

Importância das Atividades de Investigação e Inteligência Policial para o Sistema de Justiça Criminal e seu Aprimoramento no Brasil*

Almir de Oliveira Junior**

Mais do que chamar o exército para subir ou descer morros, é o uso da inteligência que vai definir o nível de criminalidade que teremos de suportar nos próximos anos.

Guaracy Mingardi

1 INTRODUÇÃO

A discussão concernente à atuação e ao desempenho das instituições do Estado na formulação e execução de programas e políticas exige que se alargue o entendimento a respeito do funcionamento das burocracias profissionais e sua capacidade de promover, de maneira democrática, condições favoráveis ao desenvolvimento em sua acepção mais ampla – o que engloba a crescente garantia de direitos individuais e a promoção da justiça. Tendo por referência tal objetivo, este artigo levanta algumas questões consideradas fundamentais para pensar o papel das organizações policiais diante dos atuais desafios colocados pelas altas taxas de criminalidade e pela sensação de impunidade disseminada no Brasil.

2 SITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Dados do Ipea mostram que a maioria da população tem muito medo de crimes como assassinato e assalto à mão armada, que o grau de confiança nas instituições policiais é baixo e que a participação das Forças Armadas nas atividades de segurança pública é amplamente desejada (Ipea, 2010; 2012). Neste contexto de claro anseio dos cidadãos por um país no qual a paz social e a segurança pública sejam realidades alcançadas, é necessário refletir sobre os problemas de atuação das polícias e também sobre os possíveis impactos que o redirecionamento estratégico de suas ações poderia causar no controle do crime.

A distribuição da segurança pública envolve várias etapas concatenadas e sucessivas, promovidas por várias organizações do Estado, carregadas de singularidades, que, em seu conjunto e em sua interação, definem o fluxo do sistema de justiça criminal, do qual a polícia é peça fundamental (Sapori, 2007). As organizações policiais representam o maior “filtro” deste sistema, definindo a distância entre a criminalidade detectada e a investigada (Adorno e Pasinato, 2010).

A polícia é a instituição que tem a responsabilidade da apuração dos crimes e da manutenção da ordem, dispendo de meios para registro e esclarecimento dos fatos e do uso legítimo da força.

* Agradecimentos a Priscila Carlos Brandão, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e a Luseni Aquino, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, pelos comentários. Omissões e erros são de inteira responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Essa instituição opera uma importante seleção do que será ou não registrado como crime e do que irá ou não ser encaminhado para tratamento do sistema judicial (Paes, 2010, p. 112-113).

3 ATIVIDADES DE INVESTIGAÇÃO E INTELIGÊNCIA POLICIAL

Defende-se, neste artigo, que as deficiências das atividades de investigação e inteligência policial estão entre os principais problemas do sistema de justiça criminal. A investigação policial se refere a procedimentos técnicos que devem ser empreendidos para que, após o cometimento de um delito, possa haver apuração dos fatos e levantamento de subsídios que sustentem a ação criminal. Trata-se, portanto, de uma atividade *reativa*, integrante da persecução penal, utilizada para determinar se há provas sobre a existência do fato, sua caracterização como crime e sua possível autoria.

Para que determinados fatos da sociedade sejam reconhecidos enquanto crime e mereçam uma intervenção dos agentes encarregados das instituições do sistema de segurança e justiça, é necessária a existência da tipificação penal e que os agentes realizem uma série de procedimentos para apuração das versões contadas e indícios colhidos, o que compreende a produção de diversos documentos que concorram para a formalização do fato criminal, para que este possa ser levado a julgamento (Paes, 2010, p. 110).

Em outras palavras, a investigação policial consiste em um trabalho que deve ser efetuado de forma eficiente e eficaz para que haja consequências efetivas em termos da garantia de segurança pública. Mas não são apenas estes aspectos técnicos que estão em jogo. Diante da prerrogativa estatal de controle social e da obrigatoriedade de instalação do processo penal sempre que as instituições de Estado tiverem conhecimento de um crime ocorrido, a legislação brasileira busca garantir ao máximo o direito de ampla defesa e, assim, proteger os cidadãos do arbítrio dos agentes encarregados de implementar a segurança pública (Pereira, 2010). Seguindo esta lógica, cabe ao acusador o ônus da prova, devendo atuar, para este fim, dentro dos limites legais, demarcados inclusive pela garantia de direitos fundamentais dos próprios suspeitos. Deste modo, só deveria haver a possibilidade de o Poder Judiciário aplicar pena aos cidadãos contra quem a polícia reuniu evidências de forma legal.¹

Avalia-se que, no Brasil, falhas na investigação fazem com que a maior parte dos casos de crime fique sem solução, sem haver sequer o seu encaminhamento ao Ministério Público para o estabelecimento de denúncia (Adorno e Pasinato, 2010). Isto reflete uma dificuldade histórica e estrutural das polícias brasileiras que, tradicionalmente, não mantêm as atividades de investigação e inteligência em posição de destaque entre suas atribuições. Ou seja, para além da crítica comum quanto à “morosidade da justiça”, a grande diferença entre o número de delitos que geram atendimentos policiais e o que realmente se transforma em processos penais representa um dos maiores fatores de impunidade no país (Misse, 2010). Como ilustração do tema, em fevereiro de 2012, a imprensa divulgou amplamente o fracasso de um mutirão empreendido conjuntamente pelo governo federal, pelo Judiciário e pelo Ministério Público para concluir cerca de 143 mil inquéritos policiais – que estavam parados – que haviam sido instaurados até 2007 pelas polícias civis.² Em resultado, o que se conseguiu foi o mero arquivamento de grande parcela dos inquéritos, devido à falta de provas, indicação de autores, suspeitos e testemunhas, ou mesmo à identificação muito imprecisa deles.

1. Ou seja, deve haver esforço para erradicar, em um Estado democrático de direito, práticas como a tortura para extrair confissões ou conseguir provas, o uso de escutas telefônicas e outros recursos tecnológicos que infrinjam a privacidade dos indivíduos suspeitos sem a devida autorização de um juiz, entre outras que violem direitos fundamentais.

2. Manchete de primeira página da *Folha de S. Paulo*, de 23 de fevereiro de 2012 (Fracassa..., 2012).

As deficiências das atividades de investigação podem ser abordadas a partir de diferentes aspectos, como falta de estrutura ou de investimento na formação de peritos. Contudo, neste texto, pretende-se enfatizar uma dimensão específica, relacionada à cultura ocupacional das polícias. Diferentes estudos apresentam um quadro preocupante em relação ao lugar mantido pelo ensino das técnicas de investigação criminal nesta cultura. Pesquisa realizada no Rio de Janeiro, objetivando identificar os processos formais e informais de investigação e de transmissão de informação em delegacias especializadas, indica que o conhecimento e a aprendizagem adquiridos pelos policiais decorrem principalmente do desempenho cotidiano de seus trabalhos. A conclusão é que *expertise* para solucionar os casos de sequestros, homicídios e de crime organizado engloba poucas atividades formais de especialização (Nascimento, 2008).

De fato, as organizações policiais brasileiras não alcançaram grau de profissionalismo adequado em duas de suas atribuições fundamentais: uso da força física e capacidade de investigação. Primeiro, porque fazem demasiado uso da força, principalmente contra as classes populares (Paixão, 1988). Segundo, porque os trabalhos de investigação e análise criminal acabam ficando em segundo plano, em meio ao enorme conjunto de outras demandas que ganharam posição de prioridade no cotidiano das polícias. Estes requerimentos vão desde atividades administrativas até o atendimento a um grande número de casos sem nenhuma relação com a ocorrência de crimes, que, por si mesmas, já representam uma enorme demanda frente à precariedade de recursos materiais e humanos das polícias (Azevedo e Vasconcellos, 2011). Além disso, a própria cultura organizacional normalmente desenvolvida pelos policiais é recalitrante a um maior grau de especialização e profissionalismo no aprimoramento do uso de técnicas de investigação, principalmente pela forte noção que compartilham de que o policial se forma “nas ruas” ou “na prática”.

Ao serem questionados sobre suas competências para investigar caso de homicídios, os policiais dizem que não fizeram nenhum curso para isso. Dizem que vão aprendendo com a experiência, e que alguns elementos que trouxeram da delegacia em que estiveram anteriormente pode ser utilizada para elucidar crimes (Nascimento, 2011, p. 27).

Trata-se do mito do “faro policial”. Policiais geralmente desvalorizam a formação recebida em suas academias, considerando os cursos muito distantes da sua prática cotidiana (Minayo e Souza, 2003). Diante da ocorrência de um crime (por exemplo, um homicídio), o investigador da polícia civil, ancorado em sua experiência ou intuição, cogita as possíveis motivações envolvidas e, a partir disso, procura indícios que indiquem os suspeitos. Então, lançando mão principalmente de depoimentos, acredita que, uma vez diante do culpado, poderá pegá-lo em suas próprias contradições devido ao seu “faro policial” apurado.³

3. Uma descrição detalhada é encontrada em Beato (1992). Da mesma maneira, o conhecimento técnico formal também é pouco valorizado entre os policiais militares. No seguinte trecho de entrevista, coletada por Muniz (1999, p. 153), um sargento da Polícia Militar do Rio de Janeiro compara seu processo de aprendizagem com o do criminoso, ambos por meio de socialização informal com os mais experientes no meio: “vagabundo diz que ele tira diploma do crime na cadeia. Para o policial o diploma está na rua. A rua é a escola do policial. Tudo que você quiser ver está ali, é olhar. Eu aprendi a ter olho técnico na rua” – o termo “vagabundo” é comumente utilizado por policiais militares para se referirem a suspeitos e criminosos, principalmente aqueles oriundos das classes populares. O problema é que este olhar supostamente “técnico” não é neutro. Na prática, isto pode ser observado quando corpos de jovens negros e pobres assassinados são encontrados nas favelas e periferias. A mesma versão é continuamente citada por policiais nos noticiários exibidos nos mais variados veículos de comunicação do país (“já sabemos o que aconteceu, a vítima estava envolvida com o tráfico de drogas”). Contudo, apesar das autoridades policiais estimarem que a maioria das vítimas de tiro no Brasil consiste em indivíduos envolvidos com o tráfico, pesquisas mostram que se trata de uma explicação simplista (Adorno e Pasinato, 2010; Misse, 2010).

A função de investigar é complexa e importante demais para ser executada dentro de patamares do senso comum. Não se pode negar que esforços têm sido feitos para aprimorar a formação em capacidade investigativa, e devem ser valorizados.⁴ Contudo, é preciso refletir seriamente sobre a possibilidade de novos avanços. Como defende Barreto Júnior (2009), as carreiras de delegado e detetive precisam ser reconceituadas para serem compreendidas dentro de um novo prisma de gestão do ato investigatório. Este pode ser visto como um processo racional de imbricação técnica, com características qualitativamente semelhantes à pesquisa científica.

Caberia então perguntar acerca da viabilidade de uma fusão metodológica entre os objetivos de descrever o crime para os efeitos judiciais da punição e, ao mesmo tempo, os objetivos de uma descrição esclarecedora, modeladora de uma “leitura” científica sobre a recorrência e características do comportamento criminal no tempo e no espaço. Essa última orientação se prestaria à formulação de políticas de intervenção preventiva, de caráter proativo e articulado às agendas de outros setores do poder público, além de movimentos sociais responsáveis e competentes (Barreto Júnior, 2009, p. 45).

Nesse mesmo sentido, Pereira (2010) aborda a possibilidade de uma ciência da investigação que ultrapassaria a prática isolada e individual, tornando-se uma atividade coletiva e ampla, voltada para discussão de modelos gerais de análise. Esta perspectiva aponta para outro tópico também fundamental ao aprimoramento institucional das polícias: a produção e a utilização de *inteligência policial*.

Apesar de serem conceitos correlatos e de fato complementares, é preciso distinguir a investigação criminal da inteligência policial. Como citado anteriormente, a investigação consiste em uma atividade *reativa*, com a qual se buscam levantar indícios e provas de uma infração penal e sua autoria, cuja destinação será o inquérito policial e os autos do processo criminal, caso proposta a denúncia pelo Ministério Público. A inteligência, por sua vez, é uma atividade *proativa*, caracterizada pela busca constante de informações que, uma vez organizadas, tornam-se disponíveis para auxiliar a tomada de decisões. A investigação criminal tem, por natureza, a função de fornecer subsídios para repressão de delitos já ocorridos. Em oposição, a inteligência pode auxiliar tanto ações preventivas quanto repressivas da criminalidade.

A inteligência policial refere-se ao tratamento sistemático de informações e à produção de conhecimento a partir do estabelecimento de correlações entre fatos delituosos, ou situações de imediata ou potencial influência sobre eles, estabelecendo padrões e tendências da criminalidade em determinado contexto histórico de alguma localidade ou região (Ferro, 2006). Pode, inclusive, ser vista como atividade complementar à investigação de delitos, fornecendo elementos que permitem a compreensão do *modus operandi* de agentes criminosos dentro de uma moldura maior, com o apoio de *softwares*, georreferenciamento e técnicas estatísticas.⁵

Enquanto a investigação criminal propriamente dita consiste em atividade de competência exclusiva das polícias judiciárias, a *expertise* em inteligência pode e deve ser desenvolvida para

4. Podem-se citar, entre outras iniciativas, os cursos na área de investigação oferecidos nacionalmente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ. Também há de se ressaltar que os gastos em informação e inteligência subiram 28,5% entre 2008 e 2009, e 15,5%, entre 2009 e 2010 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010).

5. Apenas para dar dois exemplos, o Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro pode ser considerado um órgão que colabora para produção inteligência, no âmbito do estado do Rio de Janeiro. O ISP produz relatórios estatísticos sobre o sistema de segurança pública estadual com o objetivo de analisar os problemas que mais afetam a população e, assim, avaliar o desempenho das ações no estado. No que diz respeito à parceria entre polícia e universidade, pode-se citar o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que já ofereceu vários cursos de análise criminal para policiais, em meio a outras experiências similares em várias partes do país.

assessorar, inclusive, as ações de policiamento ostensivo, por meio de análise, compartilhamento e difusão controlada de informações. Estas práticas permitem a compreensão de um conjunto de fatores que incidem sobre o comportamento criminoso em determinados contextos locais ou regionais. Isto ocorre por meio da análise criminal, interdisciplinar e qualificada, com base nos dados fornecidos por diversas fontes, como ocorrências policiais e informações produzidas no decorrer das investigações. Mesmo aquelas que não venham a compor o inquérito ou a denúncia podem ser armazenadas de forma a servir de subsídio para a tomada de decisões futuras. O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), de 2000, já previa a implementação de um subsistema de inteligência de segurança pública (SISP), com criação prevista no Decreto nº 3.448, de 5 de maio de 2000, mas que, até o momento atual, não se encontra consolidado.

4 CONCLUSÃO

Sem desconsiderar outras iniciativas igualmente relevantes e urgentes de fortalecimento do sistema de segurança pública, considera-se que, no caso brasileiro, tanto as atividades de investigação quanto de análise criminal devem ser aprimoradas para uma maior efetividade no controle das taxas de crime. Como afirma Brandão (2010, p. 17):

ainda não alcançamos no país um grau de especialização e proeminência capaz de gerar o que em outros países já se chama de policiamento liderado pela inteligência (*intelligence led-policing*). É crucial construir uma cultura capaz de perceber as respostas e os resultados operacionais imediatos que a atividade de inteligência pode fornecer e que depende fundamentalmente da sinergia produzida entre os ganhos tecnológicos viabilizados pela infraestrutura de tecnologia de informações e comunicações, pela riqueza dos bancos de dados e das informações entranhadas na própria atividade operacional (preventiva e investigativa) e pela capacidade analítica.

Em lugar de atuar sobre incidentes de uma forma isolada e limitada, a inteligência policial poderia orientar as atividades dos policiais para diagnósticos situacionais mais detalhados, de longo prazo, possibilitando melhor alocação de recursos para o combate ao crime e para a manutenção da ordem. Os órgãos de segurança pública não podem operar com uma visão restrita de conhecimento. A quantidade de dados acumulados pelas polícias brasileiras é grande, mas dispersos. É preciso haver interesse em recuperá-los e transformá-los em orientação útil para lidar com qualquer tipo de crime: da chamada criminalidade organizada, como os tráficos de drogas e de armas, até os tipos de delitos mais corriqueiros, como furtos, arrombamentos e roubos de veículos. Com o trabalho de inteligência, que também envolve a capacidade crítica por parte dos profissionais da área, a fim de preencher as lacunas de informação com julgamento analítico, é possível munir as polícias com estratégias mais eficientes para cumprir o seu papel, provendo maior segurança aos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S.; PASINATO, W. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, p. 51-84, jan./mar. 2010.
- AZEVEDO, R. G.; VASCONCELLOS, F. B. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, jan./abr. 2011.

BARRETO JÚNIOR, J. T. Polícias civis e políticas de segurança pública no Brasil. **Segurança Pública – Cadernos Adenauer**, ano 9, n. 4, p. 43-50, jan. 2009.

BEATO, C. C. Suicídio ou homicídio: a definição de um fato. **Análise e conjuntura**, v. 7, n. 2, p. 92-106, 1992.

BRANDÃO, P. C. **A inteligência criminal no Brasil**: um diagnóstico. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION INTERNATIONAL CONGRESS, 29., Oct. 2010, Toronto, Canadá.

FERRO, A. L. Inteligência de segurança pública e análise criminal. **Revista brasileira de inteligência**, v. 2, n. 2, p. 77-92, abr. 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, ano 4, 2010.

FRACASSA mutirão para solucionar homicídios. **Folha de S. Paulo**, 23 fev. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cp23022012.htm>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de indicadores de percepção social**: segurança pública. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/sips_segurancap_2010.pdf>.

_____. **Sistema de indicadores de percepção social**: defesa nacional. 2012. parte III. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120229_sips_defesanacional_3.pdf>.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. (Orgs.). **Missão investigar**: entre o ideal e a realidade de ser policial. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MINGARDI, G. Inteligência policial e crime organizado. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. (Orgs.). **Segurança pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2008.

MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas – Revista de estudos de conflito e controle social**, v. 3, p. 35-50, jan./mar. 2010.

MUNIZ, J. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser – Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1999.

NASCIMENTO, A. A. A atividade policial nas delegacias especializadas do Rio de Janeiro: considerações práticas. **Revista brasileira de segurança pública e cidadania**, v. 1, n. 1, p. 99-123, jan./jul. 2008.

_____. Especialistas no imprevisto: breves considerações sobre as atividades policiais nas delegacias especializadas do Rio de Janeiro. **Cadernos de segurança pública**, ano 3, n. 2, p. 16-31, jan. 2011.

PAES, V. F. Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre polícia e ministério público no Brasil e na França. **Dilemas – Revista de estudos de conflito e controle social**, v. 3, p. 111-141, jan./mar. 2010.

PAIXÃO, A. L. Crime, controle social e a consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). **A democracia no Brasil – Dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

PEREIRA, E. S. Limites jurídicos da investigação. In: _____. **Teoria da investigação criminal**: uma introdução jurídico-científica. Coimbra: Almedina, 2010.

SAPORI, L. F. Sistema de justiça criminal e a manutenção da ordem pública. In: _____. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.