2004, p. 20-31.
- LIMA, Roberto Kant de. **Direitos civis, Estado de Direito e "cultura policial": a formação policial em questão**. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 11, jan./mar. 2003, p. 241-256.
- LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Cidade do México: Herder, 2010.
- \_\_\_\_\_. **La sociedad de la sociedad**. Trad.: Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2007.
- \_\_\_\_\_. **The Paradox of Decision Making**. In: SEIDL, David; BECKER, Kai Helge (Eds.). *Niklas Luhmann and Organizational Studies*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB, 2005a. p. 85-106.
- \_\_\_\_\_. **El derecho de la sociedad**. Trad.: Javier Torres Nafarrate. Cidade do México: Herder, 2005b.
- \_\_\_\_\_. **Organización y decisión: Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo**. Trad.: Dario Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sistemi Sociali: Fondamenti de una teoria generale.** Trad.: Alberto Febbrajo e Reinhard Schmidt. Bolonha: Il Mulino, 1990.

MACHADO, Bruno Amaral. **Justiça Criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões.** São Paulo: Marcial Pons, 2014.

\_\_\_\_\_. **Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 88, jan./fev. 2011, p. 273-314.

\_\_\_\_\_. **Fiscalías. Su papel social y jurídico-político: una investigación etnográfico-institucional.** Barcelona: Anthropos, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias.** Curitiba: Juruá, 2007b.

MACHADO, Bruno Amaral; GOMES JÚNIOR, Luiz Moreira. **O Ministério Público e a Polícia no sistema de justiça criminal: interações, dinâmicas organizacionais e controle.** *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 2, 2011, p. 7-11.

\_\_\_\_\_. **Modelos de Ministério Público: organização, estrutura e controle.** *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 1, 2011, p. 5-9.

MISSE, Michel (Org.). **O inquérito policial no Brasil.** Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário: A polícia enquanto 'Justiça Informal' das classes populares da Grande Recife.** *Revista Brasileira de*

*Ciências Criminais*, São Paulo, n. 44, 2003, p. 279-300.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Apresentação.** In: \_\_\_\_\_. *Delegados de Polícia.* São Paulo: Sumaré/Fundação Ford, 2003, p. 9-30.

\_\_\_\_\_. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil.** São Paulo: Sumaré/IDESP, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Judiciário em Debate.** São Paulo: IDESP/Sumaré, 1995.

SANCHEZ FILHO, Alvinio Oliveira. **Ministério Público e controle externo da polícia na Bahia.** In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Justiça e Cidadania no Brasil.* São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000. p. 185-208.

SEIDL, David. **Organization and Interaction.** In: \_\_\_\_\_. BECKER, Kai Helge (Eds.). *Niklas Luhmann and Organizational Studies.* Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB, 2005. p. 145-170.

SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. **Delegados de Polícia e a gestão cotidiana da violência em São Paulo, final do século XIX.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 83, mar./abr. 2010, p. 271-288.

\_\_\_\_\_. **Polícia, direito e poder de polícia. A polícia brasileira entre a ordem pública e a lei.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 43, abr./jun. 2003, p. 295-313.

WALKER, Samuel. **Taming the system: the control of discretion in criminal system, 1950-1990.** *New York: Oxford University Press*, 1993.

# O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas

Bruno Amaral Machado

## Resumen

**La división del trabajo jurídico-penal y la averiguación policial en Brasil: discursos y prácticas**

*A partir de un enfoque organizacional-sistémico, el artículo analiza los discursos de miembros de distintas organizaciones del subsistema jurídico-penal con relación a la averiguación policial. Para el análisis, se utiliza el material empírico producido a partir de grupos focales realizados en el Distrito Federal con magistrados, promotores de justicia, comisarios de Policía y agentes policiales que investigan sobre la averiguación policial en Brasil*

**Palabras clave:** *Sistemas. Organizaciones. Justicia criminal. Interacciones organizacionales.*

## Abstract

**The division of labor in the realm of criminal justice and police investigation in Brazil: discourse and practice**

*This paper analyzes discourse on police investigation produced by members from various organizations constituting the criminal justice subsystem. An organizational-systemic approach was adopted for this analysis. The empirical data was generated from focus group discussions with judges, prosecutors, police chiefs and police officers. The sessions were held in Brazil's Federal District, and focused on police investigation..*

**Keywords:** *Systems. Organizations. Criminal justice. Organizational interaction.*

**Data de recebimento:** 10/12/2014

**Data de aprovação:** 27/01/2015