

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA

ALFREDO MARCOS DO PRADO

**INVESTIGAÇÃO DE CRIMES DE HOMICÍDIO EM CURITIBA: PROPOSIÇÕES
DE AÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE
INVESTIGAÇÃO COM BASE EM TÉCNICAS DA DHPP DE SÃO PAULO**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2014

ALFREDO MARCOS DO PRADO

**INVESTIGAÇÃO DE CRIMES DE HOMICÍDIO EM CURITIBA: PROPOSIÇÕES
DE AÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE
INVESTIGAÇÃO COM BASE EM TÉCNICAS DA DHPP DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Planejamento e Governança Pública.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz

CURITIBA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P896i Prado, Alfredo Marcos do
2014 Investigação de crimes de homicídio em Curitiba :
proposições de ações para o aperfeiçoamento dos procedimentos
de investigação com base em técnicas da DHPP de São
Paulo / Alfredo Marcos do Prado.-- 2014.
189 f. : il. ; 30 cm

Texto em português, com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica
Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento
e Governança Pública, Curitiba, 2014.
Bibliografia: f. 175-184.

1. Homicídio - Investigação - Curitiba (PR). 2. Inquérito
policial - Curitiba (PR). 3. Pesquisa-ação. 4. Segurança
pública. 5. Delegacias de polícia - Paraná - Estudo
de casos. 6. Delegacias de polícia - São Paulo (Estado).
7. Política pública. 8. Administração pública - Dissertações.
I. Muniz, Sérgio Tadeu Gonçalves, orient. II. Universidade
Tecnológica Federal do Paraná - Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD 22 -- 351



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação Nº 24

**INVESTIGAÇÃO DE CRIMES DE HOMICÍDIO EM CURITIBA: PROPOSIÇÕES DE AÇÕES
PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE INVESTIGAÇÃO COM BASE
EM TÉCNICAS DA DHPP DE SÃO PAULO**

por

ALFREDO MARCOS DO PRADO

Esta dissertação foi apresentada às 14h do dia **29/08/2014** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNAÇÃO PÚBLICA, Área de Concentração – Planejamento Público E Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O(a) candidato(a) foi arguido(a) pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- (X) Aprovado
() Aprovado com restrições
() Reprovado

Prof. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz, Dr.
(PPGGP-UTFPR)

[Comentários]
(PPGGP-UTFPR)

Prof. Pery Francisco Assis Shikida, Dr.
[Palavras-chave]

Profa. Ana Paula Myszczyk, Dra.
(UTFPR)

Visto da Coordenação

Prof. Algacir Mikalovski, Msc.
(UTP)

Prof. Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz
Coordenador PPGGP (UTFPR)

Em memória de meu irmão,
Eros Marcos do Prado
(1977 – 2009)

AGRADECIMENTOS

Fosse agradecer a todos que me apoiaram, gastaria mais páginas que toda a pesquisa, pois o trabalho foi produzido com muitos colaboradores. Tentarei ser sucinto e não esquecer, ao menos em menção, àqueles que tanto contribuíram para a finalização da presente pesquisa.

Primeiramente a Deus, por tudo, e nada mais.

À minha esposa Janaína, que com companheirismo, presença e amor, torna tudo possível. Às minhas filhas, Gabriela e Lohana, por tanta paciência em minhas ausências. Aos meus pais, de quem tanto me orgulho e amo; irmãos, especialmente Erion Marcos do Prado (pelo auxílio nas correções), e sogra, que sempre apoiam-me nas empreitas mais insanas.

Aos amigos, especialmente ao Alysson L. Donaiski, por estarem sempre aqui quando preciso, e quando não preciso. Ao Deputado Estadual Reinhold Stephanes Junior, pelo auxílio e disponibilidade constante.

Aos colegas policiais, que tanto ensinaram; à DHPP-SP, pela maravilhosa recepção, e aos colegas da DHPP-PR, pela incansável busca das informações solicitadas, nos momentos mais inoportunos.

Aos colegas do IML, local onde trabalho, pelo apoio incessante e, principalmente, por acreditarem, quando eu já não acreditava. Em especial à Maria Celina, pelas correções.

Aos professores da banca de qualificação, Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira e ao delegado federal Algacir Mikalovski, pelas indicações certas; mesmo que não as tenha conseguido reproduzir ao contento, ouvi e aprendi. Também à professora Dr. Ana Paula Myszcuk, por ser um farol em meio à tormenta.

Aos colegas do mestrado, professores e alunos da UTFPR, por tornarem o ambiente de estudos um local familiar e acolhedor. Foi muito bom aprender com vocês.

Ao professor orientador Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz, importantíssimo pela generosidade, paciência, apoio, compreensão, que acolheu com entusiasmo este trabalho, auxiliando além da orientação. Sem ele falharia.

E a todos que apoiaram de todo e qualquer modo. Obrigado.

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança:
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.

Luís Vaz de Camões

RESUMO

PRADO, Alfredo Marcos do. **Investigação de crimes de homicídio em Curitiba:** proposições de ações para o aperfeiçoamento dos procedimentos de investigação com base em técnicas da DHPP de São Paulo. 2014. 189 fs. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Curitiba, 2014.

A presente pesquisa, valendo-se do método de pesquisa-ação, objetiva propor ações que possam ser implementadas para a melhora na eficácia da investigação de homicídios na cidade de Curitiba, atualmente realizada pela Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP-PR). Para tanto se realizou pesquisa bibliográfica e de campo nas divisionais de homicídio de São Paulo e Curitiba. Dissertou-se acerca da relação do Estado, governo e administração pública com a segurança pública; sobre as noções históricas da polícia de segurança, com sua definição. Apresentou-se a taxionomia das diversas polícias atuantes no Brasil. Discorreu-se sobre o conceito de violência e constatou-se seu espraiamento para regiões antes mais seguras. Por fim, verificaram-se as práticas da Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP-SP) e as melhores ações, comparando-as às práticas da DHPP-PR de Curitiba, apontando os problemas identificados e propondo ações passíveis de solucioná-los.

Palavras chave: Investigação de Homicídios; Delegacia de Homicídios; Segurança Pública

ABSTRACT

PRADO, Alfredo Marcos do. **Investigation of murder crimes in Curitiba** propositions of actions to improve the procedures of investigation based in techniques from DHPP of São Paulo. 2014. 189 p. Dissertation (Master of Planning and Public Governance), Federal Technological University of Paraná – UTFPR. Curitiba, 2014.

This research, taking advantage of the method of research-action aims to propose actions that can be implemented to improve the effectiveness of the investigation of homicides in the city of Curitiba, currently held by Homicide Division and Protection of Persons (DHPP-PR). Held bibliographic and field research in the divisional murder of São Paulo and Curitiba. Disserted on the relationship of the state, government and public administration to public security; on the historical notions of security police with their definition. Presented the taxonomy of the various active security police in Brazil. Discoursed about the concept of violence and found out before its spreading to safer areas. Finally, there were the practices of the State Department of Homicide and Protection of Persons (DHPP-SP) and its best actions, comparing them to the practices of DHPP-PR from Curitiba, pointing out the problems identified and proposing actions that could solve them.

Keywords: Homicide Investigation; Homicide Division; Public Security

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Cálculo da taxa de homicídios	58
Figura 02 – Representação em quatro fases do ciclo básico da investigação-ação	106
Figura 03 – Resumo do problema, objetivos e etapas da pesquisa	108
Figura 04 – Organograma DHPP-SP	118
Figura 05 – Organograma Divisional de Homicídios / DHPP-SP	121
Figura 06 – Fluxo da investigação de homicídios, DHPP-SP	125
Figura 07 – Organograma da DHPP-PR	138
Figura 08 – Mapa das seções e jurisdições da DH Curitiba	142
Figura 09 – Áreas de atuação da DH Curitiba com número de equipes	143
Figura 10 – Fluxo da investigação de homicídios, DHPP-PR	145
Figuras 11 e 12 – Área e população das cidades de São Paulo x Curitiba	161

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Média de IPs instaurados de 2010 a 2013.....	160
Gráfico 02 – Taxas de homicídios na população total por capital	163
Gráfico 03 – Número absoluto de homicídios na população total por capital.....	164
Gráfico 04 – Proporção de IP em andamento em 2013 por policiais	165
Gráfico 05 – Proporção de área territorial municipal (km ²) por policiais	166
Gráfico 06 – Proporção de população por policiais	167

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Características do modelo burocrático e suas disfunções.....	42
Quadro 02 – Mortes diretas em conflitos armados no mundo, 2004/2007	61
Quadro 03 – Número e taxas de homicídio (por 100mil) nos 12 países mais populosos do.....	62
Quadro 04 – Número de homicídios na população total por UF e região. 2001/2011	63
Quadro 05 – Taxas de homicídio na população total (por 100mil) por UF e região. 2001/2011	63
Quadro 06 – Números e taxas de homicídios (por 100mil) no Brasil. 2001/2011.	64
Quadro 07 – Número de homicídios 2009/2011 e taxas 2011 (por 100 mil) da RMC	66
Quadro 08 – Comparativo das taxas de homicídio das capitais. Brasil, 2011	67
Quadro 09 – Evolução desenvolvimento histórico da polícia no Brasil	89
Quadro 10 – Comparativo entre carreiras e números de policiais: DHS-SP x DHPP-PR	149
Quadro 11 – Proposta de aumento no número de delegados na DHPP-PR.....	150
Quadro 12 – Número de delegados de polícia proporcionais à população estadual	151
Quadro 13 – Perícia na cena de crime.....	157
Quadro 14 – Média de IPs instaurados de 2010 a 2013	160
Quadro 15 – Área e população das cidades de São Paulo x Curitiba.....	161
Quadro 16 – Total de IPs em andamento/ano.....	162
Quadro 17 – Taxas de homicídios na população total por capital.....	162
Quadro 18 – Número absoluto de homicídios na população total por capital	163
Quadro 19 – Proporção de IP em andamento em 2013, área territorial e população do município para cada policial.	165
Quadro 20 – Resumo das proposições de ações para aperfeiçoamento dos procedimentos de investigação.....	174

LISTA DE SIGLAS

ADEPOL	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BO	Boletim de Ocorrência
CELEPAR	Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná
CF/88	Constituição Federal de 1988
CID-10	Classificação Internacional de Doenças – 10
COPOM	Central de Operações Policiais Militares
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
CTN	Código Tributário Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DEIC	Departamento Estadual de Investigações Criminais
DH	Delegacia de Homicídios
DHPP-PR	Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa
DHPP-SP	Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa
DO	Declaração de Óbito
DP	Delegacia de Polícia
EAD	Ensino a Distância
EC	Emenda Constitucional
EEUU	Estados Unidos da América
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAP	Grupo Auxiliar de Planejamento
GEACRIM	Grupo Especial de Atendimento a Locais de Crimes
GER	Grupo Especial de Resgate
GM	Guarda Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Instituto de Criminalística
IIPR	Instituto de Identificação do Paraná
IML	Instituto Médico Legal
IMVP	<i>International Motor Vehicle Program</i>
IP	Inquérito Policial
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MP	Ministério Público
NAP	Nova Administração Pública
NUCRISA	Núcleo de Repressão aos Crimes contra a Saúde
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS/OMS	Organização Pan-Americana da Saúde

PC	Polícia Civil
PDL	Programa Delegacia Legal
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PM	Polícia Militar
PSL	Partido Social Liberal
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
Séc.	Século
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESP	Secretaria da Segurança Pública
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
TPS	<i>Toyota Production System</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
UPS	Unidades Paraná Seguro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 CONTEXTO E JUSTIFICATIVA.....	19
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA.....	21
1.3 OBJETIVOS.....	21
1.3.1 Objetivo Geral	21
1.3.2 Objetivos Específicos	22
1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA	22
2 NOÇÕES SOBRE ESTADO, GOVERNO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS	24
2.1 NOÇÕES SOBRE O ESTADO	24
2.1.2 Noções Históricas	25
2.1.3 Conceito	26
2.2 NOÇÕES SOBRE O GOVERNO	28
2.2.1 Conceito	29
2.3 NOÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	30
2.3.1 Conceito	30
2.4 PODERES ADMINISTRATIVOS	32
2.4.1 Poder Hierárquico	32
2.4.2 Poder Disciplinar	32
2.4.3 Poder Regulamentar	33
2.4.4 Poder de Polícia	33
2.5 OS DIFERENTES MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33
2.5.1 Administração Pública Patrimonialista.....	34
2.5.1.1 Conceito	34
2.5.1.2 Noções Históricas	35
2.5.2 Administração Pública Burocrática	36
2.5.2.1 Conceito	37
2.5.2.2 Disfunções do Modelo Burocrático.....	39
2.5.2.3 Noções Históricas da Burocracia no Brasil.....	43
2.5.2.4 <i>Rent Seeking</i>	45
2.5.3 Administração Pública Gerencial.....	49

2.5.3.1 Noções Históricas	49
2.5.3.2 Administração Pública Gerencial Brasileira	51
2.5.3.3 Conceito	52
3 VIOLÊNCIA HOMICIDA.....	54
3.1. CONCEITO DE VIOLÊNCIA	54
3.2 ESTADO E O MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA.....	56
3.3 HOMICÍDIO DOLOSO	57
3.3.1 Homicídio como Indicador de Violência.....	57
3.3.2 Conceito de Homicídio Doloso	60
3.4 VIOLÊNCIA HOMICIDA NO BRASIL E CURITIBA.....	61
3.4.1 Violência Homicida no Brasil	61
3.4.2 Violência Homicida em Curitiba.....	64
4 POLÍCIA DE SEGURANÇA.....	69
4.1 SEGURANÇA PÚBLICA E SEGURANÇA INTERNA	69
4.1.2 Segurança Interna.....	69
4.1.3 Segurança Pública	70
4.2 PODER DE POLÍCIA.....	71
4.2.1 Noções Históricas	71
4.2.2 Conceito	73
4.3 POLÍCIA DE SEGURANÇA.....	74
4.3.1 Conceito	75
4.3.2 Polícia Administrativa x Polícia Judiciária.....	76
4.4 HISTÓRICO DA POLÍCIA DE SEGURANÇA	78
4.4.1 Histórico na Europa	78
4.4.2 Histórico da Polícia de Segurança no Brasil.....	81
4.4.3 A Constitucionalização da Segurança Pública	90
4.5 TAXIONOMIA DAS POLÍCIAS NO BRASIL.....	92
4.5.1 Polícia Federal	93
4.5.2 Polícia Rodoviária Federal	94
4.5.3 Polícia Ferroviária Federal	94
4.5.4 Polícia Civil (PC)	95
4.5.5 Polícia Militar (PM) e Corpo de Bombeiros.....	95
4.5.6 Guarda Municipal (GM)	97

4.5.7 Polícia Científica, Polícia Técnica ou Criminalística	99
4.5.8 Polícia Legislativa.....	100
4.5.9 Projeção de Transformação na Taxionomia da polícia Brasileira.....	102
5 METODOLOGIA	104
5.1 PESQUISA-AÇÃO	104
5.2 CARACTERÍSTICAS DO LOCAL, POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS.....	107
5.2.1 Local.....	109
5.2.2 População	109
5.2.3 Coleta de dados	109
5.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	111
6 DELEGACIAS DE HOMICÍDIOS DE SÃO PAULO E CURITIBA.....	113
6.1 INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS	115
6.1.1 Investigação Preliminar	116
6.1.2 Investigação de Seguimento	116
6.2 DHPP DE SÃO PAULO.....	117
6.2.1 Divisão de Homicídios de São Paulo	119
6.2.2 Grupo Especializado em Assessoramento a Local de Crime.....	122
6.2.2.1 Funcionamento do Geacrim	123
6.2.2.2 Vantagens do Geacrim.....	125
6.2.2.3 Desvantagens do Geacrim	126
6.2.3 Reconhecimento Visuográfica de Local de Crime.....	128
6.2.3.1 Considerações sobre a Reconhecimento Visuográfica	130
6.2.4 Provimento 32/2000	131
6.2.5 Problemas percebidos em São Paulo	132
6.2.5.1 PC x PM	132
6.2.5.2 PC x Polícia Científica	133
6.2.5.3 Localização do DHPP-SP.....	133
6.2.5.4 Jornada de trabalho	134
6.2.5.5 Desvio de Função.....	134
6.3 DHPP DE CURITIBA	135
6.3.1 Funcionamento da DH em Curitiba	139
6.3.1.1 A Delegacia de Homicídios	139
6.3.1.2 Grupo de Investigação Preliminar	140

6.3.1.3 Grupo de Investigação de Seguimento	141
6.3.2 Investigação de Homicídios em Curitiba	143
6.3.3 Reconhecimento Visuográfica na DH.....	145
6.3.4 Problemas Percebidos em Curitiba	146
7 PROPOSIÇÕES DE AÇÕES PARA EFICIÊNCIA DA DHPP-PR.....	148
7.1 RECURSOS HUMANOS	148
7.2 ESTRUTURA FÍSICA, APOIO TÉCNICO E NORMATIVO NA INVESTIGAÇÃO	153
7.2.1 Local e Arquitetura	154
7.2.2 Provas Técnicas.....	156
7.2.3 A regulamentação da Reconhecimento Visuográfica.....	157
7.2.4 Provimento 32/2000 como solução	158
7.3 VOLUME DE IPs	159
7.3.1 Proposições sobre o volume de IPs	167
CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175
ANEXOS	185
ANEXO A – QUADRO DE SERVIDORES E VEÍCULOS – DIVISÃO DE HOMICÍDIOS/SP	186
ANEXO B – FLUXO DA INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS DA DHPP-SP.....	188
ANEXO C – REGISTROS DE INQUÉRITOS INSTAURADOS NA DHPP-PR (POR MÊS E ANO)	189
ANEXO D – FLUXO DA INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS DA DHPP-PR	190

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E JUSTIFICATIVA

Fazer mais com menos, é o mote de qualquer atividade atualmente; depois que a humanidade percebeu o quão finitos são os recursos existentes, tenta melhorar a eficiência para garantir melhores resultados com menos gastos.

A administração pública demorou mais para perceber o papel e aceitar o dever em gastar adequadamente os recursos enviados pelos contribuintes. Dada a relevância da atividade estatal, responsável pela educação, saúde e segurança, entre outras atividades, deveria, desde logo, primar por maior eficiência em seus resultados, agora tenta mimetizar conceitos e ações da iniciativa privada a fim de alcançá-los.

O Brasil foi ainda mais lento em direcionar esforços em busca da melhor prestação estatal, hoje tem um déficit enorme em todas as áreas sociais, especialmente na segurança pública, com alguns dos piores índices de violência mundial.

Fácil perceber que a criminalidade não pode ser enfrentada apenas pelas instituições de segurança pública, deve existir um conjunto de ações no âmbito social por inteiro, desde educação, saúde, emprego, passando pelo meio ambiente, justiça e atividade policial para alcançar-se a paz social. Meramente prender homicidas não irá impedir que novos emergam. Por integrar esse sistema a segurança pública tem importante papel na redução de mortes dolosas e deve ser utilizada do modo mais eficiente possível.

Segundo os últimos indicadores, o país tem uma taxa de homicídios de 27,1 por 100 mil habitantes em 2011, quando a taxa aceita pela ONU (Organização das Nações Unidas) é de 10/100 mil, acima disso equivale à situação de violência endêmica (conforme *Methodological Annex*, UNODC, 2012).

Estados Federados antes considerados menos violentos, como o Paraná, elevaram o número de homicídios nos últimos anos, evidenciando a incapacidade dos gestores públicos em visualizar os cenários sociais existentes e futuros na área de segurança pública.

Felizmente essa postura não foi generalizada e algumas localidades conseguiram controlar a violência endêmica que se alastrava, caso da cidade de São Paulo, capaz de reduzir sua violência homicida em mais de 81,3% em 10 anos. Somente foi possível após um elaborado plano de combate ao homicídio, com a melhora da estrutura do Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP-SP), implementação de técnicas de investigação melhor planejadas, utilização constante da perícia científica nos locais de crime e maior participação estatal nas demandas sociais.

Muito se discute buscando entender as razões que permitiram a elevação da criminalidade nos estados brasileiros e, principalmente, como o estado paulista conseguiu reduzir as taxas de homicídio tão acentuadamente, tornando-se a única capital brasileira próxima de atingir os níveis preconizados pela ONU.

Por outro lado, a eficiência das práticas adotadas pela Polícia Civil em Curitiba é questionável. De acordo com as reportagens publicadas no jornal Gazeta do Povo, na série Crime Sem Castigo, desde 2004 ocorreram 5806 homicídios dolosos na capital; sendo que em apenas 4,17% destes houve condenação (247 casos), conforme Félix (2013) na série de reportagens da Gazeta do Povo (11 ago. 2013). Isso leva a crer que, na capital paranaense não se consegue evitar o aparecimento de novos homicidas, tampouco prendê-los. Porém, como se pretende demonstrar na presente pesquisa, não é uma conclusão lógica, porquanto a eficiência da polícia paulistana também não pode ser comprovada de forma clara, apenas é possível afirmar que possui mais recursos humanos e materiais.

Dada a escassez de recursos estatais, tanto financeiros, estruturais e humanos, o adequado aproveitamento de qualquer instrumento possibilitador da maximização da eficiência da investigação policial e redução das taxas homicidas deve ser utilizado, mas para tanto, o instrumento eventualmente utilizado deve ser conhecido e compreendido.

Com essa preocupação em mente, faz-se relevante levantar a situação atual das polícias civis responsáveis pela investigação de homicídios em Curitiba e São Paulo, comparando-as, para buscar formular ações capazes de melhorar a eficiência da investigação do crime de homicídios na capital paranaense.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A capital paulista conseguiu reduzir a taxa de homicídios para 11,9 (2011), entretanto, os cidadãos continuam com elevada sensação de insegurança, porquanto não houve redução significativa da criminalidade integralmente, apenas da violência homicida.

Ainda assim, não é possível ignorar suas conquistas quanto à redução dos homicídios e buscar conhecer suas razões, para serem reproduzidas no estado paranaense; é um importante passo para a redução dos índices de criminalidade.

Visto a inviabilidade em estudar toda a sociedade, com as interações e movimentos (um macrossistema), e todas as políticas públicas utilizadas na redução das mortes intencionais, limita-se o objeto da pesquisa para um pequeno grupo capaz de auxiliar, com ações, a redução das taxas de homicídios, no caso, a Delegacia de Homicídios de Curitiba, atualmente convertida em Divisional de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP-PR).

Para tanto, pretende-se conhecer o atual modo de agir e práticas que utiliza no enfrentamento ao crime de homicídios dolosos. Em seguida, comparar às ações utilizadas na cidade que mais reduziu as taxas homicidas nos últimos dez anos, São Paulo.

A questão a ser respondida neste trabalho acadêmico é: quais ações podem ser propostas para que a investigação dos crimes de homicídio na Divisional de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP-PR) de Curitiba seja mais eficiente?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL

Tem como objetivo geral a proposição de ações na investigação do crime de homicídio que possam elevar a eficiência na solução desses crimes na Divisional de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP-PR) de Curitiba.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Um dos objetivos é identificar as práticas de investigação utilizadas na DHPP-PR da capital paranaense.

Também comparar as práticas da DHPP-PR curitibana com a DHPP-SP de São Paulo.

Em seguida propor ações para reduzir os hiatos existentes entre as práticas da DHPP-PR de Curitiba e as praticadas pela DHPP-SP paulistano.

1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA

A presente pesquisa divide-se em sete capítulos. O primeiro trata dos aspectos introdutórios, com a justificação do estudo, problema de pesquisa, objetivos pretendidos e estrutura do trabalho.

O segundo capítulo trata das noções de Estado, governo e a administração pública e seus modelos. Passa-se a conhecer seus conceitos, desenvolvimento, e modelos. Trata-se de resgate relevante para compreender o modo como se desenvolveu e ainda atua a polícia de segurança brasileira.

O terceiro capítulo destina-se a compreender a violência homicida, conceito e relevância do crime doloso de homicídio como indicador de violência nas localidades de incidência, além de apontar as taxas de homicídio brasileira e curitibana.

Disserta-se, no quarto capítulo, sobre a polícia de segurança, apresentando a relevante diferenciação entre segurança interna e pública, definindo poder de polícia, conceituando polícia de segurança, com descrição histórica, constitucionalização e, finalmente, a taxionomia nacional das polícias.

A abordagem da metodologia utilizada é realizada no quinto capítulo, juntamente com as limitações da presente pesquisa.

O sexto capítulo trata das delegacias de homicídios de São Paulo e Curitiba, descrevendo as principais ações utilizadas em cada uma, culminando com respectivo comparativo.

No sétimo capítulo, em que se busca responder ao problema de pesquisa e apontar as possíveis ações para melhorar a eficiência nos procedimentos de

investigação dos crimes de homicídios nas delegacias encarregadas no município de Curitiba.

Finalmente, como considerações finais, percebe-se que as práticas de investigação utilizadas em Curitiba ainda carecem de maior atenção do poder público, com regulamentação adequada, capaz de garantir a continuidade das ações executadas, maior injeção de recursos humanos e materiais. Sugerem-se ações para a melhora da eficiência do DHPP-PR.

2 NOÇÕES SOBRE ESTADO, GOVERNO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS

O presente capítulo, a fim de permitir melhor compreensão de como se dá a prestação da segurança pública na nação brasileira, faz o resgate dos conceitos básicos, formação e noções de Estado, governo, administração pública e poderes administrativos, além da relação entre si para, em seguida, estudar os modelos de administração pública.

A prestação da segurança pública é dever estatal, que detém monopólio da força, da coerção violenta para impedir crimes ou infrações e garantir a tranquilidade da vida em sociedade. Nem sempre fora assim, houve período em que cada qual deveria responsabilizar-se pela própria segurança e punição dos infratores.

A segurança pública é uma atividade complexa, prestada por diversas entidades e órgãos especializados, atuando sistematicamente para atender satisfatoriamente o direito social à proteção. Para tanto deve seguir diretrizes e planos definidos por um governo soberano.

2.1 NOÇÕES SOBRE O ESTADO

Compreender o Estado com apenas um campo do conhecimento não é possível. Faz-se necessário a junção de estudos em diversas áreas, “com destaque para a contribuição da ciência política, direito, economia, sociologia, história, filosofia, antropologia e psicologia” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 35).

O entendimento de que o Estado existe para atender à coletividade não nasceu com o ser humano, foi construído através dos tempos e conflitos pelos quais a humanidade enfrentou, portanto trata-se de uma transformação crescente até o momento coevo.

2.1.2 NOÇÕES HISTÓRICAS

Aristóteles dizia que “o homem é um animal político, por natureza, que deve viver em sociedade” (ARISTÓTELES, 2004, p. 14). Faz parte da natureza humana a sociabilidade (*politika*); a vida afastada, isolada, impossibilitaria o desenvolvimento humano, por conseguinte sua própria existência estaria em xeque.

Desde tempos imemoriais a humanidade convive coletivamente. Como lembra Matias-Pereira (2010) existem relatos de civilizações anteriores à era cristã, desde mesopotâmia, fenícios, egípcios, entre diversos outros. Segundo esse autor, as ideias de “estado surgem na Grécia antiga, a partir dos estudos seminais de importantes filósofos” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 40). Após a queda do Império Romano vem a Idade Média e a Idade Moderna com a defesa do absolutismo; como contraponto surge o liberalismo de John Locke, que influenciou a Revolução Inglesa; as Revoluções dos Estados Unidos e francesa. Essa construção histórica trouxe o Estado de Direito atual.

Na obra *Leviatã*, Hobbes (2002) defendia o absolutismo, tratando o rei como uma divindade terrena, personificação de Deus, o único capaz de impedir a guerra de todos os homens entre si, garantindo paz e segurança. Para ele, a sociedade tinha origem no medo recíproco e, por ser contratualista, entendia que cada pessoa renunciaria à sua liberdade em nome do soberano, pois, segundo o autor, é preferível viver sob a proteção deste, à constante insegurança e medo da guerra de todos contra todos:

Esta é a geração daquele enorme *Leviatã*, ou antes – com toda reverência – daquele deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa.

[...]

É nele que consiste a essência do Estado, que pode ser assim definida: “Uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos uns contra os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum”.

Soberano é aquele que representa essa pessoa. Dele se diz que possui poder absoluto. Todos os outros são súditos. (HOBBS, 2002, p. 131).

Certamente apenas uma pessoa com tanto poder gerou insatisfações dadas as injustiças praticadas, “o Estado absolutista (em especial no século XVIII)

envolvia toda a vida social, que estava sob seu controle, realizando profunda e opressiva intromissão na vida dos indivíduos” (MEDAUAR, 2013, p. 40). Revoluções se seguiram e a inglesa trouxe sujeições ao poder com a *Bill of Rights* (1689), forçando a coroa respeitar a liberdade, propriedade privada e o parlamento, entre outras limitações.

As Revoluções estadunidense e francesa, influenciadas por Jean-Jacques Rousseau, deram origem à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (na França, 26 de agosto de 1789). Em seu art. 2º declara que a finalidade da “associação política” é a preservação dos direitos que toda pessoa tem: “liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão”. Outro ponto relevante trata-se do dever dos agentes públicos em prestar conta de sua administração (art. 15).

Em oposição ao Estado centrado em uma única autoridade (absolutismo) Medauar (2013) explica que o século XIX vê o Estado Liberal (ou absenteísta) como panaceia a solucionar seus problemas, afastando o Estado da vida privada do cidadão, tendo ojeriza a qualquer limitação estatal à sua liberdade.

Em consequência surge o Estado de Direito que tem entre seus elementos básicos a sujeição do poder público à legalidade; também surge o Estado Social, com preocupações ainda voltadas à assistência e integração social, tendo o Estado como provedor social.

Segundo Jellinek (2000) corroborado por Maluf (1999) coube a Maquiavel fixar a expressão “Estado” na literatura científica. Entretanto Azambuja em seu livro especula que o termo teria origem na Roma Antiga, “*status reipublicae*, para designar a situação, a ordem permanente da coisa pública, dos negócios do Estado” (AZAMBUJA, 1997, p. 7), sendo utilizada a expressão, na Idade Média, referindo-se à nobreza, clero e povo, que compunham as três classes de uma população.

2.1.3 CONCEITO

Consoante Silva (2009) a expressão Estado deriva do latim (*status*), designando estado, posição, ordem, condição. No sentido jurídico o autor o conceitua como o conjunto de pessoas estabelecidas em território definido, sob

regência de poder soberano que lhes concede autoridade orgânica.

Cada autor tem uma definição própria, sem haver uma de aceitação geral que conceitue Estado:

Uns consideram o Estado como organismo natural ou produto da evolução histórica, outros como entidade artificial, resultante da vontade coletiva manifestada em dado momento. Uns o conceituam como objeto de direito (doutrinas monárquicas), outros como sujeito de direito, como pessoa jurídica (doutrinas democráticas). Outros ainda o consideram com a expressão mesma do direito, incluindo em uma só realidade Estado e Direito (teoria monista). (MALUF 1999, p. 20).

Segundo Meirelles (2006) haveria diversos ângulos a considerar-se na definição de Estado: o sociológico, sendo uma corporação territorial com poder de mando originário; o político, como a comunidade de homes em território, tendo potestade superior de ação, de mando e coerção; e o constitucional, pessoa jurídica territorial com soberania. Tem como elementos básicos o povo (componente humano), território (base física) e governo soberano (autodeterminação e organização emanadas do povo).

Max Weber concorda com Trotski, que disse, em Brest-Litovsk, que “todo Estado se fundamenta na força” (WEBER, 1946, p. 98), mas o Estado Moderno racionaliza e legitima a violência, reivindicando para si seu monopólio (tanto da violência física, quanto a material). Assim WEBER (1999, p. 529) conceitua o Estado como:

[...] uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização [...]. (WEBER, 1999, p. 529).

O conceito jurídico de Estado mais enraizado na doutrina partiu do professor alemão Jellinek, segundo ele o Estado é “*la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originário y asentada en un determinado territorio*”¹ (JELLINEK, 2000, p. 196). Deveras se trata da definição norteadora dos estudos modernos de teoria geral do Estado, estas colocam como elementos constitutivos do Estado a população, território e governo.

O presente estudo considera o conceito de Dallari o mais abrangente e moderno, portanto o adota, o autor define o “Estado como a *ordem jurídica*

¹ Em uma tradução livre: a corporação formada por um povo dotado de um poder originário e de gestão estabelecida em um determinado território

soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (destaque no original – DALLARI, 1995, p. 101).

Essa definição incorpora a noção de poder na expressão soberania, sendo esta característica da ordem jurídica. Incorpora as ideias inovadoras da Declaração dos Direitos do Homem ao colocar o bem comum como fim e vinculado a determinado povo; por fim, a definição de um território limita a atuação jurídica e política a um espaço.

Atente-se para as três funções desempenhadas pelo Estado descritas por Di Pietro (2006): legislativa, executiva e jurisdicional. A função legislativa elabora as regras gerais e abstratas (leis) que são aplicadas pelas outras duas funções. Cabe à executiva realizar atos concretos para cumprir os fins estatais (atender à coletividade); enquanto a função jurisdicional soluciona os conflitos de interesses aplicando a lei coativamente. Esta separação dos poderes teve origem nas ideias de Montesquieu, atribuindo funções entre três órgãos distintos e independentes, buscava frear o poder absolutista e garantir os direitos individuais (Medauar, 2013).

Compreendido, sucintamente, o Estado, é possível avançar e buscar entender a forma como esse Estado é gerido, governado. O item abaixo disserta sucintamente sobre as noções de governo, conceito e função dentro da lógica de compreender como deve proceder a segurança pública em uma sociedade organizada.

2.2 NOÇÕES SOBRE O GOVERNO

A expressão governo tem origem no latim (*gubernare*) de acordo com Silva, (2009) significando conduzir, dirigir, administrar; amplamente seria toda forma de dirigir, reger.

Conforme a visão doutrinária adotada, existem diferentes definições para governo, mas sempre exprime o exercício da soberania (Maluf, 1999 e Silva, 2009), “traduz o exercício da soberania da Nação e a definição das decisões políticas mais gerais” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 124).

Não se deve confundir governo com Poder Executivo, embora haja “tendência moderna de associar o termo” (MEDAUAR, 2013, p. 58), tal confusão

ocorre porque originalmente a expressão governo compreendia “o conjunto das funções do Estado” (DI PIETRO, 2006, p. 71-72, citando Fernando Andrade de Oliveira, 1975) somente ocorrendo a separação das funções judicial e legislativa posteriormente.

Outro fator é a força do Poder Executivo na realização das funções políticas, uma vez que a função de governo define as diretrizes, os planos de governo (mesmo que dependam de aprovação do Congresso Nacional, prévia ou posterior), evidente sua maior atuação política (Di Pietro, 2006) causando a confusão entre governo, Poder Executivo, os poderes e órgãos superiores de um Estado (Meirelles, 2006).

Todavia é exatamente a definição no entender de Bobbio. Para ele, governo “coincide com o poder executivo, ou melhor, com os órgãos de cúpula desse poder” (BOBBIO *et al*, 1986, p. 553-554), sendo formado pelo conjunto de dirigentes responsáveis pela definição das prioridades de uma sociedade por meio do exercício do poder político. Governo ainda seria o complexo de órgãos com o exercício do poder. Em outras palavras, para o autor governo tanto significa os dirigentes, o Poder Executivo, quanto os órgãos representantes da soberania.

Meirelles (2006) aponta três sentidos para governo; a) formalmente como sendo o “conjunto de Poderes e órgãos constitucionais”; b) materialmente, as funções estatais básicas; e, por fim, c) a condução política, como sentido operacional.

2.2.1 CONCEITO

Em suma, governo é atividade primordialmente política, com decisões discricionárias, manifesta-se pelo comando político, fixando as diretrizes que conduzirão a vida em determinada sociedade, como a política econômica, de saúde, segurança pública ou mesmo posicionamento frente a questões internacionais. Tem a atividade limitada constitucionalmente, sem responsabilidade profissional na execução, isto é, sem responsabilidade técnica (MEDAUAR, p. 58-59; MEIRELLES, p. 64-65).

Definido governo como responsável pelas decisões e políticas de um

Estado, pode-se conhecer, doravante, a administração pública, as entidades com responsabilidade técnica de executar as diretrizes governamentais. A seguir, passa-se a compreender a administração pública num Estado Democrático de Direito, conceito e poderes.

2.3 NOÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atual Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe como inovação a regulamentação da administração pública, no Título III, Capítulo VII, a partir do art. 37, declarando que existe nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) seguindo cinco princípios constitucionais expressos que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último acrescido na Emenda Constitucional (EC) 19/98.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (CF/88).

Ainda existem princípios que, embora não mencionados neste art., igualmente são constitucionais, como legitimidade e economicidade (art. 70, CF/88), e os descritos em outras normas, como a Lei 9784/1999 (Mello, 2000), responsável por regular o processo administrativo federal, trazendo no art. 2º princípios administrativos como: a finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

2.3.1 CONCEITO

A administração pública existe, objetivamente, para concretizar os interesses coletivos (voltados à atividade), razão primeira do Estado; subjetivamente, como o conjunto de órgãos e serviços responsáveis pela realização da função administrativa, neste sentido Moraes (2003).

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos seus interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa. (MORAES, 2003, p. 310).

A doutrinadora Di Pietro (2006) aponta, do mesmo modo, os dois sentidos de administração pública, definindo o sentido objetivo como a atividade concreta para alcançar a realização do interesse público, a natureza dessa atividade voltada ao interesse coletivo. Enquanto o sentido subjetivo são os órgãos e pessoas jurídicas próprias com atribuição legal de função administrativa:

- a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes políticos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo. (DI PIETRO, 2006, p. 68 – destacado originalmente).

Faz-se comum a confusão entre governo e administração pública, como aponta Silva (2009), porquanto a última pode ser “compreendida como uma das manifestações do *poder público* na gestão ou execução de atos ou de negócios políticos”, assim, por vezes, pode ser entendida como a própria manifestação da função política, no sentido de governo.

Para afastar o embaraço entre as duas definições, governo e administração pública, esclarece-se que esta se forma dos órgãos criados para a execução das decisões de governo; conjunto das funções dos serviços públicos; e ainda é o cumprimento constante e sistemático, legal e técnico dos serviços em benefícios coletivo, segundo Meirelles (2006).

Em outras palavras, a administração pública seria os serviços prestados, órgãos, pessoas jurídicas e agentes (um aparato, uma máquina de gestão); de outro lado corresponde à natureza da atividade, aos atributos que a identificam como organização destinada a atender à coletividade. Existe para que o Estado possa gerir adequadamente áreas da sociedade e atender satisfatoriamente as necessidades públicas por meio da função administrativa, executando e gerindo as decisões do governo.

2.4 PODERES ADMINISTRATIVOS

Para que a administração pública possa desempenhar o papel de atender ao interesse público, outorgam-se-lhe os necessários poderes instrumentais. Uma vez que há indisponibilidade e supremacia do interesse público, estes poderes são irrenunciáveis e devem ser exercidos. Exemplo clássico consta no art. 6º do Código de Processo Penal (CPP), segundo o qual a autoridade policial que tiver conhecimento de prática infracional, está obrigada a proceder sua apuração.

São as seguintes espécies: poder hierárquico, disciplinar, regulamentar e de polícia. Cabe sucinta análise sobre os poderes administrativos, sendo o poder de polícia o maior interesse neste trabalho, recebendo análise mais profunda no item 4.2.

2.4.1 PODER HIERÁRQUICO

Como a estrutura administrativa é verticalizada, isto é, em níveis sobrepostos (escalonados) entre agentes de uma mesma entidade, existe uma relação jurídica hierárquica entre agentes e órgão onde prestam seu labor, do mesmo modo que ocorre na iniciativa privada. Portanto trata-se do poder de organizar, fiscalizar, rever e delegar a atuação de seus agentes públicos.

2.4.2 PODER DISCIPLINAR

No exercício do poder hierárquico, pode ocorrer de um superior constatar a prática de ato infracional por parte de seu subordinado. Neste caso está obrigado a apurar a infração e punir, se for o caso, o infrator. Logo o poder disciplinar define deveres, proibições e punições dos subordinados à administração pública.

2.4.3 PODER REGULAMENTAR

Este poder refere-se à capacidade normativa suplementar da administração pública em editar atos gerias que definam o sentido e o modo de execução de certas leis, para garantir sua aplicação plena. Por ter natureza secundária (derivada), não pode alterar a lei original que pretende complementar a compreensão, sob pena de interferir na competência do Poder Legislativo.

2.4.4 PODER DE POLÍCIA

Para que o Estado possa alcançar seus objetivos em atender à coletividade, invariavelmente terá de limitar a atuação do particular que se oponha à necessidade geral. Portanto o poder de polícia é o que permite à administração pública interferir na esfera privada, restringindo os direitos do particular para resguardar o interesse público. O poder de polícia será mais amplamente discutido no item 4.2.

O Estado, que por meio da administração pública é um “prestador de serviços”, tem a obrigação inafastável de garantir a segurança pública e, para tanto, vale-se do poder de polícia ao limitar o exercício de direito dos particulares, inclusive de um dos maiores direitos fundamentais, a liberdade. Tudo nos limites da lei e em nome do interesse coletivo.

Tendo-se compreendido o Estado, governo e administração pública, é possível seguir para os modelos utilizados historicamente na administração pública. Isso facilitará o entendimento do estado hodierno em que se encontra a segurança pública no Brasil, porquanto seu modelo organizacional decorre dos fatores que se passa a expor.

2.5 OS DIFERENTES MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender a forma de organização do Estado é preciso conhecer a sua transformação. A fim de prestar esses esclarecimentos, a seguir, passa-se a

discorrer sobre os três modelos organizacionais utilizados na gestão da administração pública.

Inicialmente, quando do absolutismo estatal, vigia o modelo de administração patrimonialista, onde havia confusão entre a *res pública* e a *res principis*, isto é, não havia diferenciação entre o patrimônio público e do soberano.

Com o intuito de combater essa organização, garantir maior planejamento, imparcialidade e previsibilidade, surge a administração burocrática, tendo como seu principal teórico Max Weber. Todavia o modelo burocrático não foi capaz de eliminar o patrimonialismo, surgindo novos modos de apropriação da coisa pública, entre estas se destaca o *rent seeking* que, com sua aparência de legalidade, burla o modelo burocrático, sendo muito praticado pelos servidores públicos, embora permeie toda a sociedade.

Finalmente, quando o modelo burocrático apresenta desgaste, tenta-se evoluir para a administração gerencial, pretensamente mais flexível, menos rígida e referida nos ideais do setor privado, percebendo o cidadão como consumidor do serviço público.

2.5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

2.5.1.1 Conceito

O governo brasileiro, em 1995, em seu “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” trouxe uma explanação sobre patrimonialismo na Administração Pública:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. (BRASIL, 1995).

Portanto o modelo organizacional patrimonialista é aquele em que há

confusão da vontade do soberano com a do Estado, sendo que o detentor do poder age como senhor absoluto da coisa pública e de seus súditos.

2.5.1.2 Noções Históricas

O patrimonialismo vigorou no período feudal, nas sociedades pré-burocráticas. Weber (1999) explica em seu livro, que tem associação com a “dominação patriarcal”, do “chefe da comunidade doméstica” que detinha o pleno domínio de seus filhos, esposas, escravos etc. Baseada na santidade da tradição, “na crença na inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre”, há submissão pessoal ao detentor do poder sendo este ilimitado e arbitrário, desvinculado de normas estatuídas na legalidade abstrata. Com a descentralização do poder doméstico, pois o soberano distribui terras e benefícios entre filhos, dependentes ou incorpora outros soberanos fora de seu poder doméstico, surge o que denominou “dominação patrimonial”.

Inexiste o entendimento, nesse modelo, de que a coisa pública (*res pública*) pertença à coletividade, tudo se destina ao soberano, este administra o patrimônio público como seu, tudo é *res principis*; há confusão entre o patrimônio público e o particular, ocorrendo a apropriação da *res pública* para fins pessoais. Confunde-se a vontade do soberano com a do Estado, portanto com a da própria sociedade.

Era aceitável que o soberano arcasse, a expensas do tesouro público, tanto com necessidades pessoais (como suas roupas), quanto com obrigações estatais (como na construção de estradas).

A administração pública patrimonialista tem o soberano como figura central, portanto o aparato estatal existe para atender suas necessidades. Os integrantes da administração são escolhidos pela autoridade com base em afinidade e submissão, vicejando o nepotismo, isto é, a contratação de servidores com relações pessoais com o soberano; também se destaca a corrupção e confusão entre público e privado.

Outra característica marcante é a criação exacerbada de cargos públicos para garantir a satisfação de apaniguados e manutenção do poder, pois a lealdade desse servidor não estava adstrita à administração pública, mas ao detentor do

poder que proporcionou o cargo, significa que o servidor não estava à disposição da coletividade, mas do soberano.

Estas práticas garantiram ao possuidor de cargo público o apodo de prebendas e sinecuras (literalmente um labor rendoso e com pouco trabalho), porquanto não havia necessidade de exercer, efetivamente, as atividades públicas e ainda assim teria rendimentos garantidos. O cargo público equivalia “à posse de uma fonte de rendas ou emolumentos explorável em troca do cumprimento de determinados deveres” (WEBER, 1999, p. 200), cabia ao funcionário fazer sua remuneração como lhe aprouvesse, conquanto cumprisse com suas obrigações para com o soberano ou a quem devesse fidelidade.

Consequentemente, dado o amontoado de cargos, ausência de normas racionais que legitimassem o uso do poder e escolha por critérios diversos da competência (estimulando o nepotismo), o patrimonialismo impedia a participação popular no aparato estatal, imiscuía patrimônio público ao privado, permitia e facilitava a corrupção, além de prevalecer a sensação de desorganização generalizada.

O Brasil surgiu como Estado patrimonialista, seguindo a administração lusitana, onde vigorava o “paternalismo e nepotismo que empregava os inúteis letrados” (MARTINS, 1997a, p. 3). Assim permaneceu no período colonial, imperial e mesmo na República Velha (1889 a 1930).

Somente em 1936, no governo Vargas, Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes realizaram uma reforma administrativa seguindo os modelos vigentes, especialmente na Europa, e implementaram a administração pública burocrática brasileira ao criarem o Conselho Federal do Serviço Público Civil, posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 com o Decreto-Lei nº 579 (Bresser-Pereira, 2011).

2.5.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

A administração pública burocrática também é chamada de modelo racional-legal, ou modelo burocrático weberiano, pois Max Weber, nas obras *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1904) e *Economia e Sociedade*

(1922, póstuma), foi quem melhor analisou e definiu suas bases.

2.5.2.1 Conceito

Etimologicamente, *bureau* vem do francês, significando escritório, guichê; enquanto o sufixo grego *krátos* refere-se a governo; logo, a definição remete a governo de escritório, de técnicos. O conceito de burocracia weberiano é, deveras, diverso daquele conhecido popularmente, de modo pejorativo, como excesso de formalidades desnecessárias, morosidade.

Segundo Bobbio *et al* (1986), o termo fora empregado primeiramente por Vicente Gournay, no séc. XVIII, para definir o poder dos funcionários da administração pública, com “forte conotação negativa”, também fora utilizado no mesmo sentido por dicionários e romancistas, como Honoré de Balzac no séc. XIX e Franz Kafka, já no séc. XX. Entretanto, ainda no séc. XIX, nova concepção alinhava-se, concebendo a burocracia em seu sentido científico como modelo de administração utilizado pelo Estado alemão para organizar seu aparato estatal:

Trata-se daquele conjunto de estudos jurídicos e da ciência da administração alemães que versam sobre *Bureausystem*, o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente, que, no início do século XIX, substitui os velhos corpos administrativos colegiais. A ênfase destas obras é normativa e se refere especialmente à precisa especificação das funções, à atribuição de esferas de competência bem delimitada, aos critérios de assunção e de carreira. Por esta tradição técnico-jurídica, o conceito de Burocracia designa uma teoria e uma praxe da pública administração que é considerada a mais eficiente possível. (BOBBIO *et al*, 1986, p. 124).

Os abusos históricos praticados pelo Estado Absolutista geravam desconfiança frente aos administradores públicos. A fim de combatê-lo o modelo burocrático visava uma administração pública profissional, com critérios racionais, funcionando por meio de normas gerais fixas (caracterizando sua submissão ao Direito), impessoal, com funcionários escolhidos por seus conhecimentos técnicos mediante concurso público, vitaliciedade no cargo e hierarquia clara, fiscalização dos subordinados e o mínimo de discricionariedade decisória (Weber, 1999).

Em seu livro Bresser-Pereira (2011) afirma que havia incompatibilidade do modelo anterior com o capitalismo industrial e democracias parlamentares do séc. XIX. O capitalismo exigia a definição clara entre Estado e mercado, do mesmo

modo a democracia carecia da distinção entre sociedade civil e Estado, conseqüentemente não bastava um modelo administrativo que separasse o público do privado, mas igualmente o administrador público do político.

Ocorrem, então, na Europa, no século XIX, as Reformas Burocráticas e o surgimento de uma administração burocrática moderna, racional-legal, baseada na centralização das decisões, na hierarquia, no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos procedimentos administrativos – processos de contratação de pessoal, de compras, de atendimento às demandas dos cidadãos. (BRESSER-PERERIRA, 2011, p. 48).

No mesmo sentido, Weber (1999) entende que o modelo burocrático prima pela precisão e eficiência, sendo o modelo racional-legal superior ao patrimonialista. Surgiu para defender o patrimônio público que, no patrimonialismo, com seu funcionamento imprevisível, foi dilapidado, além de atrapalhar as pretensões capitalistas, o crescimento da burguesia e o Estado Liberal emergentes e a revolução industrial.

De acordo com Mazza (2011), as características desse modelo são: autoridade com base na lei; subordinação hierárquica entre órgãos e agentes; seleção com base em competência técnica; remuneração pela função, não por realizações; controle de fins e ênfase nos processos e ritos. Segundo Castro (2003) a burocracia caracteriza-se pela centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho e estabilidade. Por fim, Chiavenato (2003) resume as seguintes características: caráter legal, formal, racional, impessoalidade, hierarquia, rotina e padronização dos procedimentos, competência técnica e meritocracia, especialização, profissionalização e previsibilidade do funcionamento.

Somente existe racionalidade quando os meios mais eficientes são selecionados e empregados, resultando no máximo rendimento na consecução dos objetivos. Para alcançar esse propósito “o Estado tende a imitar as organizações empresariais” (PAULA, 2005, p. 93) recolhendo as melhores técnicas e práticas administrativas da iniciativa privada.

Portanto a burocracia pode ser conceituada como um tipo de dominação racional-legal e uma estrutura organizacional lastreada na obediência a normas racionalmente definidas e exercidas por quadro administrativo burocrático. Há adequação dos meios aos objetivos pretendidos a fim de garantir maior eficiência pela “precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é,

calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados” (WEBER, 1999, p. 145), assim trouxe segurança jurídica tanto à iniciativa privada quanto aos servidores públicos.

2.5.2.2 Disfunções do Modelo Burocrático

Em que pese a burocracia ter alavancado o Estado moderno, visar a “máxima eficiência”, ser utilizada em organizações estatais e privadas, o modelo ideal proposto por WEBER apresentou imperfeições, não alcançando o grau de eficiência pregado, tampouco foi capaz de livrar-se da pecha de entrave ao desenvolvimento. Assim ocorre em função do exacerbamento ou desvio das características do modelo burocrático, provocando ineficiência e outras consequências imprevistas.

No enfrentamento ao patrimonialismo, o modelo burocrático considera impossível confiar nos administradores, constantemente capazes de burlar as normas em benefício próprio. Assim, o servidor público dentro desse modelo “é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento” (WEBER, 1946, p. 265), que cumpre tarefas especializadas, sem poder tomar iniciativas próprias, aguardando a definição do escalão superior. Este modelo organizacional baseia-se na “desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos” (BRASIL, 1995, p. 15), realizando controles rígidos e *a priori*, a fim de evitar práticas patrimonialistas.

Controle *a priori*, aqui, significa que a fiscalização ocorre antes ou durante o processo, por isso sempre existe uma cadeia de superiores hierárquicos responsáveis por fiscalizar seus subalternos. O excesso de formalismo, com tantas assinaturas e carimbos, gera a desresponsabilização dos atos praticados pelos servidores, por vezes não havendo a quem punir por um erro administrativo ou a quem exigir o cumprimento de determinado ato, porquanto ninguém é, deveras, responsável por sua consecução.

Hannah Arendt, em seu livro, faz crítica à burocracia chamando-a de “domínio de Ninguém” (ARENDR, 1994, p. 33) devido ao enredado sistema de órgãos que retira do servidor a responsabilidade por seus atos, tornando-o mero

cumpridor das obrigações estatais. Ainda mais grave, pois se ninguém é responsável, não há como o cidadão buscar a consecução de seus direitos, ficando privado deles pela simples incapacidade de saber a quem dirigi-lo, vive a fraude de uma democracia.

Em uma burocracia plenamente desenvolvida não há ninguém a quem se possa inquirir, a quem se possam apresentar queixas, sobre quem exercer as pressões do poder. A burocracia é uma forma de governo na qual todas as pessoas estão privadas da liberdade política, do poder de agir; pois o domínio de Ninguém não é um não-domínio, e onde todos são igualmente impotentes temos uma tirania sem tirano. (ARENDR, 1994, p. 58-59).

Um exemplo bastante claro da posição defendida pela autora está em seu relato sobre o julgamento de Otto Adolf Eichmann, acusado de crimes contra a humanidade no regime nazista; em sua defesa ele alegava nunca ter matado um ser humano, judeu ou não (Arendt, 1999), seria culpado apenas do cumprimento irrestrito e cauteloso das ordens burocráticas nazistas, isto é, “embarcar milhões de homens, mulheres e crianças para a morte” (ARENDR, 1999, p. 37). Não é possível, num raciocínio frio, retirar-lhe o mérito do argumento, porquanto foi um mero burocrata na administração nazista, agiu de modo impessoal e no cumprimento eficiente de suas ordens. Este é o cerne da crítica de Arendt à burocracia, que exclui do servidor o raciocínio criativo, a faculdade de pensar por si, sendo apenas um autômato executor das leis.

Merton (1967) convencionou chamar de “disfunções da burocracia” as irregularidades ou anormalidades que surgem no modelo organizacional (Oliveira, 1999), são as consequências imprevistas ou indesejadas (Chiavenato, 2003).

As disfunções ocorrem pelo desvio das características do modelo burocrático puro, que ignora a personalidade dos funcionários e sua interação com a burocracia, alterando o “modelo ideal”. Com isso o modelo burocrático torna-se autorreferente, excessivamente formal, perde sua eficiência e sua manutenção fica de elevado custo.

São as seguintes disfunções elencadas por Merton (CHIAVENATO, 2003, p. 268-270):

- 1) Internalização e apego aos regulamentos** – há preferência em priorizar as normas, “deslocamento de sentimento das metas para os meios (regras)” (MERTON 1967, p. 64), a importância fica restrita ao cumprimento da norma, não dos objetivos; ainda torna o servidor

tecnicista, conservador, incapaz de inovação, criatividade ou ajustes (exclui a adaptabilidade);

2) Excesso de formalismo e registros – necessidade de documentar formalmente (por meio escrito e impresso) qualquer comunicação, desconsidera novos meios de registrar a documentação;

3) Resistência às mudanças – dada a repetição e imutabilidade da rotina burocrática, o servidor sente-se no domínio e segurança de sua atividade. Havendo possibilidade de mudança, pode ser interpretada como “perigo” para a tranquilidade do servidor, passando a confrontá-la, tanto passiva (criando empecilhos para sua implementação), quanto agressivamente (por meio de protestos, greves), a fim de evitar o comprometimento de conquistas consolidadas;

4) Despersonalização do relacionamento – dada a ênfase na impessoalidade, a burocracia dificulta a individualização dos servidores, passando a conhecerem-se, entre si, por seus cargos, matrículas ou outras formas de identificação funcional, não como pessoas, mas números em um sistema;

5) Categorização como base do processo decisório – devido à hierarquização rígida, qualquer decisão compete ao cargo mais elevado, mesmo que desconheça o assunto, portanto classifica, categoriza os assuntos por vezes inadequadamente (de modo estereotipado) para conformá-lo à estrutura da organização, dificultando a busca e opções de resposta aos problemas enfrentados;

6) Superconformidade às rotinas e aos procedimentos – devido à “devoção” exigida às normas, regulamentos, procedimentos e rotinas, o servidor preocupa-se unicamente com seu cumprimento, sem compreender o sentido de suas ações dentro da organização, executando apenas e tão somente o que determinam as normativas. Assim a organização deixa de ser criativa, inovadora, além de perder sua flexibilidade.

7) Exibição de sinais de autoridade – por conta da

hierarquização os servidores sentem necessidade de indicar sua posição de poder (*status*) alardeando símbolos ou outros sinais capazes de demonstrá-lo, como segregação por salas, local de estacionamento, trajes, documentação funcional, entre outros;

8) Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público – o principal objetivo do servidor é cumprir as normas, respeitar processos, procedimentos e regulamentos, há elevada padronização nas atividades e volta-se para dentro, na afirmação de seus valores internos. Há conflito quando os servidores atendem todos os cidadãos do mesmo modo, padronizado, contudo o público espera ser atendido pessoalmente, de acordo com suas demandas.

Abaixo segue quadro elaborado por Chiavenato (2003) apontando as características do modelo burocrático e suas disfunções:

Características da Burocracia	Disfunções da Burocracia
1. Caráter legal das normas 2. Caráter formal das comunicações 3. Divisão do trabalho 4. Impessoalidade no relacionamento 5. Hierarquização da autoridade 6. Rotinas e procedimentos 7. Competência técnica e mérito 8. Especialização da administração 9. Profissionalização	1. Internalização das normas 2. Excesso de formalismo e papelório 3. Resistência a mudanças 4. Despersonalização do relacionamento 5. Categorização do relacionamento 6. Superconformidade 7. Exibição de sinais de autoridade 8. Dificuldades com cliente
Previsibilidade do funcionamento	Imprevisibilidade do funcionamento

Quadro 01 – Características do modelo burocrático e suas disfunções
 Fonte: CHIAVENATO, 2003, p. 269.

Mesmo com as inúmeras críticas, o modelo foi imprescindível para a consolidação do capitalismo e o Estado de Direito, pois gerou previsibilidade ao obrigar o Estado a seguir normas gerais; garantindo a segurança jurídica ao mercado; além de dar-lhe eficiência ao adequar a administração pública à modernidade do séc. XX com sua racionalidade científica, novas exigências e valores morais (Chiavenato, 2003). Atendeu, também, à demanda dos trabalhadores, porquanto o conhecimento prévio das normas e sua consecução traziam imparcialidade e justiça (Chiavenato, 2003).

2.5.2.3 Noções Históricas da Burocracia no Brasil

Como já mencionado ao final do item 2.5.1.2, sobre a administração patrimonialista, o Brasil ingressou no modelo burocrático apenas no governo de Getúlio Vargas, em 1936, com a Reforma Burocrática e criação do DASP (1938). Revolucionou-se a administração pública vigente ao implementar-se as teorias burocráticas dos países desenvolvidos à época: profissionalizou o serviço público, limitou o ingresso mediante concurso, sistema de mérito para avaliar o desempenho dos servidores, entre outras técnicas administrativas (Bresser-Pereira, 2011 e Martins, 1997a). Com o fim do primeiro governo Vargas não houve manutenção dos ideais iniciais quanto ao modelo burocrático, apenas tentativas infrutíferas.

Entretanto o modelo burocrático que viveu não alcançou o rompimento com as práticas patrimonialistas anteriores. Na verdade, no entender de Paula (2005), o Brasil conheceu três tipos de patrimonialismos: o tradicional; o burocrático (grupos de tecnocratas que se apropriam do Estado controlando-o por meio do saber técnico); e o político (lideranças políticas que recebem cargos públicos). Portanto o país não apenas manteve o patrimonialismo, mas o adaptou para o modelo organizacional em vigor.

Mesmo sem a consolidação do modelo burocrático weberiano, em 1967, durante o Regime Militar, ocorre a Reforma Desenvolvimentista, uma primeira tentativa de administração pública gerencial, que Bresser-Pereira (2011) não considerou completada, e fora desfeita quando da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Já havia, na década de 1950, a percepção, por parte dos administradores públicos, das falhas do modelo burocrático, incapaz de alavancar o desenvolvimento do país. Assim o governo de Castello Branco dá continuidade aos projetos de lei iniciados no governo João Goulart e, por meio do Decreto-Lei 200/1967, estabelece uma “administração para o desenvolvimento”, objetivando melhorar o aparato da administração pública (Bresser-Pereira, 2011).

A Reforma teve como principal sustentáculo a descentralização para a administração pública indireta passando a permitir a criação de fundações de direito privado, empresas públicas, autarquias (já existentes desde 1938) e sociedades de economia mista. Com a expansão do Estado por meio da administração indireta,

pressupunha-se maior flexibilidade, pois esta é menos rígida e, com a nova normativa adquiriu mais autonomia a fim de poder viabilizar rapidamente os projetos de maior eficiência, desenvolvimento e planificação do governo militar.

Houve a ruptura entre política e administração graças ao modo de decisão baseado no conhecimento técnico, do “controle dos meios de produção pela tecnoburocracia” (MARTINS, 1997a, p. 7). A ruptura ainda se deu pela modernização da administração por meio da racionalidade funcional, embora apenas dentro da administração indireta, foi vital para os projetos de desenvolvimento industrial da época. Em contrapartida estimulou o crescimento da tecnocracia estatal, esta “monopolizou o Estado e exclui a sociedade civil dos processos decisórios” (PAULA, 2005, p. 107).

Consequentemente, com a ausência da necessidade de concursos públicos para a contratação de servidores por parte da administração indireta, conforme Bresser-Pereira (2011), houve facilitação ao patrimonialismo, além de impedimento à formação de carreiras de administradores públicos de alto escalão na administração direta, que não teve a mesma atenção na Reforma Desenvolvimentista.

Com o fim do Regime Militar, a Constituição Federal de 1988 realizou um retrocesso de modelo organizacional, reavivando os ideais da Reforma Burocrática do período Vargas.

Evidente que havia uma crise frente ao intervencionismo estatal, uma crise econômica e a própria crise dos modelos organizacionais estabelecidos, que não conseguiram evitar o patrimonialismo e criaram suas próprias disfunções. Mesmo assim, como esclareceu Bresser-Pereira (2011), não foram as únicas causas do retrocesso, havia também o ressentimento pela forma como fora tratada a administração direta, somada às alianças políticas com o patrimonialismo e a compreensão errônea do novo regime democrático sobre o modo de administrar do período militar.

Assim a atual Constituição Federal retrocedeu ao modelo burocrático, fortalecendo a administração pública direta, com sua hierarquia, rigidez e centralização características; mais que isso, na tentativa de permitir que vários atores sociais participassem e integrassem seus interesses no texto constitucional, acabou possibilitando, também, a defesa de “interesses particulares como se fossem gerais” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 176), criando privilégios para

alguns.

Um exemplo clássico pode ser encontrado no art. 144, §4º da CF/88, nele há obrigatoriedade da Polícia Civil ser dirigida por um delegado de polícia de carreira, todavia o mesmo art., em seu §2º, quando trata da Polícia Federal, não coloca tal limitação, não impede que qualquer pessoa ou profissional conduza a direção do órgão de segurança federal.

Assim ocorreu por conta do *lobby*² realizado pelos delegados de polícia dos Estados ter sido efetivo, angariando apoio dos parlamentares; enquanto que a pretensão dos delegados federais não conseguiu surtir o mesmo efeito. Fosse, deveras, um interesse geral a direção dos órgãos de polícia por delegado, certamente deveria constar em ambas as esferas (estadual e federal) para garantir maior eficiência ao trabalho de segurança pública. Facilmente conclui-se que uma das duas instituições está sendo prejudicada, caberia verificar qual.

Evidencia-se a ausência de padrão racional na definição organizacional das instituições, motivada em interesses de grupos e não nas necessidades coletivas ou da administração pública. Tal prática pode enquadrar-se como um novo modo de patrimonialismo praticado pelos servidores públicos, consubstanciado especificamente em *rent seeking*.

A seguir, estuda-se o *rent seeking*, uma das novas modalidades de patrimonialismo, com o intuito de, ao esclarecer seu funcionamento e existência, facilitar seu combate dentro das instituições de segurança pública, visto que o modelo burocrático não é eficaz no enfretamento dessas novas modalidades de apropriação da coisa pública.

2.5.2.4 *Rent Seeking*

O termo *rent seeking* (busca de renda, em tradução literal do inglês) vem ganhando difusão entre as áreas que estudam as reformas do Estado (Matias-Pereira, 2010), daí a relevância em fazer-se uma breve análise sobre o tema.

² *Lobby*: palavra de origem inglesa, significa ante-sala, corredor, pátio. No ramo do estudo sobre política serve “para caracterizar a atuação de grupos de pressão, nas ante-salas dos órgãos governamentais” (SOUSA *et al*, 1998, p. 253) que visam influenciar no processo legislativo, decisões administrativas ou judiciárias.

Rent seeking pode ser compreendido como a prática de determinados grupos da sociedade de apropriarem-se de rendas e vantagens do patrimônio público para si ou para outros por meio do controle do aparelho estatal. Esses grupos ampliam suas “rendas” de forma injustificada, isto é, aumentam seus ganhos sem trazer qualquer contrapartida à sociedade.

Segundo Matias-Pereira é a “privatização do setor público, efetivado por meio da organização de grupos de pressão em torno do aparelho estatal, visando obter vantagens pessoais, para o grupo ou para suas respectivas classes” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 31).

Não há, necessariamente, uma atividade ilegal por trás do *rent seeking*. Pode ser apenas a prática de lobistas profissionais pagos por empresas ou grupos de interesse para que a administração pública, seus dirigentes ou mesmo legisladores, garantam-lhes privilégios sem que tenham que aumentar sua produtividade. Seria o caso, por exemplo, da indústria de calçados influenciando parlamentares para aprovarem leis que restrinjam a importação dos produtos que comercializam; ao reduzirem a competição, pressupõem aumentar seus rendimentos sem precisar investir em melhorias.

Essa prática, em que pese ser típica da arena política, entende-se como duplamente prejudicial, pois a) os valores utilizados nesse convencimento são elevados e b) deixam de ser aplicados na melhoria dos processos da empresa, onde poderiam reduzir o preço e aumentar a qualidade do produto, ampliando sua competitividade no mercado. Portanto há gastos na busca por esses privilégios além de estimular a ineficiência.

Entretanto, essa busca por renda, por privilégios, não se restringe à influência do mercado. Atualmente se tem inúmeras categorias de servidores públicos, dirigindo seus esforços para aumentar seus rendimentos sem apresentar a respectiva contrapartida à sociedade, apenas por pertencerem a determinado cargo ou setor. Um exemplo contemporâneo está na “luta” do judiciário paranaense para garantir auxílio moradia.

A CF/88 determina que a remuneração dos magistrados ocorra por subsídio (art. 93, V da CF/88), também define que o subsídio será fixado em parcela única, sem acréscimos ou gratificações adicionais, ou outras espécies remuneratórias (art. 39, § 4º da CF/88). Por fim determina (art. 93, VII) que o juiz titular deverá residir na comarca.

De outra parte, a Lei Complementar 35 de 1986, em seu art. 65, II, assevera o direito a auxílio moradia quando não houver residência oficial à disposição na localidade.

Analisando sistemicamente a legislação, não há como defender auxílio moradia aos magistrados. Primeiro, a Lei que garantiu o direito a auxílio moradia é anterior à Constituição, cabendo alegar a sua não recepção no novo ordenamento jurídico, pois contrário a ele. Em seguida, a remuneração por subsídios veda qualquer gratificação adicional, pois o cargo já contempla todas as verbas necessárias para garantir ao servidor sua manutenção atendendo às especificações da função. Finalmente, é requisito para o cargo residir na comarca, e todo candidato à magistratura sabe que irá alocar-se em diversas comarcas no decorrer de sua vida profissional.

Ainda há mais, com o ganho da causa por parte dos magistrados outros grupos também serão beneficiados, como o Ministério Público, que tem isonomia de tratamento com o Judiciário, podendo pleitear os mesmos privilégios.

De outra parte, tal discussão não estaria ocorrendo caso o cargo não fosse de alto escalão, pois os policiais também são remunerados por subsídio, podem ser lotados em qualquer localidade do Estado-Membro, ou mesmo da União (quando policiais federais) e sequer se cogita auxílio moradia. Evidencia uma interpretação casuística.

Foi apenas um exemplo, o *rent seeking* ainda pode ocorrer por meio da concessão de veículos, diárias, redução de jornada de trabalho, ascensão profissional, mais gratificações, entre inúmeras outras, dependendo da criatividade dos grupos de interesse.

Percebe-se, desse modo, que o *rent seeking* é uma forma de atualização do patrimonialismo, garantindo que setores da economia, grupos ou organizações apropriem-se do patrimônio público valendo-se da “legalidade” para legitimá-los, trata-se da legalização dos privilégios.

No *rent seeking* os privilegiados ampliam seus rendimentos sem precisar trazer contrapartida à sociedade, havendo estímulo à ineficiência e desestímulo a qualquer tipo de melhora no serviço prestado, pois consideram mais lucrativo alcançar os privilégios que melhorar seus processos e resultados.

Devido à determinação do art. 37, II da CF/88, o ingresso em cargo ou emprego público somente ocorre mediante aprovação em concurso público,

portanto extintos os outrora denominados ascensão funcional, acesso funcional ou transferência, onde um servidor poderia ascender verticalmente na carreira mediante concursos internos para provimentos derivados. Exemplificadamente, um investigador de polícia jamais poderá ser delegado de polícia; um cartorário jamais chegará a juiz (a menos que façam novos concursos específicos para essas carreiras).

Por não poderem ascender, as carreiras de menor escalão buscam formas de aumentar sua renda por meio de “conquistas trabalhistas”, como as apontadas acima (redução da jornada de trabalho etc.). Os altos escalões, como tem a limitação constitucional sobre seus vencimentos, também procuram formas de aumentar sua renda.

Na iniciativa privada, em geral, o trabalhador consegue elevar sua renda melhorando sua eficiência, ou seja, ao trazer mais lucro para o empregador passa a merecer melhor salário.

O modelo burocrático vigente no país é um incentivo às diversas categorias de servidores públicos praticarem o *rent seeking*, porquanto usualmente não são recompensados por elevarem sua produtividade e o mérito somente é utilizado no momento do ingresso na carreira. Isso reflete na qualidade do serviço prestado, pois trabalhar de modo mais eficaz não representa qualquer tipo de reconhecimento da administração pública, sendo mais fácil para a categoria buscar elevar sua renda por suas características (como a exigência de graduação) que individualmente pela qualidade do seu labor.

Ocorre a elevação nos custos da administração pública, por conta dessas vantagens, sem que o cidadão-cliente receba um serviço melhor, mais eficiente.

Conforme Bresser-Pereira (1997) bem se colocou, o Estado deve ser público não sendo admissível sua privatização pelo *rent seeking*:

O tópico seguinte expõe o surgimento da administração pública gerencial como modelo organizacional voltado a combater o patrimonialismo persistente e melhorar a eficiência das atividades estatais.

2.5.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Administração pública gerencial, modelo pós-burocrático, paradigma gerencial, nova administração pública (*new public administration*) e burocracia flexível, são as denominações do modelo organizacional que se foca no controle dos resultados (portanto *a posteriori*), na utilização eficaz do patrimônio público, redução de gastos, melhora na qualidade dos serviços públicos prestados e satisfação do cidadão-cliente frente a esses serviços.

2.5.3.1 Noções Históricas

Segundo Paula (2005) esse modelo é continuação do modelo burocrático weberiano, apenas com a adoção das ideias atuais do setor privado, exatamente como defendia Weber (a administração pública buscando na área empresarial novas dinâmicas de funcionamento para garantir sua eficiência), desse modo ocorreria meramente a flexibilização da burocracia, não um novo modelo organizacional.

Já antes se percebiam as disfunções do modelo burocrático, que não atendia satisfatoriamente as novas demandas sociais e dificultavam o desenvolvimento. Entretanto, as crises da década de 1980, especialmente a vivida pelo Reino Unido e Estados Unidos propiciaram as bases da reforma que serviria de resposta aos problemas enfrentados à época: crise do petróleo, do *welfare state* keynesiano; término do desenvolvimento pós-guerra; crise fiscal, aumento nas demandas estatais (Martins, 1997b).

De acordo com Paula (2005) as características da nova administração pública, dadas pelo Reino Unido, são: separação do planejamento da execução governamental; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulamentação estatal das atividades exercidas pela administração privada, mas de competência estatal; e referência na administração privada.

No ano de 1989, em Washington (capital estadunidense) reuniram-se diversos organismos como o Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) a fim de discutir as reformas econômicas na América Latina; do conjunto de medidas formuladas John Williamson convencionou chamar de “Consenso de Washington” (Davidson, 2003).

O “Consenso” é composto de dez regras básicas que, essencialmente, pugnavam por um modelo de política econômica voltado à privatização, com política monetária visando estabilidade de preços, finanças públicas equilibradas, liberação do comércio internacional, desregulamentação trabalhista e econômica. Em que pese tenha servido de parâmetro para a administração gerencial, foi um fracasso quando aplicado nos países em desenvolvimento, fazendo com que houvesse a mitigação do modelo, buscando corrigir suas disparidades (Davidson, 2003).

Na década de 1990, Osborne e Gaebler lançaram o livro “Reinventando o Governo”, em que examinaram diversas experiências das administrações públicas federal, estadual e municipal estadunidenses para contornar os obstáculos burocráticos e aumentar a eficiência estatal, a essa prática denominaram *governo empreendedor* ou *governo inovador*.

Segundo os autores, enquanto a sociedade mantinha um ritmo mais lento e o Estado detinha menos obrigações sociais, o modelo burocrático apresentava resultados. Mas atualmente as mudanças ocorrem muito rapidamente, a informação está disponível a todos quase tão velozmente quanto está disponível para os seus líderes e o nível educacional dos trabalhadores faz com que se oponham à hierarquia rígida, buscando a própria autonomia (Osborne e Gaebler, 1994), ficou mais difícil cumprir ordens apenas porquer vêm do superior.

Logo o modelo burocrático não consegue atender às necessidades de uma administração pública com mais encargos, responsável por atender as tradicionais demandas por segurança, saúde, educação e regulação do mercado, mas acrescidas uma série de outras, como proteção ambiental, ao idoso etc.

Para atender à crescente complexidade das tarefas executadas pelas entidades estatais e melhorar sua eficiência, os administradores passaram a valer-se das práticas gerenciais na administração pública estadunidense, que começava a incorporar o ideário do setor privado. Martins (1997b) resume os dez princípios que nortearam a “reinvenção do governo” e propunham-se a levar serviços públicos de maior qualidade ao cidadão-cliente:

- 1) preferência a alternativas de produção externa de bens e serviços: terceirização, parcerias governo-sociedade civil, voluntarismo etc.;
- 2) gestão participativa de programas e projetos com clientes;
- 3) estímulo à competição interna e externa;
- 4) desregulamentação interna, simplificação organizacional e clarificação de papéis e missões;
- 5) avaliação e financiamentos baseados em resultados;
- 6) imagem do cliente como consumidor: com direito a escolhas, pesquisas de preferências e atitudes, treinamento de atendimento e formulários de sugestões;
- 7) criação de centros de resultados financeiros, promovendo ação pública rentável;
- 8) antevisão estratégica de serviços;
- 9) descentralização e desconcentração: controle hierárquico *versus* autoridade, desenvolvimento de equipes (*team building*), gestão participativa, cooperação trabalhadores-gerentes, círculos de controle de qualidade e programas de desenvolvimento gerencial; e
- 10) atingimento das finalidades governamentais através da reestruturação do mercado. (MARTINS, 1997b, p. 64).

As ideias da nova administração pública, o Consenso de Washington, o movimento reinventando o governo, são tentativas de encontrar a melhor forma de aplicar o modelo gerencial.

Na concepção de cidadão-cliente, acolhida pela nova gestão pública, a busca por renovação, excelência e resultados força a reinvenção das práticas, processos e procedimentos administrativos, a fim de atender aos anseios do “cliente”, ou seja, que o Estado cumpra seu papel formulando e executando as políticas públicas de forma a preservar os escassos recursos do contribuinte.

2.5.3.2 Administração Pública Gerencial Brasileira

No Brasil, a administração gerencial foi implementada abertamente no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), pelo Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

Com inspiração na administração privada, buscando não ignorar as respectivas diferenças (pois o Estado não visa lucro e não se mantém com receita de atividade comercial, mas pelo pagamento de impostos – Osborne e Gaebler, 1994 e BRASIL, 1995), o modelo brasileiro primou por capacitar melhor a burocracia, garantir contratos e adequado funcionamento dos mercados, mais autonomia ao administrador público, cidadão visto como consumidor dos serviços estatais e maior controle social sobre o administrador público (Matias-Pereira,

2010).

Com a Emenda Constitucional (EC) 19/98, introduziu-se na CF/88 o princípio da eficiência, ampliando os princípios da administração pública elencados no art. 37, além de diversas outras alterações com o intuito de tornar mais célere e flexível a administração pública; tais como a exclusão da estabilidade do servidor público, que agora pode ser demitido quando comprovadamente ineficiente ou exonerado caso haja excesso de pessoal; também pode ser colocado à disposição; houve a descentralização das atividades estatais (Bresser-Pereira. 2011), entre outras mudanças e acréscimos.

Foram tentativas de desburocratizar a administração pública brasileira, deixando-a menos rígida, com menos controles *a priori* (voltados para os procedimentos) a fim de possibilitar mais foco nos resultados.

Nesse contexto, a utilização da tecnologia da informação é de suma importância, pois a automação representa a redução de gastos com pessoal e incremento na eficiência dos resultados.

2.5.3.3 Conceito

O modelo gerencial tem como características genéricas uma postura mais flexível, descentralizada, desconcentrada, democrática e transparente (*accountability*) que o modelo burocrático, permitindo maior participação da sociedade, mas mantendo as funções reguladora, fiscalizadora e essenciais do Estado (Matias-Pereira, 2010).

A administração gerencial caracteriza-se pela “descentralização, pela estruturação em rede e pelo uso intensivo de tecnologia de informação” (PAULA, 2005, p. 94).

Consoante o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Brasil, 1995), a administração gerencial define-se como o modelo organizacional voltado à redução de custos, melhoria na eficiência dos serviços públicos prestados, controle *a posteriori* (não mais nos processos, mas sim nos resultados). Não rompe plenamente com o modelo burocrático, porquanto lastrea-se nele, mas busca flexibilizá-lo.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão. (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Por conta dessas características, verificam-se elementos trazidos da administração privada e, para manter a concepção de cidadão-cliente acolhida pela nova gestão pública, a busca por renovação, excelência e resultados força a reinvenção das práticas, processos e procedimentos administrativos, a fim de atender aos anseios do “cliente”, ou seja, que o Estado cumpra seu papel formulando e executando as políticas públicas de forma a preservar os escassos recursos do contribuinte.

Todavia não é possível considerar o modelo gerencial como panaceia, capaz de solucionar todos os males da organização estatal. Conforme Paula (2005), ao mimetizar a administração empresarial ignora-se modelos e práticas voltadas especificamente ao setor público, com suas diversas e inevitáveis particularidades. Cabe destacar também a existência, ainda, das práticas patrimonialistas, que se adaptaram aos modelos organizacionais valendo-se do *rent seeking* (busca de renda), fisiologismo e clientelismo para capturar o patrimônio público.

Obviamente está em constante construção um modelo de administração pública hábil o bastante para conter em si todas as necessidades sociais, desde regular os mercados, atender questões de saúde, segurança e educação, incentivar o desenvolvimento e conter as práticas patrimonialistas. Em que pese o modelo gerencial não conter todas as respostas, tem a importância de fazer perceber a capacidade de mudança da administração pública e seu dever em atender com excelência aos interesses sociais.

O capítulo seguinte destina-se a compreender o conceito de violência homicida utilizado pela ONU e adotado por esta pesquisa e os índices de violência no Brasil e Curitiba.

3 VIOLÊNCIA HOMICIDA

... e pôs o Senhor um sinal em Caim para que o não ferisse qualquer que o encontrasse.

Gênese, 4:15

Este capítulo destina-se a compreender o próprio termo violência e suas formas de utilização. A seguir, pretende-se compreender a relação do Estado com a aplicação da violência contra aqueles que desrespeitam as normas coletivas e, por conseguinte, justifica a atuação policial por meio da força física.

Com isso será possível conhecer o homicídio doloso e sua aplicação como indicador por excelência para a análise de violência de uma localidade.

Finalmente, faz-se um breve resgate nas taxas de homicídios que vêm ocorrendo no Brasil e Curitiba, cidade foco do presente trabalho.

3.1. CONCEITO DE VIOLÊNCIA

Embora de difícil conceituação, todo aquele que tenha sofrido ou venha sofrer algum tipo de violência saberá exatamente quando estiver diante dela, seja violência física, psíquica, moral, política, justa ou injusta, não importa; todas as pessoas compreenderão tratar-se de violência aquilo que lhe infligem.

Em seu livro Bobbio entende que, embora contenha uma ampla variedade de significados, o termo violência refere-se especialmente à “intervenção física de um indivíduo ou grupo contra outro indivíduo ou grupo (ou também contra si mesmo)” (BOBBIO *et al*, 1986, p. 1291-1298), sempre ocorrendo de modo voluntário, diferindo da ação não intencional (culposa). Para o autor é preferível que, as relações políticas com uso do indevido do poder, onde há cerceamento às liberdades individuais, sejam denominadas “coerção” ou “manipulação”, mais próprias para definir o elemento de tirania, opressão, que se pretende alcançar com a palavra “violência” (Bobbio *et al*, 1986).

O termo violência tem origem no latim (*violentia, violentus*) e, juridicamente, “é espécie de *coaço*o, ou forma de *constrangimento*, posto em prática para vencer

a capacidade de resistência de outrem” (SILVA, 2009, p. 1479), pode ser tanto pela força física ou grave ameaça, persuadindo ou vencendo a resistência alheia.

O presente estudo adota o conceito de violência fornecido no trabalho de Krug pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS), representante da Organização Mundial de Saúde (OMS). Para a OPAS/OMS, ainda que determinadas práticas sejam aceitas culturalmente, podem ser consideradas violentas se afetarem a saúde e o bem estar das pessoas.

Segundo Krug, a violência é definida como o uso intencional da força ou poder físico, com ameaça ou violência real, podendo ser praticada contra si mesmo (como o suicídio), contra outras pessoas ou comunidade, que provoque ou tenha potencial de provocar dano psíquico, desenvolvimento precário, privação, lesão ou morte:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos de desarrollo o privaciones³. (KRUG, 2003, p. 5).

Tacitamente, a definição acima abrange os atos de violência públicos ou privados, com ou sem provocação anterior, com ou sem origem criminosa. Podem ser psíquicos, de privação (como miséria) ou mesmo causar desenvolvimento precário, porque a violência não está apenas nos danos físicos ou mortais, sendo aceitáveis várias formas de afetar a sociedade.

O autor ainda classifica a violência em três tipos: auto infligida, interpessoal e coletiva (Krug, 2003). Sendo a primeira caracterizada pelo comportamento suicida e as autolesões. A violência interpessoal é a provocada por um indivíduo a outro ou a um pequeno número de pessoas, tais como a infligida entre familiares ou comunidade (pessoas sem parentesco, que podem ou não se conhecer). Por fim, a violência coletiva é infligida por grupos maiores, como organizações terroristas, o próprio Estado, grupos irregulares; e podem ser atos de ódio, terroristas, de guerra, violência econômica (grupos voltados à busca de lucro que prejudicam a prestação de serviços públicos essenciais, por exemplo – Krug, 2003).

Quanto à natureza, os atos de violência podem ser: física, sexual, psíquica ou que incluem privações ou descuido (Krug, 2003).

³ Em tradução livre: O uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si mesmo, outra pessoa ou um grupo ou comunidade, que resulte ou tenha possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, transtornos de desenvolvimento ou privação.

O item seguinte trata do monopólio estatal do uso da força física, porquanto somente aos legitimados pelo povo é aceitável o emprego da violência, com isso será possível compreender as razões de ser a polícia de segurança uma das poucas instituições estatais detentoras dessa prerrogativa.

3.2 ESTADO E O MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA

De seu lado o Estado está autorizado a agir com violência. Já mencionado ao dissertar sobre o modelo de administração burocrática, WEBER (1946, p 98) ensina que a violência é instrumento específico do Estado, com o qual mantém íntima relação, pois é instrumento normal do poder. Neste caso, trata-se de um “poder político”, existente nas sociedades organizadas politicamente, em que grupos de pressão buscam influenciar os partidos detentores do poder (Bobbio *et al*, 1986).

O Estado tem o monopólio da violência, podendo exercer a força física em seu território e contra seus súditos, “tem o direito de se servir da força, embora em última instância, como *extrema ratio*” (BOBBIO *et al*, 1987, p. 80).

Somente a utiliza por meio de seus aparelhos policiais e militares (Bobbio *et al*, 1986), e vale-se dela para coagir seus cidadãos a agirem de acordo com o modo aceitável em determinada sociedade, sob pena de perderem sua liberdade. A violência estatal, neste caso legítima, ocorre por meio de ameaça, buscando obter a omissão da conduta delituosa através do medo; ou, quando da ocorrência do delito, com a aplicação da pena e o possível encarceramento daquele que praticou a conduta proibida.

Para Monet (2006) a existência de um Estado soberano, capaz de impor seus objetivos à sociedade, é verificada pela presença de uma “polícia pública” capaz de manter a ordem, sob pena de não existir ou desaparecer o Estado.

Arendt (1994) deixa claro que o Estado, para utilizar a violência (que é instrumental, ou seja, uma ferramenta do poder), precisa ter legitimidade junto à sociedade por ele representada, pois o poder tem origem no povo e quando a violência é empregada para protegê-lo, torna-se legítima e aceitável. Esse é o fundamento da atividade policial de segurança pública, proteção da sociedade com

a aprovação popular, somente esta garante a legitimidade da ação de segurança pública.

Servir-se da violência como instrumento para impedir a existência de opositores a determinado governo, para garantir sua permanência sem a participação popular (como ocorre em Estados ditatoriais), será apenas violência, porquanto não conta com a legitimidade dada pela sociedade.

O próximo item tratará da condição de indicador de violência de uma localidade dada ao crime de homicídio doloso para, em seguida, conceituá-lo.

3.3 HOMICÍDIO DOLOSO

3.3.1 HOMICÍDIO COMO INDICADOR DE VIOLÊNCIA

A condição de último crime, o mais execrável, dada ao homicídio faz com que este sirva de parâmetro para se perceber a violência existente, quanto mais assassinatos, mais violenta a localidade, pois se a maior lesão prospera, os demais delitos têm campo fértil para vicejar.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC – em inglês*) chama *the ultimate crime* (o crime definitivo) evidenciando a irrevogabilidade do delito. Também afirma que esta modalidade criminosa é o principal indicador de violência, inclusive armada.

A coleta de dados dos crimes homicidas é mais confiável, porquanto mais dificultosa sua omissão e obrigatória a investigação policial. Os dados podem ser extraídos de diversas fontes, desde o judiciário a órgãos de saúde:

O homicídio doloso (intencional) é uma das modalidades mais graves de crime e serve como um dos principais indicadores dos índices de criminalidade em um determinado país ou região. As estatísticas sobre homicídios podem ser extraídas de órgãos de saúde e de justiça criminal. Como a maior parte dos crimes violentos envolve o uso de algum tipo de arma, as estatísticas sobre homicídios dolosos não apenas podem fornecer informações sobre os índices de mortes violentas, mas também podem servir como informação sobre os índices de violência armada. (UNODC, 2013).

A UNODC, em seu anexo de metodologia (*Methodological Annex – UNODC, 2012*), informa que recebe dados de 207 territórios e países para realizar

sua Estatística de Homicídios Global e calcula a taxa de homicídios de uma localidade dividindo o número absoluto de homicídios anual pela população e multiplicando o resultado por 100. Considera que uma localidade tem criminalidade endêmica quando ultrapassa a taxa de 10 homicídios para cada 100 mil habitantes. Define a taxa de homicídios por 100 mil habitantes com a fórmula seguinte:

$$\text{Taxa} = \left(\frac{\text{número absoluto de homicídios anual}}{\text{população}} \right) \times 100$$

Figura 01 – Cálculo da taxa de homicídios
Fonte: UNODC, 2012.

O propósito é garantir a uniformidade dos dados mundialmente, podendo ocorrer distorções em relação à fonte original:

Homicide rates per 100,000 population published in the dataset were all calculated from counts using population data for the respective year from World Population Prospects according to the formula rate = (count/population)*100,000. This method ensured application of a uniform set of global population data. As a result of the calculation process, rates presented in the dataset may not correspond exactly with those published in the cited source. (UNODC, 2011).

Há preferência pelos dados da UNODC aos fornecidos pelos órgãos oficiais brasileiros estatais por conta das distorções praticadas por estes ao mensurar suas taxas de violência. Um exemplo emblemático está no próprio Estado paranaense que, trimestralmente, fornece relatório estatístico criminal⁴. Embora o trabalho insista em afirmar que contabiliza todas as vítimas dos eventos criminosos, a forma de agrupá-los reduz o número de homicídios ocorridos em uma determinada localidade. Assim ocorre porque sua base de dados tem origem nos inquéritos policiais (IPs) instaurados, causando duas distorções: 1) se não instaurado IP não será lançado nas estatísticas; 2) no caso específico das mortes, latrocínios não são computados como homicídios, porquanto descritos no Código Penal como crimes contra o patrimônio (art. 157, §3º).

Os dados utilizados pela UNODC no Brasil baseiam-se no trabalho de Julio Jacobo Waiselfisz, sociólogo que já foi coordenador regional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), responsável

⁴ Disponível na página eletrônica da Secretaria da Segurança Pública do Paraná: <<http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=38>>.

pelo “Mapa da Violência”, hoje realizado por ele na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

O Mapa da Violência utiliza como fonte de dados o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), divulgado pelo Ministério da Saúde (Waiselfisz, 2013). Conforme a Lei nº 6015/1973, para cada sepultamento deve existir a respectiva certidão de óbito emitida por Cartório de Registro Civil (art. 77, Lei nº 6015/1973), constando, entre outras informações (art. 80 Lei nº 6015/1973): dia, mês, ano, lugar do falecimento; indicação de ser morte violenta ou natural e sua causa conhecida. Com isso se faz possível identificar as localidades violentas e causas dessas mortes.

O SIM utiliza como documento base a declaração de óbito (DO), documento padrão para a coleta das informações sobre mortalidade e ainda é o documento hábil para a emissão da certidão de óbito (Brasil, 2006, p. 7).

O sociólogo ainda aponta a forma de classificação dessas mortes (Waiselfisz, 2013), que se dá por meio da Classificação Internacional de Doenças – 10 (CID-10, adotada no Brasil a partir de 1996), capítulo XX, “causas externas de morbidade e mortalidade”, categorias X85 a Y09 (CID-10, 2008).

Cabe destacar que estas categorias excluem “intervenções legais e operações de guerra” (Y35 a Y36), portanto as lesões causadas pela polícia quando prendendo, reprimindo crimes, tumultuos, mantendo a ordem ou outras ações legais não são descritas como homicídio doloso.

No registro de óbito deve constar a classificação da CID-10 e descrição da natureza da lesão, bem como as circunstâncias que a provocaram. O Ministério da Saúde (Brasil, 2006) define que o campo da DO contendo as causas externas da morte “deverão ser preenchidos sempre que se tratar de morte decorrente de lesões causadas por homicídios, suicídios, acidentes ou mortes suspeitas”.

Nesses casos, morte não natural decorrente de violência, ainda deve ser realizado exame cadavérico pelo Instituto Médico Legal (IML) da localidade (Cerqueira, 2013) e, na sua inexistência, por médico investido pela autoridade judicial (Brasil, 2006).

O próprio Waiselfisz (2013) aponta que há certo grau de confiabilidade nos dados informados, corroborado pela pesquisa de Cerqueira intitulada “Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil”. Nesse trabalho, o autor expõe a produção da informação sobre mortalidade violenta no SIM, seus métodos, verifica a qualidade

dos dados e finaliza apontando as falhas na classificação da informação. Com isso concluiu que 129 mil homicídios permaneceram ocultos entre 1996 e 2010 (equivalentes a 18,3% a mais daqueles constantes nos registros oficiais, ou cerca de 8600 mortes por ano).

Segundo Cerqueira (2013) alguns Estados perderam qualidade nos dados informados ao SIM, mas outros, especialmente na região nordeste, obtiveram melhora na gestão de seus dados, o que caracterizou um falso aumento nas taxas de homicídio, na verdade houve a redução das subnotificações criando a impressão de elevação nas taxas de homicídio (Cerqueira, 2013). O SIM, contudo, permanece como a melhor fonte de dados para análise da mortalidade homicida, cabendo as devidas ressalvas.

3.3.2 CONCEITO DE HOMICÍDIO DOLOSO

A CID-10 define homicídio como as “lesões infligidas por outra pessoa, empregando qualquer meio, com a intenção de lesar (ferir) ou de matar” (CID-10, 2008, capítulo das Agressões).

Para Waiselfisz (2013) seria uma agressão intencional de terceiros, que utilizam qualquer meio para provocar danos, lesões que levam à morte da vítima.

O Código Penal Brasileiro, em seu art. 121, seguindo a prática legislativa, apenas aponta as penalidades para os autores do crime de homicídio, mas doutrinariamente pode ser conceituado como a ação intencional e dirigida para a obtenção da morte de outrem.

Consoante Silva (2009), *homicidium* (morte violenta) é aquela ação que pode provocar a morte de outra pessoa.

Uma das melhores definições descreve “como a extirpação da vida humana, mediante violência praticada por alguém” (GRECO, 2009, p. 18). Nela se verifica a presença da vítima, autor e ato violento capaz de extirpar a vida humana.

O tópico seguinte apresenta as taxas de homicídios dolosos ocorridas no Brasil e em Curitiba mensuradas em uma década.

3.4 VIOLÊNCIA HOMICIDA NO BRASIL E CURITIBA

3.4.1 VIOLÊNCIA HOMICIDA NO BRASIL

Segundo os últimos indicadores, o Brasil tem uma taxa de homicídios de 27,1 por 100 mil habitantes em 2011, quando a taxa aceita pela ONU (Organização das Nações Unidas) é de 10/100 mil, acima disso equivale a situação de violência endêmica. Isso significa que ocorreram 52.198 homicídios dolosos no país somente naquele ano (Waiselfisz, 2013).

Segundo Waiselfisz, se no Iraque, país que viveu confronto armado entre 2004 e 2007, houve 76.266 mortes, no Brasil, nesse mesmo período, houve 169.574 mortes (Waiselfisz, 2013).

O sociólogo ainda compara o Brasil a outros 11 Estados sob conflito armado e aponta sua inquietação, pois a nação brasileira não vive “disputas territoriais, movimentos emancipatórios, guerras civis, enfrentamentos religiosos, raciais ou éticos, conflitos de fronteira ou atos terroristas” (WASELFISZ, 2013, p. 21) que justificassem, anualmente, ter mais mortes que todos eles juntos.

Conflitos armados	2004	2005	2006	2007	Total Mortes	% do Total	Taxas médias
Iraque	9.803	15.788	26.910	23.765	76.266	36,6	64,9
Sudão	7.284	1.098	2.603	1.734	12.719	6,1	8,8
Afeganistão	917	1.000	4.000	6.500	12.417	6,0	9,9
Colômbia	2.988	3.092	2.141	3.612	11.833	5,7	6,4
Rep. Dem. do Congo	3.500	3.750	746	1.351	9.347	4,5	4,1
Sri Lanka	109	330	4.126	4.500	9.065	4,4	10,8
Índia	2.642	2.519	1.559	1.713	8.433	4,0	0,2
Somália	760	285	879	6.500	8.424	4,0	24,4
Nepal	3.407	2.950	792	137	7.286	3,5	6,8
Paquistão	863	648	1.471	3.599	6.581	3,2	1,0
Índia/Paquistão (Caxemira)	1.511	1.552	1.116	777	4.956	2,4	
Israel/Terr. Palestinos	899	226	673	449	2.247	1,1	8,3
Total de 12 conflitos	34.683	33.238	47.016	54.637	169.574	81,4	11,1

Quadro 02 – Mortes diretas em conflitos armados no mundo, 2004/2007
 Fonte: *Global Burden of Armed Violence* (2008), elaborado por WASELFISZ, 2013, p. 21.

Entre os 12 países mais populosos do mundo, o Brasil, com taxa de homicídios de 27,4/100 mil habitantes, é o mais violento, sendo comparável apenas ao México com taxa de 22,1.

País.	Ano	População (milhões)	Homicídios	
			Número	Taxa (por 100mil)
China	2010	1.339,20	13.410	1,0
Índia	2010	1.184,60	41.726	3,4
USA	2010	301,6	16.129	5,3
Indonésia	2008	234,2	18.963	8,1
Brasil	2010	190,8	52.260	27,4
Paquistão	2010	170,3	13.208	7,6
Nigéria	2008	164,4	18.422	12,2
Bangladesh	2010	158,3	3.988	2,7
Rússia	2010	142,5	18.951	13,3
Japão	2011	125,8	415	0,3
México	2011	112,5	24.829	22,1
Filipinas	2008	96,1	12.523	13,0

Quadro 03 – Número e taxas de homicídio (por 100mil) nos 12 países mais populosos do mundo.
Fonte: SIM/MS; Unodc e Whosis; elaborado por WASELFSZ, 2013, p. 22.

Estados Federados antes considerados menos violentos elevaram seu número de homicídios. A região Norte, por exemplo, teve acréscimo de 75% em 10 anos (quadro 05). No sul, o Paraná foi responsável pela elevação das taxas de homicídio, saindo de 21/100 mil para 31,7/100 mil, no intervalo entre 2001 a 2011, isto é, de 2.039 para 3.331 mortes dolosas, equivalendo a 63,4% de aumento. Abaixo, quadro 04 com número total de homicídios registrados no Brasil por região, de 2001 a 2011, conforme o SIM:

UF/REGIÃO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ%
AC	122	151	135	115	125	155	133	133	152	165	168	37,7
AP	184	181	190	173	196	203	171	211	191	258	208	13,0
AM	483	512	561	523	598	697	711	827	915	1.076	1.289	166,9
PA	955	1.186	1.383	1.522	1.926	2.073	2.204	2.868	2.997	3.540	3.078	222,3
RO	565	606	559	562	552	589	435	480	536	544	447	-20,9
RR	107	121	106	83	94	110	116	105	117	123	95	-11,2
TO	223	180	225	205	202	236	224	232	284	313	357	60,1
Norte	2.639	2.937	3.159	3.183	3.693	4.063	3.994	4.856	5.192	6.019	5.642	113,8
AL	836	989	1.041	1.034	1.211	1.617	1.839	1.887	1.872	2.086	2.268	171,3
BA	1.579	1.735	2.155	2.255	2.823	3.278	3.614	4.765	5.383	5.763	5.451	245,2
CE	1.298	1.443	1.560	1.576	1.692	1.793	1.936	2.031	2.168	2.692	2.788	114,8
MA	536	576	762	696	903	925	1.092	1.243	1.387	1.493	1.573	193,5
PB	490	608	620	659	740	819	861	1.021	1.269	1.457	1.619	230,4
PE	4.697	4.431	4.512	4.173	4.307	4.478	4.560	4.431	3.954	3.445	3.464	-26,3
PI	279	315	316	347	386	437	406	387	398	430	461	65,2
RN	316	301	409	342	408	450	594	720	791	815	1.042	229,7
SE	532	549	473	464	492	597	526	574	663	690	739	38,9
Nordeste	10.563	10.947	11.848	11.546	12.962	14.394	15.428	17.059	17.885	18.871	19.405	83,7
ES	1.472	1.639	1.640	1.630	1.600	1.774	1.885	1.948	1.996	1.794	1.681	14,2
MG	2.344	2.977	3.822	4.241	4.208	4.155	4.103	3.869	3.714	3.627	4.235	80,7
RJ	7.352	8.321	7.840	7.391	7.098	7.122	6.313	5.395	5.074	5.267	4.567	-37,9
SP	15.745	14.494	13.903	11.216	8.727	8.166	6.234	6.118	6.326	5.806	5.629	-64,2
Sudeste	26.913	27.431	27.205	24.478	21.633	21.217	18.535	17.330	17.110	16.494	16.112	-40,1
PR	2.039	2.226	2.525	2.813	2.981	3.095	3.112	3.453	3.695	3.606	3.331	63,4
RS	1.848	1.906	1.900	1.963	2.015	1.964	2.174	2.367	2.229	2.064	2.057	11,3

UF/REGIÃO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ%
SC	460	572	653	632	616	656	632	789	800	812	797	73,3
Sul	4.347	4.704	5.078	5.408	5.612	5.715	5.918	6.609	6.724	6.482	6.185	42,3
DF	774	744	856	815	745	769	815	873	1.005	882	977	26,2
GO	1.102	1.275	1.259	1.427	1.398	1.410	1.426	1.754	1.792	1.896	2.214	100,9
MT	986	963	929	867	907	899	892	942	999	978	995	0,9
MS	619	694	709	650	628	678	699	690	727	638	668	7,9
Centro-Oeste	3.481	3.676	3.753	3.759	3.678	3.756	3.832	4.259	4.523	4.394	4.854	39,4
BRASIL	47.943	49.695	51.043	48.374	47.578	49.145	47.707	50.113	51.434	52.260	52.198	8,9

Quadro 04 – Número de homicídios na população total por UF e região. 2001/2011
Fonte: SIM/MS; elaborado por WAISELFSZ, 2013, p. 24.

A seguir, quadro com as taxas de homicídios verificadas no Brasil desde 2001 a 2011, conforme fórmula da OMS, isto é, número total de mortes, dividido pela população da região, multiplicado por 100. Dados extraídos do SIM:

UF/REGIÃO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ%
AC	21,2	25,7	22,5	18,7	18,7	22,6	18,9	19,6	22,0	23,3	22,5	6,0
AP	36,9	35,0	35,5	31,3	33,0	33,0	26,9	34,4	30,5	40,2	30,4	-17,6
AM	16,7	17,3	18,5	16,9	18,5	21,1	21,0	24,8	27,0	31,5	36,4	118,7
PA	15,1	18,4	21,0	22,7	27,6	29,2	30,4	39,2	40,3	47,5	40,0	165,8
RO	40,1	42,3	38,4	38,0	36,0	37,7	27,4	32,1	35,6	35,6	28,4	-29,3
RR	31,7	34,9	29,7	22,6	24,0	27,3	27,9	25,4	27,8	28,5	20,6	-34,9
TO	18,8	14,9	18,3	16,4	15,5	17,7	16,5	18,1	22,0	23,5	25,5	35,4
Norte	19,9	21,7	22,9	22,6	25,1	27,0	26,0	32,1	33,8	38,8	35,1	75,9
AL	29,3	34,3	35,7	35,1	40,2	53,0	59,6	60,3	59,3	66,8	72,2	146,5
BA	11,9	13,0	16,0	16,6	20,4	23,5	25,7	32,9	36,8	40,4	38,7	223,6
CE	17,2	18,9	20,1	20,0	20,9	21,8	23,2	24,0	25,4	31,9	32,7	90,1
MA	9,4	9,9	13,0	11,7	14,8	15,0	17,4	19,7	21,8	23,2	23,7	153,1
PB	14,1	17,4	17,6	18,6	20,6	22,6	23,6	27,3	33,7	38,8	42,7	202,3
PE	58,7	54,8	55,3	50,7	51,2	52,7	53,1	50,7	44,9	39,3	39,1	-33,4
PI	9,7	10,9	10,8	11,8	12,8	14,4	13,2	12,4	12,7	13,8	14,7	51,2
RN	11,2	10,6	14,2	11,7	13,6	14,8	19,3	23,2	25,2	26,0	32,6	190,2
SE	29,3	29,7	25,2	24,4	25,0	29,8	25,9	28,7	32,8	33,9	35,4	20,8
Nordeste	21,9	22,4	24,0	23,2	25,4	27,9	29,6	32,1	33,4	35,5	36,3	66,0
ES	46,7	51,2	50,5	49,4	46,9	51,2	53,6	56,4	57,2	51,5	47,4	1,6
MG	12,9	16,2	20,6	22,6	21,9	21,3	20,8	19,5	18,5	18,4	21,5	66,0
RJ	50,5	56,5	52,7	49,2	46,1	45,8	40,1	34,0	31,7	33,1	28,3	-43,9
SP	41,8	38,0	35,9	28,6	21,6	19,9	15,0	14,9	15,3	14,1	13,5	-67,7
Sudes-te	36,6	36,8	36,1	32,1	27,6	26,7	23,0	21,6	21,1	20,5	19,9	-45,7
PR	21,0	22,7	25,5	28,1	29,0	29,8	29,6	32,6	34,6	34,3	31,7	50,7
RS	17,9	18,3	18,1	18,5	18,6	17,9	19,6	21,8	20,4	19,2	19,2	6,9
SC	8,4	10,3	11,6	11,1	10,5	11,0	10,4	13,0	13,1	13,2	12,6	49,4
Sul	17,1	18,3	19,5	20,6	20,8	20,9	21,4	24,0	24,3	23,6	22,4	31,4
DF	36,9	34,7	39,1	36,5	31,9	32,3	33,5	34,1	38,6	34,4	37,4	1,4
GO	21,5	24,5	23,7	26,4	24,9	24,6	24,4	30,0	30,2	32,0	36,4	69,0
MT	38,5	37,0	35,0	32,1	32,4	31,5	30,7	31,8	33,3	32,6	32,3	-16,0
MS	29,3	32,4	32,7	29,6	27,7	29,5	30,0	29,5	30,8	26,7	27,0	-8,0
Centro-Oeste	29,3	30,4	30,5	30,0	28,2	28,3	28,4	31,1	32,6	31,7	34,1	16,4
BRASIL	27,8	28,5	28,9	27,0	25,8	26,3	25,2	26,4	26,9	27,5	27,1	-2,4

Quadro 05 – Taxas de homicídio na população total (por 100mil) por UF e região. 2001/2011
Fonte: SIM/MS; elaborado por WAISELFSZ, 2013, p. 25.

De modo geral, nacionalmente não ocorreu aumento nas taxas de homicídios. Na verdade, se comparadas às taxas de 2001 a 2011, praticamente encontram-se estagnadas, sendo de 27,8 em 2001 e caindo para 27,1 em 2011, respectivamente de 47.943 mortes em 2001, para 52.198 em 2011. Abaixo, quadro enunciando taxas e número de homicídios verificados no Brasil no decênio de 2001 a 2011:

ANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ%
TAXAS	27,8	28,5	28,9	27,0	25,8	26,3	25,2	26,4	26,9	27,5	27,1	-2,4
MORTES	47.943	49.695	51.043	48.374	47.578	49.145	47.707	50.113	51.434	52.260	52.198	8,9

Quadro 06 – Números e taxas de homicídios (por 100mil) no Brasil. 2001/2011
 Fonte: SIM/MS; elaborado por WAISELFISZ (2013, p. 24-25) e editado pelo autor.

Todavia, como se pode verificar no quadro 04 acima, regiões menos violentas tiveram seus números de homicídios elevados em até 113,8% (no caso da região Norte) no decênio de referência; enquanto outras conseguiram reduzir em até 40,1% (região Sudeste). Conforme arguiu Waiselfisz (2013) houve um espraiamento da violência pelas regiões menos violentas, e redução nas que possuíam as maiores taxas (como São Paulo e Rio de Janeiro).

Como exemplo, destacam-se os estados do Paraná e São Paulo. Enquanto São Paulo reduziu o número de homicídios em 67,7%, o estado paranaense teve uma elevação de 50,7%.

3.4.2 VIOLÊNCIA HOMICIDA EM CURITIBA

A criminalidade violenta na capital do Estado do Paraná vem crescendo drasticamente desde 1999, quando a taxa era de 25,9 homicídios por 100 mil habitantes (Waiselfisz, 2013), chegando praticamente a dobrar a partir de meados da década, atingindo 55,9/100 mil em 2010 (Waiselfisz, 2013). Se contabilizar a Região Metropolitana, esses dados são ainda mais dramáticos.

Felizmente, a partir de 2011, começa uma tímida regressão das mortes por homicídio, talvez por conta de algumas ações na área de segurança pública, entre

as mais importantes estão as Unidades Paraná Seguro⁵ (UPS), iniciadas em março de 2012, pela gestão governamental de Carlos Alberto Richa. Entretanto ainda não se pode determinar que a queda é sustentável, ou seja, pode se tratar de um mero acaso sem continuidade, cabendo mais pesquisas ao longo dos anos para verificação.

Estima-se que Curitiba tenha aproximadamente 1.764.541 de habitantes (após censo do IBGE de 2010), numa área de 436,036 km². A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) compõe-se de 29 municípios, sendo que, capital e região metropolitanas somadas, possuem 3.255.366 habitantes, numa área de 15.419 km².

No ano de 2011 ocorreram 833 mortes intencionais na capital. Acrescidas as mortes da RMC o número sobe para 1627. Logo a taxa de homicídios de Curitiba foi de 47, e com sua RMC foi de 49,97 em 2011.

⁵ Foi inspirada nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) do Estado do Rio de Janeiro, onde o intuito era estabelecer polícias comunitárias em favelas para trazê-las ao controle estatal, visto o elevado nível de criminalidade nessas regiões. Iniciou-se no ano de 2008 na capital fluminense.

Município	População 2011	Homicídios			Taxa 2011	Posição	
		2009	2010	2011		Estado	Nac.
Campina Grande do Sul	39.092	53	48	49	125,3	1	2
Almirante Tamandaré	104.350	79	75	90	86,2	3	32
Piraquara	94.518	74	103	76	80,4	4	41
Mandirituba	22.580	5	5	14	62,0	6	81
Colombo	215.242	124	107	127	59,0	7	93
Fazenda Rio Grande	83.118	56	49	49	59,0	8	95
São José dos Pinhais	268.808	187	152	154	57,3	9	108
Campo Magro	25.184	8	11	14	55,6	10	121
Quatro Barras	20.135	8	6	11	54,6	12	130
Araucária	121.032	76	68	64	52,9	13	155
Curitiba	1.764.541	1.022	980	833	47,2	18	198
Itaperuçu	24.236	14	5	11	45,4	19	216
Pinhais	118.334	72	101	53	44,8	20	227
Rio Branco do Sul	30.751	32	15	12	39,0	23	294
Campo Largo	113.882	48	56	40	35,1	26	342
Lapa	45.137	4	12	7	15,5	62	911
Rio Negro	31.471	4	2	4	12,7	67	1051
Adrianópolis	6.328	0	1	0			
Agudos do Sul	8.351	0	1	2			
Balsa Nova	11.422	5	2	1			
Bocaiúva do Sul	11.136	3	1	4			
Campo do Tenente	7.186	1	0	2			
Cerro Azul	16.983	3	4	3			
Contenda	16.095	1	2	0			
Doutor Ulysses	5.706	0	0	3			
Piên	11.347	1	3	1			
Quitandinha	17.229	1	2	0			
Tijucas do Sul	14.712	1	4	3			
Tunas do Paraná	6.460	4	1	0			

Total	3.255.366	1.886	1.816	1.627
-------	-----------	-------	-------	-------

Quadro 07 – Número de homicídios 2009/2011 e taxas 2011 (por 100 mil) da RMC
 Fonte: SIM/MS; elaborado por Waiselfisz (2013) e editado pelo autor.

Comparativamente às outras capitais, Curitiba foi a 12ª mais violenta, ganhando da capital paulista, com taxa de 11,9/100 mil e 1347 mortes intencionais em 2011. Abaixo, quadro comparativo das taxas de homicídios nas capitais brasileiras no ano de 2011.

Capital	Taxa	Posição
Maceió	111,1	1º
João Pessoa	86,3	2º
Salvador	62,0	3º
Recife	57,1	4º
Vitória	56,6	5º
Manaus	56,2	6º
São Luís	55,4	7º
Fortaleza	54,0	8º
Goiânia	49,8	9º
Natal	49,0	10º
Aracaju	47,6	11º
Curitiba	47,2	12º
Cuiabá	45,5	13º
Porto Velho	43,4	14º
Belém	40,9	15º
Belo Horizonte	40,3	16º
Brasília	37,4	17º
Porto Alegre	36,9	18º
Teresina	33,4	19º
Macapá	33,2	20º
Palmas	30,6	21º
Rio Branco	25,4	22º
Rio de Janeiro	23,1	23º
Campo Grande	21,4	24º
Boa Vista	21,0	25º
Florianópolis	20,4	26º
São Paulo	11,9	27º

Quadro 08 – Comparativo das taxas de homicídio das capitais. Brasil, 2011
 Fonte: SIM/MS; elaborado por Waiselfisz (2013) e editado pelo autor.

Conforme se verifica, São Paulo é a única capital próxima da taxa de 10 homicídios por 100 mil habitantes preconizada como aceitável pela OMS, estando a capital paranaense com taxa muito superior.

Curitiba já foi considerada cidade referência de inovação e civilidade, mas, como disse Badia (2014), em reportagem jornalística, é o fim de um mito: “*C’est la fin d’un mythe*”. A cidade, que já foi considerada referência em transporte e convívio ecológico, sofre os mesmos transtornos das grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro.

A falta de planejamento urbano e políticas públicas adequadas permitiram a proliferação de bolsões de pobreza em diversos bairros; tráfego congestionado, transporte público inadequado e insuficiente; aumento da criminalidade e desigualdade social; soma-se a isso o aumento exacerbado da população.

As gestões governamentais, que dirigiram a cidade nos últimos anos, não se prepararam para todas essas mudanças, possibilitando a proliferação de tantas

mazelas, tendo como uma das principais consequências a elevação das taxas de homicídio, representando o escalonamento da violência no município e RMC.

Compreendida a relação do Estado com a violência é possível avançar para o capítulo seguinte e discorrer sobre a instituição utilizada pela administração pública para prestar o serviço de proteção à população, ou seja, a polícia de segurança.

4 POLÍCIA DE SEGURANÇA

No presente capítulo passa-se a compreender a polícia de segurança e a diferenciação entre segurança pública e interna. Há retorno, mais aprofundado, sobre o poder administrativo denominado poder de polícia, que dá respaldo à administração pública para cercear os direitos individuais dos cidadãos e garantir a ordem social.

Após, conceitua-se o próprio termo polícia de segurança; cabendo a diferenciação das polícias administrativa e judiciária. A fim de melhor cumprir a tarefa de compreender o funcionamento das polícias no Brasil, discorre-se sobre o histórico de seu surgimento, primeiramente na Europa, em seguida na nação brasileira, com seu resgate desde o descobrimento.

Assim é possível descrever a classificação das polícias vigentes no território nacional, inclusive as descritas em outros artigos constitucionais, não apenas o art. 144 da CF/88. Por fim, faz-se sucinta análise do capítulo por meio das projeções na taxionomia da polícia brasileira.

4.1 SEGURANÇA PÚBLICA E SEGURANÇA INTERNA

A CF/88, em seu art. 144, define que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, mas antes desse momento histórico a área de segurança pública no Brasil estava muito fracionada e sob robusta influência do Regime Militar, distante da população.

Direito fundamental do ser humano, a segurança “possui duas dimensões: a Segurança Interna e a Segurança Pública” (MARCINEIRO, 2009, p. 20).

4.1.2 SEGURANÇA INTERNA

A **segurança interna** é voltada à soberania nacional, refere-se à proteção do Estado diante de outras nações, nas suas fronteiras, garantindo a soberania de um governo às decisões realizadas por ele a seu povo, protegendo-o de inimigos

externos à nação. Essa segurança é defendida por agentes públicos militares, das Forças Armadas, “são guerreiros que, treinados para tal, combatem o inimigo com o desejo de eliminá-lo” (MARCINEIRO, 2009, p. 20).

4.1.3 SEGURANÇA PÚBLICA

Consequentemente, a **segurança pública** é aquela dirigida a garantir o convívio pacífico dos cidadãos entre si, proteção dada pelo Estado aos seus cidadãos contra os cidadãos que descumprem as normas de coexistência legitimamente estabelecidas pelo povo e, no caso do Brasil, por meio dos representantes eleitos. O Estado busca prevenir e reprimir o comportamento criminoso para resguardar a paz social e garantir o pleno exercício da cidadania.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) define segurança pública como atividade pertinente a órgãos estatais e à comunidade, objetivando proteger a cidadania, prevenindo e controlando criminalidade e violências, concretas ou potenciais, a fim de permitir o exercício da cidadania nos limites legais (BRASIL, Ministério da Justiça, 2013).

Na definição de Silva (2009) segurança pública é afastar, utilizando organizações próprias, perigo e mau capaz de atingir a ordem pública em detrimento da vida, liberdade ou direitos de propriedade do cidadão. Limitam-se as liberdades individuais a fim de garantir que não se avance sobre direitos alheios.

Essa segurança é realizada por servidores públicos de órgão ou corporação da administração pública, não contra um inimigo, mas por conta de prática delitiva de um cidadão. Em outras palavras, mesmo agindo contrário às normas estabelecidas, o infrator ainda é um cidadão e deve ser tratado com as respectivas garantias e obrigações, inaceitável ser combatido como fosse um inimigo.

A fim de realizar a atividade de segurança pública, a polícia de segurança recebe uma prerrogativa especial, o uso da força (já explanada no item 3.4), devendo ser preparada física, psicológica e materialmente (com equipamentos) para desempenhar essa função.

Polícia são “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física” (BAYLEY, 2006, p. 20). Evidencia-se que, havendo a concordância coletiva, o uso da força é aceitável para resguardar a segurança pública dentro de um povo.

No Brasil existem seis polícias agindo concomitantemente, atuando, cada qual, em determinado ramo: repressiva ou preventivamente, na esfera estadual ou federal, entre outras atribuições. Todavia a realidade se faz mais complexa, não é possível manter e reconhecer essas divisões facilmente, sem conflitos e, por vezes, prejuízos aos cidadãos.

A seguir, passa-se a compreender o dito poder de polícia, um dos poderes administrativos, que garante a atuação da polícia de segurança como prestadora de serviços estatais à população e limitadora das liberdades individuais.

4.2 PODER DE POLÍCIA

Faz-se relevante entender, inicialmente, como o Estado relaciona-se com o dito poder de polícia e a limitação dos direitos individuais em decorrência da supremacia do interesse público e seu desenvolvimento, de atividade estatal administrativa até a segurança pública.

Lembrando que o poder de polícia é um dos poderes administrativos e já fora objeto de sucinta observação no item 2.4.4.

4.2.1 NOÇÕES HISTÓRICAS

Nos ensinamentos de Di Pietro (2006), a palavra **polícia** tem origem no grego, *politeia*, no sentido das atividades que eram realizadas na cidade-estado (*polis*), isto é, polícia era a própria atividade estatal de administrar, legislar e julgar. Consoante Bobbio sua definição estendia-se para “toda atividade da administração pública” (BOBBIO *et al*, 1986, p. 944), toda função administrativa era de polícia.

No período feudal, o *jus polittiae* pertencia ao soberano, o príncipe, que detinha o poder de manter a ordem social; era oposto ao poder da autoridade eclesiástica (religiosa). Somente no final do século XV surge a diferenciação entre

polícia e justiça; sendo a primeira emanada pelo príncipe, por conta da Administração. Não cabia contestação, não se questionava o príncipe. Por sua vez, a justiça estava fora da esfera do príncipe, emanava dos juízes. Vivia-se o denominado Estado de Polícia, *jus politiae*, associando-se polícia com coação; o príncipe tudo podia, não sendo limitado pelos tribunais.

No século XVII, os ideais liberais vêm opor-se a essa postura, advindo o princípio da legalidade, no qual o Estado deve, assim como os demais cidadãos, cumprir as normas que editou, nascendo o Estado de Direito. Liberdade e propriedade tornaram-se direitos extremamente relevantes e a interferência estatal era considerada prejudicial ao indivíduo e seus direitos subjetivos, em suma, supremacia do particular frente às ingerências do poder público. Portanto, a atuação estatal deveria restringir-se ao mínimo necessário para garantir a ordem social.

Em oposição, quando da transição para o Estado Intervencionista, tanto ordem social quanto segurança pública tornaram-se preocupação da administração pública.

Percebe-se que antes, no período feudal, o Estado, na figura do príncipe, tudo podia; posteriormente, com os ideais liberais, teve sua atuação limitada ao máximo possível, diante do direito individual. Atualmente, para equilibrar interesses públicos e privados o regime jurídico administrativo tem como alicerce dois aspectos antagônicos: prerrogativas e sujeições. No primeiro, têm-se os poderes destinados à administração pública para resguardar o direito coletivo frente ao individual, podendo impor obrigações ou limitações aos direitos individuais, como desapropriar bens dos particulares. O segundo define as limitações estatais para que não extrapole suas funções e respeite os direitos dos particulares. Desse modo a Administração tem as necessárias prerrogativas para invadir ou limitar a atuação do indivíduo, desde que atenda as normas que sujeitam seu agir.

Consoante Mello a expressão “poder de polícia” é anacrônica, pois evoca a ideia de Estado de Polícia (anterior ao Estado de Direito), sendo que o soberano tudo podia. O autor ensina que atualmente utiliza-se a expressão “limitações administrativas à liberdade e à propriedade” (MELLO, 2000, p. 687-688), mais adequada para fazer conhecer os propósitos dessa atividade estatal.

Deveras seria preferível a alteração da expressão poder de polícia. Esta causa confusão, pois já enraizada na compreensão popular o termo polícia como

voltado à segurança pública, não mais à atividade administrativa estatal. Soma-se a isso a defesa de Mello quanto à diferenciação do Estado de Direito com o Estado de Polícia, o último não limitava o soberano, permitindo que controlasse a população por meio da repressão política, valendo-se da polícia e forças armadas para garantir seu poder, algo impensável na atualidade.

4.2.2 CONCEITO

Para Mello há dualidade na definição do conceito, sendo, em **sentido amplo**, toda e qualquer “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos” (MELLO, 2000, p. 688), abrangendo atos do Executivo e Legislativo.

Em **sentido estrito**, abrange “as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções)” (MELLO, 2000, p. 688) praticadas pelo Poder Executivo que limitam ações individuais contrárias ao interesse público, ou seja, o poder de restringir e condicionar a liberdade do particular.

No ordenamento jurídico brasileiro, o Código Tributário Nacional (CTN) caracteriza, por meio do art. 78, o poder de polícia como o meio pelo qual o poder público regula a prática de atos ou abstenção de fatos por parte dos particulares:

Art. 78 – Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Para a atuação estatal, o CTN permite a cobrança de taxas quando o fato gerador for “o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (art. 77). Significa que poderá haver cobrança de taxa quando o particular receber diretamente a prestação do serviço, tais como concessão de alvará, vistoria da vigilância sanitária etc. Trata-se de serviço público específico e divisível.

Esse preceito tributário não se refere à segurança pública quando esta busca manter a ordem, a incolumidade das pessoas e o patrimônio por meio da prestação de segurança pública, esse é serviço público indivisível e não específico (Souza Neto, 1988), denominado *uti universi*, porquanto deve atender a todos os cidadãos indiscriminadamente, mantido por meio de impostos, não taxas⁶. Entretanto, pode cobrar taxas para emissão de documentos, certidões, alvarás, fotocópias etc.

Pode-se definir o poder de polícia como a atividade estatal que limita os direitos dos particulares em benefício do interesse público, garantindo que o comportamento individual atenda ao bem social sem obstar sua consecução. Tal limitação ocorre tanto por meio de leis delineadoras do alcance dos direitos individuais, coletivos e das obrigações estatais, quanto pelos atos administrativos que a realizam.

Com base em todo o exposto, percebe-se que o poder de polícia é inerente à atividade administrativa pública, isto é, sendo o Estado responsável pela realização de tudo que for interesse público, cabe a ele limitar a atividade do particular para resguardar a coletividade.

O poder de polícia serve como fundamento para a atividade da polícia de segurança, prestadora do serviço de segurança pública, encarregada de prevenir e reprimir atividades contrárias ao ordenamento jurídico, restringindo a liberdade individual nesses casos.

4.3 POLÍCIA DE SEGURANÇA

Compreendido o poder de polícia, é possível avançar para conceituar o que seria polícia no sentido voltado à proteção do cidadão por meio das instituições policiais.

Conforme Monet (2006) com base nos ensinamentos de Platão e Aristóteles, a compreensão sobre o que seria polícia, inicialmente atrelada à atividade de governar a *polis*, evoluiu e passou a incorporar também a atividade

⁶ Existem inúmeras decisões no STF neste sentido: ADI 1.942-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 5-5-1999, Plenário, DJ de 22-10-1999; RE 536.639-AgR, rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 7-8-2012, Segunda Turma, DJE de 29-8-2012; RE 269.374-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 2-8-2011, Segunda Turma, DJE de 22-8-2011; ADI 2.424, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 1º-4-2004, Plenário, DJ de 18-6-2004.

das forças policiais, responsáveis por obrigar obediência às normas coercitivas existentes. Significa que *polícia* evoluiu de atividade administrativa (no sentido de gerir, reger, dirigir um Estado) para repressão de crimes e manutenção da paz pública.

Por conta dessa diferenciação e para evitar confusões entre poder de polícia (observado nos itens 2.4.4 e 4.2), opta-se por utilizar a expressão polícia de segurança, a fim de diferenciar e definir a que se destina.

4.3.1 CONCEITO

Trata-se de consenso popular que a polícia é órgão auxiliar da justiça para manter a segurança; uma corporação governamental para prevenir e elucidar crimes, fazer respeitar as leis; ou mesmo qualquer grupo oficialmente empregado para este fim.

Na definição jurídica de Silva (2009), polícia vem do grego *politeia*, que deu origem a *politia* em latim, significava organização política, sistema de governo ou mesmo governo, compreendendo a administração pública interna, de manutenção da ordem e bem-estar coletivo, sendo polícia entendida como ordem pública e “governo a instituição que tem a missão de mantê-la sempre íntegra”. Segundo o autor, em sentido estrito, polícia são as instituições estatais responsáveis pela ordem pública, moralidade, saúde pública, garantia da propriedade, liberdade e demais direitos, dentro dos limites legais.

Bobbio (1986) define o termo como “função do Estado” consubstanciada numa instituição responsável por limitar a liberdade individual em prol da ordem pública, representada pela segurança pessoal, da propriedade e outros bens em conformidade com a lei.

Interessante observar que a polícia inglesa e estadunidense auto definem-se como a “delgada linha azul – *the thin blue line* – que separa a civilização da barbárie” (MONET, 2006, p. 129).

A conceituação de polícia avança a mera linha da segurança pública no sentido de combater a criminalidade, porquanto é a representação física de que a administração pública está presente nas ruas, não somente garantindo o direito

básico dos cidadãos de viverem livremente, desde que respeitando às normas coletivas, mas atendendo a qualquer chamado de qualquer pessoa que se encontre em algum estado de perigo, desde a ocorrência de um crime ao atendimento de calamidades ou acidentes.

4.3.2 POLÍCIA ADMINISTRATIVA X POLÍCIA JUDICIÁRIA

A doutrina traz a bipartição do poder de polícia em duas áreas; a primeira denomina-se polícia administrativa, predominantemente preventiva, buscando evitar atividades nocivas à coletividade; exemplificativamente é responsável pela fiscalização de estabelecimentos quanto à higiene, saúde, segurança, liberação de alvarás, expedição de normas administrativas que regulamentam diversas atividades (venda de bebidas, reuniões públicas etc.). Pode ser desempenhada pela administração pública direta ou indireta.

A outra área é denominada polícia judiciária, na qual prevalece o caráter repressivo, destinado a punir infrações penais (polícia de segurança), “com função de *reprimir* a atividade de delinquentes através da instrução policial criminal e captura dos infratores da lei penal” (MELLO, 2000, p. 694); desempenhada por órgão, portanto administração pública direta.

Tal bipartição, contudo, pode gerar confusão, pois a polícia administrativa também exerce atividades repressivas, sem as quais não poderia desempenhar adequadamente suas funções. Dada a complexidade e amplitude das funções policiais não há definição capaz de abarcar todos seus aspectos.

A polícia administrativa age preventivamente, fiscalizando, buscando coibir futuros atos lesivos à sociedade, mas após sua ocorrência, age repressivamente punindo, aplicando multas, revogando licenças. Por exemplo, expor à venda produtos alimentícios fora do prazo de validade é uma infração que escapou ao controle prévio e concretizou-se como dano social, caso a polícia administrativa agisse apenas preventivamente não poderia apreender os produtos; todavia é sua atribuição fiscalizar (função preventiva) e garantir a saúde pública retirando esses bens do mercado de consumo (função repressiva). Facilmente rejeita-se a distinção

entre caráter preventivo e repressivo da polícia administrativa porquanto, eventualmente, agirá de modo repressivo.

Por conta da classificação e definição constitucional (art. 144. §4º) denomina-se a Polícia Civil (PC) como sendo polícia judiciária, visto ser voltada à investigação posterior ao crime (logo ação repressiva); e afirma-se que a Polícia Militar (PM) é polícia administrativa, porquanto ostensiva e visa, primariamente, à prevenção do crime em tese, não auxilia o judiciário na descoberta do criminoso.

Interessante o conceito de Meirelles (1999), que para evitar esse conflito, classifica três espécies de polícia: a) administrativa; b) judiciária; e c) de manutenção da ordem pública.

A primeira é típica da administração pública no sentido de administrar a vida em sociedade e alcançar os objetivos públicos. As demais são privativas de órgãos de segurança.

A polícia administrativa diferencia-se da polícia judiciária por voltar-se a “*impedir ou paralisar atividades antissociais*” (MELLO, 2000, p. 695) de acordo com normas administrativas, enquanto a segunda (polícia judiciária) volta-se “à responsabilização dos violadores da ordem jurídica”, nos termos da lei processual penal.

Uma vez comprovado o caráter repressivo eventual na polícia administrativa, por si só, basta para colocar a PM junto à polícia judiciária, especialmente considerando a definição de Mello, exposta acima. Entretanto faz-se ainda mais relevante o fato de a PM ser responsável (junto com a PC) pela repressão criminal nos termos da lei; incumbe-lhe reprimir manifestações públicas desordeiras, efetuar prisão em flagrante ou perseguição contínua logo após o flagrante etc. Portanto, para fins de diferenciação e devido às funções peculiares, a PM deve ser tratada como polícia judiciária.

Pode ocorrer, para alguns, a confusão entre polícia judiciária e Poder Judiciário. O último é um dos três poderes que compõe o Estado Republicano brasileiro (Executivo, Legislativo e Judiciário), independente dos demais, tem autonomia administrativa e financeira, com função jurisdicional (realiza o processo judicial para solucionar conflitos) e composto por vários órgãos (descritos no art. 92 da CF/88).

A polícia judiciária, por sua vez, é um órgão ou corporação do Poder Executivo que presta serviços inclusive ao Poder Judiciário (especialmente à

Justiça Criminal), responsável pelo controle social e detentora do poder de uso da força. Ainda realiza funções não ligadas, necessariamente, à atividade criminal, como atendimento a acidentes de trânsito, busca de desaparecidos, controle de multidões (Beato e Silva, 2013).

Diferencia-se, ainda, polícia geral, aquela voltada à segurança, salubridade e tranquilidade pública; da polícia especial, destinada a limitar as outras atividades da vida particular sujeitas ao controle estatal.

Consoante Di Pietro (2006) assim ocorreu porque inicialmente a polícia era somente de segurança, visto não ser aceitável que o Estado interferisse em demasia na liberdade individual, sendo concebível apenas quando para proteger a ordem pública. Entretanto, na transição para Estado intervencionista, que passou a atuar em mais setores sociais além da segurança (tais como ordem econômica, meio ambiente, relações empregatícias, saúde etc.) surgiram obrigações estatais que escapavam aos deveres da polícia tradicional. Assim a polícia especial faria frente a essas necessidades, impondo as obrigações pertinentes à limitação dos direitos individuais em prol do interesse público.

Esse é o modelo francês, mas Mello (2000) defende a desnecessidade em reproduzi-lo na doutrina pátria, pois as intervenções estatais no Brasil estão niveladas, independentemente se voltadas à ordem pública ou outro setor.

4.4 HISTÓRICO DA POLÍCIA DE SEGURANÇA

4.4.1 HISTÓRICO NA EUROPA

Toda organização social, de algum modo, desempenhava a função policial (embora não específica) para controlar a atividade de seus integrantes, mesmo as mais remotas, “mas o respeito a essas obrigações repousa num controle social imerso no funcionamento do cotidiano do grupo” (MONET, 2006, p. 31); cabia à vítima punir seu malfeitor; portanto não se equipara à noção que temos atualmente de polícia.

Conforme os ensinamentos de Bayley (2006) uma das primeiras organizações policiais custeadas pelo dinheiro público surgiu em Roma, 27 a.C.,

quando o Imperador C. Otavio criou o cargo de *praefectus urbi* (prefeito da cidade), responsável pela ordem pública. Com a queda do império romano houve a descentralização política das nações e o mesmo se deu com as instituições de segurança, que passaram a ser mantidas por igrejas, paróquias, particulares ou outros grupos de interesse. Havendo a estabilização dos novos reinos, as forças policiais eram, gradualmente, reorganizadas.

Segundo Monet (2006) as formas modernas de polícia iniciaram entre 1650 e 1850 em diversos países europeus, tendo prevalecido o modelo francês (continental). Esse tem origem militar e era, inicialmente, denominado *Maréchaussée* (polícia montada) no meio rural e “tenência de polícia” em Paris, no séc. XVI. Com a revolução francesa (1789) teve a nomenclatura alterada para Guarda Civil, na tentativa de atender ao art. 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁷ e separar a polícia do exército, pois à época inexistia conceito que diferenciasse segurança interna de segurança pública.

Nesse modelo o tenente-geral era responsável por atender diversas demandas, desde organizar a repressão criminal, atividades de combate a epidemias, até impedir divulgação de pensamentos e manifestos contra a coroa. No modelo francês havia vigilância não apenas para prevenir a criminalidade, mas também qualquer atividade que pudesse representar perigo à hegemonia do monarca.

Por essas características agradou aos governantes da época, que passaram a copiá-lo. Com o Império Francês, devido às conquistas de Napoleão e difusão do seu código penal, a polícia, agora batizada de *Gendarmerie* em 1791 (Monet, 2006), ganhou ainda mais adeptos.

A Inglaterra, nesse período, fora um dos poucos países que evitou o modelo francês, pois não concordava com a perda de liberdades civis e o modo de atuar do “sistema centralizado e politizado” (MONET, 2006, p. 51) estabelecido na França e países dominados. A tradição histórica inglesa não aceitava a intervenção estatal, preferindo uma polícia amadora (Bayley, 2006) a uma organização que permitisse ao governo regular a atividade privada, assim pensavam tanto a classe

⁷ **Art. 12º.** A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.

operária quanto a elite (Batitucci, 2010). Monet (2006) cita o que seria a opinião dos londrinos expressa no jornal *Daily Universal Register*:

Nossa Constituição não pode admitir nada que se pareça com a polícia francesa; e muitos estrangeiros nos declararam que preferiam deixar seu dinheiro nas mãos de um ladrão inglês a suas liberdades nas de um tenente de polícia. (MONET 2006, p. 48).

Devido ao temor do controle social por meio da polícia, apenas em 1829 Londres passa a contar com uma polícia moderna, denominada “nova polícia” (*new police*). Para contornar a ojeriza inglesa ao controle do Estado, Robert Peel, Ministro do Interior à época (*Home Secretary*), idealizou “aquela que é considerada, por todos os estudiosos do assunto, como a primeira organização com as características da polícia moderna” (MARCINEIRO, 2009, p. 25). Era uma polícia uniformizada, para facilitar a identificação do servidor da segurança e controle da atividade pelo público; era desarmada, ao contrário das gendarmarias. Contudo o grande diferencial, tornando-a ainda mais relevante, era o fato de ter como filosofia, diferentemente da polícia militarizada, ser cortês com todas as classes sociais (MONET, 2006, p. 51); depender da aprovação dos cidadãos para legitimar seus atos; recrutar servidores entre a população (“a polícia é o povo e o povo é a polícia” como dizia Peel – MARCINEIRO, 2009, p. 26), entre outras diversas diretrizes voltadas a legitimar a atuação policial junto à população.

Assim surgiu o *constable* (policial) inglês, conhecido por sua sobrecasaca, cartola e curto cassetete. Em homenagem ao idealizador, os integrantes da polícia insular eram conhecidos como *bobby* ou *peeler*.

Inicialmente o modelo fora implementado apenas em Londres, pois as colônias usavam o modelo francês. Somente por volta de 1860 a “nova polícia” é disseminada no país (Monet, 2006).

A França, nos anos de 1820, sentindo a necessidade de atualizar sua força policial, criou guardas civis similares àquela que surgiria na Inglaterra a partir de 1829. Entretanto é a “nova polícia” inglesa a verdadeira referência de modelo policial para quase toda a Europa, que logo começaria a alterar os modelos de segurança pública, agora civil, dentro de uma filosofia humanitária, respeito à lei e à opinião pública.

4.4.2 HISTÓRICO DA POLÍCIA DE SEGURANÇA NO BRASIL

No Brasil colônia, conforme informa o *web site* da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, havia uma regulamentação de segurança, seguindo o modelo medieval português, que utilizava as Ordenações⁸, implementada desde as capitanias hereditárias por Martim Afonso de Souza, enviado por Dom João III ao Brasil para proteger as terras descobertas e ampliar suas fronteiras, em 1530.

Em terras brasileiras, o modelo policial seguiu o medieval português, no qual as funções de polícia e judicatura se completavam. A estrutura era composta de figuras como o Alcaide-Mor (juiz ordinário com atribuições militares e policiais), pelo Alcaide Pequeno (responsável pelas diligências noturnas visando prisões de criminosos), e Quadrilheiro (homem que jurava cumprir os deveres de polícia) (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO, 2013).

Oficialmente o Brasil passa a utilizar os modelos vigentes na Europa com a vinda da família real portuguesa fugindo de Napoleão, em 1808, quando o príncipe regente Dom João VI, por meio do Alvará de 10 de maio daquele ano, cria o cargo de Intendente Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, com a mesma jurisdição existente em Portugal, nos termos do Alvará de 25 de Junho de 1760 (Portugal), nos moldes da polícia francesa. Tinha entre as atribuições reprimir crimes comuns, gerenciar a capital brasileira, capturar escravos fugitivos, mas também evitar que as ideias liberais francesas tomassem corpo junto à população, portanto a atividade da polícia agregaria, ainda, o serviço de inteligência da corte.

O primeiro Intendente foi Paulo Fernandes Viana, brasileiro vindo com a corte portuguesa. Nos termos do Alvará de 1760 o Intendente era Ministro “com toda a graduação, autoridade, prerrogativas e privilégios, de que gozam os Desembargadores do Paço”, tendo jurisdição ilimitada nas áreas cíveis e criminais. Responsabilizava-se por garantir a segurança pública, fiscalização sanitária, de estrangeiros, escravos; organizar o abastecimento de água, coleta de lixo, construir estradas, pontes, praças; enfim, transformar a colônia habitável e segura. Portanto acumulava as funções policiais e judiciárias, além de outras típicas do executivo e legislativo: “representava o monarca absoluto” (Batitucci, 2010).

⁸ Ordenações, no plural, é a denominação dada à compilação de diversas normas jurídicas produzidas em vários reinados portugueses, com base nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Afonsinas.

A Guarda Real de Polícia, sob o comando do Intendente, funcionava apenas na capital, Rio de Janeiro, com o fito de tornar a cidade aceitável para a elite dominante da época, especialmente a nobreza de Portugal.

Já no Brasil Independente, a Lei de 1º de outubro de 1828 (que regulava as atribuições das Câmaras Municipais, eleições e juízes de paz) em seu art. 66 delegou às Câmaras Municipais “tudo quanto diz respeito a polícia”, formalizando uma prática das províncias e descentralizando o controle da segurança.

As instituições policiais dos municípios foram extintas em 1831, quando o regente Padre Diogo Antônio Feijó criou o corpo de Guardas Municipais Voluntários.

Criou-se a figura do Juiz de Paz⁹ no Código de Processo Criminal de 1832 permitindo que as localidades mais distantes tenham uma autoridade representante do Estado (Batitucci, 2010). Também foram extintos os cargos do período colonial e nova estrutura judiciária é formada.

Importante lembrar que os estratos mais baixos da população não tomavam parte nas decisões políticas, não votavam, portanto a escolha dos cargos mais elevados era disputada pela elite dominante. Batitucci (2010) lembra em seu artigo que em localidades de porte o Juiz de Paz era uma forma de garantir a hegemonia de certo grupo político (logo a legitimidade era constantemente questionada pelos grupos excluídos) e, nas localidades com pouca relevância econômica ou política, invariavelmente o cargo permanecia vago ou havia alta rotatividade, caracterizando os conflitos políticos da região.

O autor ainda explica que durante todo o séc. XIX havia carência de pessoal nos serviços de segurança pública, sendo criados e logo extintos diversos corpos auxiliares no intuito de resolver a ausência de efetivo nas polícias.

A reforma constitucional de 1834 (Lei nº 16, de 12 de agosto) no art. 10 definiu como competência das Assembleias Legislativas das províncias legislarem sobre a polícia municipal, sendo criadas, nas províncias, as denominadas Forças Policiais, instituição armada para resguardar o poder público (Marcineiro, 2009). A lei interpretativa de 1840 (Lei nº 105, de 12 de maio) esclareceu que essa competência restringia-se às Polícias Municipal e Administrativa.

⁹ Os juízes de paz eram eleitos nos municípios e encarregados da administração da Justiça Criminal, conforme Código de Processo Criminal de 1832, art. 12.

Art. 1º A palavra - Municipal - do art. 10, § 4º do Acto Additional, comprehende ambas as anteriores - Policia, e Economia -, e a ambas estas se refere a clausula final do mesmo artigo - precedendo Propostas das Camaras. - A palavra - Policia - comprehende a Policia Municipal, e Administrativa sómente, o não a Policia Judiciaria. (Lei nº 105, de 12 de maio de 1840).

No ano de 1841 descentralizou-se a organização policial da corte, por meio da Lei nº 261, que reformou o Código de Processo Criminal de 1832 e permitiu a cada província dispor de uma Chefatura de Polícia, com um Chefe de Polícia, auxiliado por delegados e subdelegados, oficializou-se a polícia existente nas províncias.

Deveras é uma descentralização relativa, pois o Juiz de Paz (representante do poder local) perdeu espaço para esses novos cargos, a partir desse momento escolhidos pelo imperador e, ainda, somente desembargadores e juízes de direito poderiam ser Chefe de Polícia, cabendo aos demais cargos serem preenchidos por juízes ou cidadãos:

Art. 1º Haverá no Municipio da Côrte, e em cada Provincia um Chefe de Policia, com os Delegados e Subdelegados necesarios, os quaes, sobre proposta, serão nomeados pelo Imperador, ou pelos Presidentes. Todas as Autoridades Policiaes são subordinadas ao Chefe da Policia.

Art. 2º Os Chefes de Policia serão escolhidos d'entre os Desembargadores, e Juizes de Direito: os Delegados e Subdelegados d'entre quaisquer Juizes e Cidadãos: serão todos amoviveis, e obrigados a acceitar. (Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841).

Os delegados, sob o comando do Chefe de Polícia, detinham prerrogativas judiciais, como julgar pequenos delitos, conceder fiança, prender, emitir passaporte e outras, nos termos do art. 4º e seus §§ (até o 10), especialmente o § 1º, que atribuía as mesmas competências do Juiz de Paz aos Chefes de Polícia, delegados e subdelegados, isto é, retiravam o poder das instâncias locais.

Art. 4º Aos Chefes de Policia em toda a Provincia e na Côrte, e aos seus Delegados nos respectivos districtos compete:

§ 1º As attribuições conferidas aos Juizes de Paz pelo art. 12 §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 7º do Codigo do Processo Criminal.

§ 2º Conceder fiança, na fórmula das leis, aos réos que pronunciarem ou prenderem.

[...]

§ 4º Vigiar e providenciar, na fórmula das leis, sobre tudo que pertence á prevenção dos delictos e manutenção da segurança o tranquillidade publica. (Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841).

Abaixo excerto do Código de Processo Criminal de 1832 que expressava as competências do Juiz de Paz, esse acumulava as funções policiais e judiciárias.

Art. 12. Aos Juizes de Paz compete:

§ 1º Tomar conhecimento das pessoas, que de novo vierem habitar no seu Districto, sendo desconhecidas, ou suspeitas; e conceder passaporte ás pessoas que lh'o requererem.

§ 2º Obrigar a assignar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bebados por habito, prostitutas, que perturbam o socego publico, aos turbulentos, que por palavras, ou acções offendem os bons costumes, a tranquillidade publica, e a paz das familias.

§ 3º Obrigar a assignar termo de segurança aos legalmente suspeitos da pretenção de commetter algum crime, podendo cominar neste caso, assim como aos comprehendidos no paragrapho antecedente, multa até trinta mil réis, prisão até trinta dias, e tres mezes de Casa de Correcção, ou Officinas publicas.

§ 4º Proceder a Auto de Corpo de delicto, e formar a culpa aos delinquentes.

§ 5º Prender os culpados, ou o sejam no seu, ou em qualquer outro Juizo.

[...]

§ 7º Julgar: 1º as contravenções ás Posturas das Camaras Municipaes: 2º os crimes, a que não esteja imposta pena maior, que a multa até cem mil réis, prisão, degredo, ou desterro até seis mezes, com multa correspondente á metade deste tempo, ou sem ella, e tres mezes de Casa de Correcção, ou Officinas publicas onde as houver. (Lei de 29 de novembro de 1832).

O Regulamento nº 120 de 31 de janeiro de 1842 criou a separação entre polícia administrativa e judiciária, portanto a primeira passou a ter atribuições preventivas e a outra, atribuições repressivas (investigação de crimes para instrução e julgamento penal); subordinou os Chefes de Polícia e seus auxiliares ao Ministro da Justiça.

Em 1866 houve reorganização da Polícia, dividindo-se em duas: Civil (ou paisana) e Militar, pelo Decreto 3598 de 27 de janeiro de 1866; o recém criado corpo civil passou a denominar-se Guarda Urbana, que era uniformizada (art. 19), respondia ao Chefe de Polícia, dividida em distritos e incumbida pela “vigilância contínua da cidade” (art. 6º). Foi criada para suprir a ausência de policiamento na corte, pois como a polícia era confundida com as forças armadas, também foram enviadas à Guerra do Paraguai todas as tropas disponíveis.

O corpo militar era a continuação do outrora Corpo Policial da Corte ou Guarda Real de Polícia, agora dividida.

A Guarda Urbana malogrou e foi extinta em 1885, acusada de incapacidade e excesso de violência (Hollowya, 1997, citado por Batitucci, 2010). Fiasco que proporcionou o surgimento de marco histórico relevante: a separação entre judiciário e polícia de segurança em 1871, com a Lei n.º 2033 de 20 de setembro, regulamentada pelo Decreto n.º 4824, de 22 de novembro daquele ano. O propósito era eliminar o acúmulo de funções do juiz e melhorar a investigação policial, além

de aplicar o conceito de separação entre o responsável pela investigação daquele que detém o poder de julgar.

Por meio do art. 9º da lei extinguiu-se a jurisdição típica da magistratura aos Chefes de Polícia, delegados e subdelegados:

Art. 9º Fica extincta a jurisdição dos Chefes de Policia, Delegados e Subdelegados no que respeita ao julgamento dos crimes de que trata o art. 12 § 7º do Codigo do Processo Criminal, assim como quanto ao julgamento das infracções dos termos de bem viver e segurança, e das infracções de posturas municipaes.

Paragrapho unico. Fica tambem **extincta a competencia** dessas autoridades **para o processo e pronuncia nos crimes communs**; salva aos Chefes de Policia a faculdade de proceder á formação da culpa e pronunciar no caso art. 60 do Regulamento de 31 de Janeiro de 1842. (Lei n.º 2033 de 20 de setembro de 1871).

Entretanto, o decreto resgatou alguns poderes e competências típicos da magistratura, como inquirição de testemunhas e concessão de fiança, “a tradição inquisitória se mantinha, assim, como função auxiliar da polícia, através do inquérito policial, do que derivou o poder de *indiciamento* dos suspeitos, sem contrariedade nessa etapa preliminar” (MISSE, 2010, p. 12).

Este decreto foi o responsável pelo estabelecimento e normatização do inquérito policial (art. 11, § 2º), onde o Chefe de Polícia, por seus subordinados, angariava provas para formar a culpa do autor criminal, mas o produto final era destinado ao promotor público ou juiz. A maioria das inovações, à época, vige ainda no atual ordenamento jurídico.

Art. 10. As attribuições do Chefe, Delegados e Subdelegados de Policia subsistem com as seguintes reduções:

1º A da formação da culpa e pronuncia nos crimes communs.

2º A do julgamento dos crimes do art. 12, § 7º do Codigo do Processo Criminal, e do julgamento das infracções dos termos de segurança e de bem viver.

Art. 11. Compete-lhes, porém:

1º Preparar os processos dos crimes do art. 12, § 7º do citado Codigo; procedendo ex-officio quanto aos crimes policiaes.

2º Proceder **ao inquerito policial e a todas as diligencias para o descobrimento dos factos criminosos e suas circumstancias, inclusive o corpo de delicto.**

3º Conceder fiança provisoria.

[...]

Art. 39. As diligencias a que se refere o artigo antecedente comprehendem:

1º O corpo de delictodirecto.

2º Exames e buscas para apprehensão de instrumentos e documentos.

3º Inquirição de testemunhas que houverem presenciado o facto criminoso ou tenham razão de sabe-lo.

4º Perguntas ao réo e ao offendido.

Em geral tudo o que fôr util para esclarecimento do facto e das suas circumstancias.

[...]

Art. 42. O inquerito policial consiste em todas as diligencias necessarias para o descobrimento dos factos criminosos, de suas circunstancias e dos seus autores e complices; e deve ser reduzido a instrumento escripto, observando-se nelle o seguinte (Decreto n.º 4824, de 22 de novembro de 1871).

Os auxiliares dos delegados eram requisitados nas classes mais pobres da população, “homens cuja posição social só suplantava a dos escravos” (VELLASCO, 2004, citado por BATITUCCI, 2010, p. 42), direcionada mais à perseguição de escravos e controle dos cidadãos sem representação social, que prevenção ou investigação criminal. Ainda, na prática, não detinha poder sobre a elite, tendo de negociar a legitimidade com diversas autoridades (Batitucci, 2010).

A Constituição Federal de 1891, por meio da Proclamação da República, em seu art. 18, tornou de competência dos Estados-membros organizar a polícia de segurança, dando-lhes mais independência; o Decreto 1º de 1889 já trazia essa prerrogativa:

Art. 8º - A força pública regular, representada pelas três armas do Exército e pela Armada nacional, de que existam guarnições ou contingentes nas diversas Províncias, continuará subordinada e exclusivamente dependente de Governo Provisório da República, podendo os Governos locais, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda cívica destinada ao policiamento do território de cada um dos novos Estados. (Decreto nº 1º, de 15 de novembro de 1889).

O Código Penal de 1890, com o fim da escravidão, desenvolveu novos mecanismos de controle social, reprimindo diretamente o criminoso, ao invés do crime, tratava-se da filosofia do italiano Cesare Lombroso, onde classes sociais eram consideradas naturalmente delinquentes (Alvarez *et al*, 2003), havia, para controlar a criminalidade, o cerceamento da conduta, por exemplo, a criminalização da capoeira, vadiagem e prostituição.

Nenhuma das Constituições até então se preocupou com a segurança pública e, mesmo a partir da República, as normas que as mencionam eram limitadas. Na verdade a diferenciação entre segurança pública e segurança interna inexistia, cabendo às polícias participar tanto de conflitos internos quanto externos e praticar diversos tipos de atividades, não necessariamente ligadas à segurança pública.

Embora não seja tema deste trabalho a Polícia Militar (PM), cabem alguns esclarecimentos a respeito. Acima se demonstrou que a separação entre Polícia

Civil e Militar somente ocorreu em 1866, mas em 1831, durante a regência do Padre Diogo Antônio Feijó, os municípios criaram os Corpos de Guardas Municipais Voluntárias (Marcineiro, 2009) tidas como as sementes das PMs no Brasil, convertidas em Forças Policias em 1834. Era de suma importância aos presidentes das províncias terem forças armadas sob comando a fim de resguardar sua autonomia em relação ao poder central e aos interesses da região em que atuavam.

Com a Constituição de 1934, as PMs passaram a ser “consideradas reservas do Exército” (art. 167), logo voltadas à segurança nacional e, em 1946, declara-se que sua função é garantir a ordem e segurança interna dos Estados, portanto excluída de sua função de segurança pública, passando a combater inimigos internos e externos. Tornara-se peça importante para a concretização das ideias do governo de Getúlio Vargas, que buscava centralizar o poder e implementar o regime autoritário.

Foram gradualmente mais controladas pela União, limitando os Estados-membros de regularem a atividade, especialmente durante o Regime Militar (de 1964 a 1984), nesse período ficaram sob o comando de oficiais do Exército, adquirindo seus valores e propósitos (Marcineiro, 2009). O Decreto-Lei nº 667/1969 reorganizou as PMs e Corpos de Bombeiros seguindo os mesmos parâmetros. O Decreto nº 66862/1970 aprova o regulamento dessas carreiras (R-200), modificado pelo Decreto-lei nº 1406/1975, pelo Decreto nº 82020/1978 e Decreto-Lei nº 2010/1983. Por fim, o Decreto nº 88777/1983 aprova novo regulamento e mantém a militarização da PM e Corpo de Bombeiros até a atualidade.

Quanto à Polícia Civil, a partir de 1889 passou a ser regulada por cada Estado-membro, não sendo mencionada novamente até a Constituição de 1988.

No governo de Vargas houve grande substituição dos delegados de polícia “por pessoas de estrita confiança do regime” (SOUSA e MORAIS, 2011, p. 6) e reforma legal com o Decreto nº 24531 de 1934, esse regulamentou as funções das carreiras policiais no Distrito Federal e expandiu-se a estrutura.

Art. 1º O serviço de polícia do Distrito Federal, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, é imediatamente dirigido por um Chefe de Polícia.

Art. 2º A polícia é judiciária e administrativa ou preventiva, ambas exercidas pelas autoridades policiais nos limites de suas respectivas atribuições.

Art. 3º A polícia administrativa ou preventiva incumbe, em geral, a vigilância, proteger a sociedade, manter a ordem e tranquilidade públicas; assegurar os direitos individuais e auxiliar a execução dos atos e decisões da Justiça e da administração.

Art. 4º A polícia judiciária compreende os atos necessários ao pleno exercício da ação repressiva dos juizes e tribunais. (Decreto nº 24531 de 1934).

A Constituição Federal de 1988 trouxe maior significância à segurança pública, portanto será tratada em seção à parte, item 4.5.

Abaixo, quadro com o desenvolvimento histórico da polícia no Brasil.

ANO	FATO
1500	Descobrimto do Brasil, vigiam as Ordenações
1530	Vigiam Ordenações, sob comando de Martim Afonso de Souza
1808	Vinda da família real portuguesa. Aplicação do Alvará português de 1760
1822	Independência do Brasil
1824	Primeira Constituição Brasileira
1828	Lei de 1º de outubro, delegou às Câmaras Municipais a responsabilidade sobre as polícias
1831	Dom Pedro I abdica do trono do Brasil em favor de D. Pedro II. Extintas instituições policiais dos municípios pelo regente Padre Diogo Antônio Feijó. Criação das Guardas Municipais Voluntárias
1832	Lei de 29 de novembro de 1832 – Código de Processo Criminal
1834	Lei nº 16, reforma constitucional. Define como competência das Assembleias Legislativas das províncias legislarem sobre a polícia municipal. Províncias criam Forças Policiais
1840	Lei nº 105, esclareceu que Assembleias Legislativas tem competência para legislar sobre Polícias Municipal e Administrativa
1841	Lei nº 261, reformou o Código de Processo Criminal, cada província passa a dispor de um Chefe de Polícia, auxiliado por delegados e subdelegados
1842	Regulamento nº 120, separa Polícia Administrativa de Judiciária
1866	Decreto 3598, divide polícia em duas: Civil (denominada Guarda Urbana, respondia ao Chefe de Polícia) e Militar (continuação do outrora Corpo Policial da Corte)
1871	Lei n.º 2033, separação entre judiciário e polícia de segurança. Decreto n.º 4824, criação e normatização do inquérito policial.
1888	Proclamação da República
1889	Decreto 1º, torna competência dos Estados-membros organizar sua polícia de segurança
1890	Novo Código Penal
1891	Primeira Constituição Federal Republicana
1934	Segunda CF, considera a PM como reserva do exército
1937	Terceira CF, implantada para garantir a ditadura do Estado Novo
1946	Quarta CF, define que a PM deve garantir a segurança interna dos Estados
1964	Início do Regime Militar
1967	Quinta CF, intentava legalizar o Regime Militar
1969	Decreto-lei nº 667/1969 – reorganiza PM e Corpo de Bombeiro de acordo com Regime Militar
1983	Decreto nº 88777/1983 – novo regulamento da PM e Corpo de Bombeiros (R-200) que mantém militarização até atualidade

ANO	FATO
1988	Sexta CF, chamada de Constituição Cidadã, primeira a mencionar segurança pública como garantia do cidadão

Quadro 09 – Evolução desenvolvimento histórico da polícia no Brasil
 Fonte: Autor, baseado na legislação.

Quanto ao exposto no presente tópico, restaram claras as razões históricas para o atual funcionamento da Polícia Civil, no qual os policiais são servidores públicos concursados, conforme o modelo burocrático weberiano determina. Delegado de polícia obrigatoriamente bacharel em Direito, pois a função era desempenhada por juízes originalmente, sendo que polícia e judicatura se confundiam.

Pela mesma razão, o inquérito policial, peça que deveria ser meramente investigativa, a fim de verificar a ocorrência de um fato e autor, tornou-se instrumental, uma peça jurídica, com transcrição de depoimentos em cartório a ser incorporada ao processo criminal posterior, conforme ensina Misse (2010).

Outra característica histórica é a vinculação da polícia ao Poder Executivo, especialmente no Regime Militar, quando utilizava o trabalho policial como forma de manutenção do poder.

Embora a CF/88 trouxe inovações quanto à segurança pública, não mudou a essência da organização no modelo, funcionamento e estrutura, pois até a atualidade a Polícia Civil tenta mimetizar o Poder Judiciário, seguindo ritos e protocolos típicos, reproduzindo modelos e práticas. A PM permanece à sombra das Forças Armadas, extremamente rígida nos modelos hierárquicos e estrutura.

O maior problema, para Choukr e Bacila, não é a manutenção dos antigos modelos, mas a permanência dos “policiais que participaram de todo o contexto cultural anterior [...], chegando até a assumir, anos mais tarde, pelo voto direto, cadeira no Senado Federal”¹⁰ (CHOUKR e BACILA, 2003, p. 149). Isso dificultou, ou até mesmo impediu, que a polícia de segurança adequasse-se à nova filosofia constitucional, porquanto continuou sendo gerida por representantes do passado militar.

Como ficou patente no detalhamento histórico da polícia, o Brasil parou no tempo nos modelos policiais.

¹⁰ Os autores referem-se a “Romeu Tuma, então diretor do DEOPS à época do regime militar” (CHOUKR e BACILA, 2003, p. 150).

A PM, modelo francês militarizado, abandonado pela Europa ainda no séc. XIX, permanece em vigor no território brasileiro. Ainda mais grave foi a CF/88 manter a função de segurança interna (voltada à soberania nacional diante de outras nações). Imiscuir a defesa dos cidadãos (segurança pública) com a defesa militar (contra um inimigo externo) causa preocupação.

Mesmo que atualmente a prática da PM esteja pautada nos preceitos constitucionais, respeitando as garantias individuais e direitos humanos, ainda existe em seu treinamento a orientação voltada à função de reserva do Exército, equivale dizer, com técnicas de combate para serem utilizadas contra inimigos em guerra.

Quanto à PC, do mesmo modo a nação brasileira perdeu a oportunidade, na CF/88, de atualizar o modelo de acordo com o séc. XXI.

A permanência de administração pública burocrática na polícia (em todas elas) é um desestímulo ao servidor de segurança pública, que não consegue encontrar meios de evoluir na carreira, visto a CF/88 permitir o ingresso em determinada carreira somente mediante concurso público, logo, nunca um investigador será promovido a delegado de polícia. Deve inscrever-se em concurso próprio para delegado e, caso aprovado, iniciar novamente a vida funcional praticamente do zero, sem levar os benefícios que havia conquistado durante a vida profissional como investigador.

Torna-se um grande estímulo ao *rent seeking*, porquanto o servidor da segurança pública, assim como os demais servidores, percebe que só consegue melhoras financeiras por meio de barganhas políticas, e não por meio da elevação de seu desempenho funcional.

4.4.3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Pensar em segurança pública no fim do Regime Militar era tarefa essencial para o novo constituinte, pois a evolução histórica da instituição policial, juntamente com as ingerências militares tornaram-na fragmentada e sob grande influência das Forças Armadas.

Com o fim do Regime Militar e o novo ordenamento jurídico democrático inaugurado a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a segurança pública foi elevada a direito fundamental, descrita no caput do art. 5º e 6º, sem destaque no original:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Este direito fundamental também está previsto nos arts. 7º, 12, 13 e 15 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), do qual o Brasil é signatário, portanto tem validade de norma supralegal e infraconstitucional.

Não se trata de importância meramente simbólica. Ao descrever a segurança pública como direito fundamental o Estado brasileiro passou a assumir a responsabilidade formal pela consecução e abandona a maior preocupação do Regime Militar, a “segurança nacional”, caracterizada, inicialmente, pelo combate ao inimigo externo e, em seguida, ao inimigo interno (cidadãos contrários ao regime).

O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que a segurança é um direito indisponível, isto é, não permite que qualquer cidadão livre-se, desvincule-se dele, tampouco que a administração pública deixe de prestá-lo. Cabe ao Estado efetivar o direito por meio de diversas atividades estatais, sob pena de violar a ordem constitucional (conforme RE 559.646-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 7-6-2011, Segunda Turma, DJE de 24-6-2011).

Há, também, a responsabilidade da sociedade pela segurança pública, pois, no art. 144 da CF/88, o legislador constituinte definiu a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, deixando clara que a participação coletiva também deve ocorrer para resguardar a paz social. Concomitantemente descentralizou a administração da segurança pública, dividindo com os Estados-membros e municípios o encargo de concretizá-la. O art. 144, incisos e parágrafos trazem a classificação das seis polícias atuantes no Brasil

e a descrição das funções, contando a Guarda Municipal no parágrafo 8º deste artigo:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A Constituição é compreendida como lei fundamental, suprema no Estado, constituindo-o politicamente e definindo sua estrutura, formação de poderes, de governo, competências, garantias e direitos. Na definição de Moares:

Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. (MORAES, 2003, p. 36).

Portanto, trazer a segurança pública para a Constituição também serviu para garantir aos cidadãos a responsabilidade do Estado com a vida livre e plena, sem receio de perigos à integridade física, psíquica e ao patrimônio. Demonstra, especialmente, que o servidor da área de segurança pública tem obrigações constitucionais com tais garantias, não podendo afrontá-las, devendo atuar estritamente dentro do dever legal.

4.5 TAXIONOMIA DAS POLÍCIAS NO BRASIL

Como mencionado acima, no Brasil existem seis polícias atuando concomitantemente, cada uma com sua competência.

Diferentemente do praticado mundialmente, aqui não existe o denominado ciclo completo de polícia, onde cada polícia, embora separadas por competências, isto é, atuando em áreas geográficas diferentes ou atendendo à natureza específica de certos delitos, realiza tanto a atividade preventiva quanto repressiva.

Nacionalmente as polícias atuam nas mesmas áreas e reprimem aos mesmos crimes concomitantemente. Entretanto, como se verificará, cada uma detém a competência sobre parte do ciclo policial, cabendo a uma o trabalho de

prevenção (PM, encarregada do patrulhamento ostensivo) e a outra o trabalho de repressão (PC, encarregada da investigação criminal).

Cabe lembrar, como visto no histórico da polícia de segurança (item 4.4.2), que toda a estrutura policial está vinculada ao Poder Executivo, sendo subordinada, no âmbito federal, ao Ministério da Justiça, cabendo ao Presidente da República escolher e nomear o cargo máximo nas polícias da União; portanto se trata de cargo de confiança que pode ser demitido sem justificativa administrativa (*ad nutum*). Por simetria, os governadores e prefeitos têm as mesmas prerrogativas junto às instituições de segurança sob seu império (em geral, Secretarias da Segurança Pública Estadual e Municipal).

Ainda relevante destacar a obrigatoriedade de concurso público para ingresso em quaisquer carreiras públicas, conforme art. 37, II da CF/88, já descrito no item 2.5.2.4; sendo as carreiras de delegado de polícia exclusivas de bacharéis em Direito (conforme noções históricas do item 4.4.2).

A seguir, passa-se a compreender, resumidamente, o funcionamento, distinção e nomenclatura de cada uma das polícias de segurança existentes no Brasil.

4.5.1 POLÍCIA FEDERAL

A Polícia Federal, integrante do Ministério da Justiça, foi instituída pelo art. 144, § 1º da CF/88:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Surgiu no governo de Getúlio Vargas; sediada no Distrito Federal, subordinada ao Ministério da Justiça. Atua tanto preventiva (fiscalizando) quanto

repressivamente (apurando infrações penais) quando envolvido interesse da União ou entidades, além de ter funções típicas da administração pública como fiscalização aeroportuária (site da Polícia Federal).

Age na apuração de infrações penais com repercussão em vários Estados ou internacional, para garantir a punição uniformemente. Ainda é competente no combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, contrabando e descaminho. Atua como polícia marítima, aeroportuária e fronteiriça e, finalmente, é a polícia judiciária da União, sendo a única passível de agir dentro do ciclo completo de polícia.

Diferentemente da Polícia Civil, não há obrigatoriedade constitucional de ser dirigida por um delegado de polícia de carreira.

4.5.2 POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

Diferentemente das Polícias Rodoviárias dos Estados, que pertencem ao quadro da Polícia Militar, é órgão separado da Polícia Federal, mas do mesmo modo mantido pela União. Integra a estrutura do Ministério da Justiça e foi criada pelo presidente Washington Luiz em 1928 como Polícia de Estradas (Polícia Rodoviária Federal, 2013). Compete-lhe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, portanto trata-se de polícia administrativa (destacando a discussão acima acerca dessa diferenciação no item 4.3.2).

O art. 144, §2º da CF/88 define as funções desta polícia:

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

4.5.3 POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL

Criada no segundo império, em 1852. Assim como a Polícia Rodoviária Federal, é órgão diferenciado das outras polícias da União, entretanto por ela mantido. Compete-lhe a função de polícia administrativa nas ferrovias federais

(destacando a discussão acima acerca dessa diferenciação no item 4.3.2), responsável pelo patrulhamento.

Na prática está em extinção (conforme Polícia Ferroviária, publicada na Folha de São Paulo) não se faz concursos, não existe no organograma estrutural do Ministério da Justiça, tampouco tem regulamentação legal infraconstitucional, embora tenha previsão constitucional, art. 144, §3º da CF/88:

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

4.5.4 POLÍCIA CIVIL (PC)

Já descrita a evolução histórica no quadro 09, a Polícia Civil é subordinada aos governos estaduais e suas Secretarias de Segurança. Tem a função de Polícia Judiciária, isto é, responsável pela investigação criminal, a fim de localizar e levar a julgamento o cidadão em prática delitiva.

Em que pese a discussão entre polícia judiciária e administrativa (conforme comentado na seção 4.3.2) tem como função principal a investigação e repressão criminal após ocorrência (logo é compreendida como polícia judiciária), com exceção às infrações militares; são dirigidas por delegados de carreira; conforme art. 144, §4º da CF/88:

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

4.5.5 POLÍCIA MILITAR (PM) E CORPO DE BOMBEIROS

Ambos (PM e Corpo de Bombeiros) “são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (nos termos do art. 42 da CF/88) e estão subordinados aos governos estaduais e, assim como a Polícia Civil, à Secretaria de Segurança Pública estadual. São aplicáveis as disposições dos arts. 14, §8º; 40, §9º; e 142, §§ 2º e 3º da CF/88, conforme art. 42, §1º da Constituição Federal.

Compete à Polícia Militar a função de polícia administrativa (novamente cabe lembrar sobre a discussão no item 4.3.2 a respeito da validade da diferenciação), agindo ostensivamente e preservando a ordem pública. Aos bombeiros, entre outras atribuições, compete a defesa civil, nos termos do art. 144, §5º da CF/88:

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

São ainda, tanto bombeiros quanto policiais militares, forças auxiliares do exército, organizando-se de acordo com a hierarquia militar e respondendo pelo mesmo diploma penal militar. As polícias do Distrito Federal são mantidas pela União, mas subordinadas ao governador. Tudo conforme define o §6º do art. 144, CF/88:

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Por serem forças auxiliares do exército, estão impedidos de organizar-se sindicalmente e praticarem atividade paretista (greve), conforme art. 142, §3º, IV da CF/88, dada sua regulamentação subsidiária às Forças Armadas. Para contornar a proibição, hodiernamente organizam-se em associações com base na permissão legal do art. 5º, XVII, dos direitos fundamentais expostos na CF/88 sem, contudo, terem legitimidade para realizar negociação coletiva.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

[...]

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve

Mesmo com a proibição, no ano de 2012 as PMs dos Estados da Bahia, Ceará, Pará e Rio de Janeiro aderiram a movimento paretista, provocando nova discussão sobre o tema.

Em maio de 2014 a PM de Pernambuco realizou movimento paredista, com paralisação de quase 80% do efetivo. Isso causou pânico na população, com fechamento do comércio, escolas e houve diversos atos de vandalismo, assaltos e saques do comércio por populares, forçando o governo local a solicitar auxílio para a Força Nacional. Ainda em maio o Tribunal de Justiça pernambucano decidiu pela ilegalidade da greve e multou as associações e movimentos independentes que não retornassem ao labor. O presidente do Tribunal assim justificou sua decisão:

Em decorrência direta do movimento grevista, a população, destinatária primária dos serviços públicos prestados pelos militares, encontra-se em situação de real risco. A permanência indeterminada da paralisação certamente conduzirá ao caos social, dada a natureza e a essencialidade da atividade policial, sobretudo nos grandes centros urbanos. Há risco de sérios e incalculáveis prejuízos à sociedade. (Diário da Justiça Estadual nº 91/2014, p. 42).

A Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário e trata do direito de sindicalização e relações de trabalho dos servidores da administração pública, em seu art. 1º, prescreveu que cabe a lei nacional decidir sobre a incidência da convenção aos servidores da polícia e Forças Armadas. Portanto não criou proibição de movimento paredista nestas instituições, apenas cabe ao direito interno regulamentá-las. No caso brasileiro a CF/88 impôs a limitação no art. 142, §3º, IV.

Outra peculiaridade consubstancia-se na aplicação do Código Penal Militar pela prática de crime militar (Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969), inclusive com pena de morte¹¹. Desobedecer a ordens, afrontar a disciplina militar ou até criticar o superior podem ser punidos com prisão.

4.5.6 GUARDA MUNICIPAL (GM)

A Guarda Municipal não está elencada no *caput* do art. 144, tampouco nos incisos que taxam os órgãos responsáveis pela segurança pública, contudo consta no §8º do art. 144 como um dos responsáveis pela manutenção da ordem pública, resguardando os bens, serviços e instalações públicas municipais, como praças,

¹¹ Ao contrário do que acredita a maioria, a CF/88 permite a pena de morte em caso de guerra declarada (art. 5º, XLVII da CF/88) e o Código Penal Militar a tem como uma das penas principais (art. 55, a do Decreto-Lei nº 1001 de 1969).

prédios, ônibus etc. Não há obrigatoriedade em seu funcionamento, sendo prerrogativa do município a criação. Em conformidade com o art. 144, §8º da CF/88:

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A atuação tem gerado conflito, especialmente com a PM. Há quem alegue que a GM tem invadido a competência da PM atuando no policiamento ostensivo, pois os guardas municipais “não conseguem identificar as ações de preservação da ordem pública que podem executar sem ferir as competências das organizações de polícia” (MARCINEIRO, 2009, p. 213). Entretanto, o Plano Nacional de Segurança Pública de 2002 coloca como desejável maior participação da GM na elaboração de soluções para a área de segurança pública municipal, agindo como gestores e operadores dessa segurança. Ainda deve ter maior presença nas ruas (patrulhamento) a fim de inibir as práticas criminosas, e agir integradamente à PM.

Em agosto de 2014 foi promulgada a Lei nº 13.022/2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais. Entretanto, não supre a necessidade da alteração constitucional, que dê real poder de polícia de segurança, ainda que no texto traga atribuições típicas da área, como “patrulhamento preventivo” e “uso progressivo da força” (art. 3º da lei).

Conforme descrito acima (item 4.2), poder de polícia a GM sempre deteve, porquanto capaz de condicionar a liberdade e propriedade do particular no atendimento ao interesse público. Portanto, a nova lei pretende garantir a atuação da GM na condição de polícia de segurança.

Deveras, quando se busca o policiamento comunitário (aquele mais próximo às ideias de Robert Pell e à *new police* inglesa) não há possibilidade de afastar a atuação da GM, mais próxima da população local e consciente das dificuldades enfrentadas em comunidades específicas. Evitar sua atuação ou ignorá-la como polícia é retrocesso burocrático, contrário à gestão gerencial, que prima pela descentralização da administração pública e melhoria nos resultados.

4.5.7 POLÍCIA CIENTÍFICA, POLÍCIA TÉCNICA OU CRIMINALÍSTICA

Embora a CF/88 mencione apenas os seis tipos de polícia acima descritos para atuarem na defesa dos cidadãos, alguns Estados tentaram criar a Polícia Científica, Polícia Técnica ou (como preferem os próprios peritos) Criminalística, numa forma de tornar os Institutos de Criminalística, Médico Legal e de Identificação independentes da estrutura policial civil.

Na verdade, tratou-se de um *lobby* dos Institutos com o intuito de ganharem autonomia funcional em relação aos delegados de polícia, até então responsáveis pela gestão dos Institutos. Conforme ensina Griza em seu trabalho *Polícia, técnica e ciência* ao estudar a perícia no Rio Grande do Sul, a desvinculação da polícia foi em busca de melhor prestígio profissional, a fim de conseguir a direção do órgão e também melhora dos vencimentos:

Os peritos empenharam-se na desvinculação da polícia com vistas a uma maior valorização profissional, no sentido de que seu trabalho fosse “notado”, obtendo um “lugar à parte” correspondente à sua tarefa de fazerem “ciência”, sem permanecerem “atrelados a uma organização” da qual não poderiam ser “o cabeça” (GRIZA, 1999, p. 150).

Igualmente, o Estado do Paraná, desde 2001, possui uma Polícia Científica, por conta da Emenda à Constituição Estadual nº 10/2001, que alterou o art. 46:

Art. 46 – A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Polícia Científica.

Parágrafo único – O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar

Entretanto, o Partido Social Liberal (PSL) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no Supremo Tribunal Federal (STF) sob nº 2575/PR, no qual questiona a criação de polícia que extrapole o rol¹² definido na CF/88, portanto seria inconstitucional criar instituições policiais além daquelas que a Lei Magna determinou.

¹² A decisão judicial utiliza a expressão rol, ao invés de taxionomia, para definir a relação de polícias permitidas na CF/88.

A demanda continua em trâmite, sem decisão definitiva, mas conta com votos favoráveis à declaração de inconstitucionalidade por parte dos Ministros Disa Toffoli (relator a favor da parcial procedência) e Roberto Barroso (a favor da total procedência da demanda).

Ainda assim, a maioria dos Estados brasileiros passou a contar com as Polícias Científicas, se não com essa nomenclatura, no caso paranaense, com a denominação de Instituto Geral de Perícias, como ocorrem no Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

O Estado de São Paulo, por meio da Lei Complementar Estadual nº 756/1994, criou a Polícia Técnica-Científica, que também foi questionada pelo PSL na ADIN 2822/SP. A demanda fora prejudicada por perda da representação parlamentar do partido.

Entretanto, o Estado do Rio Grande do Sul, ADIN 2827/RS, e Santa Catarina, ADIN 3469/SC (esta iniciada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL), tiveram retirado das Constituições Estaduais a expressão “Instituto Geral de Perícia”, pois a corte entendeu que o rol do art. 144 da CF/88 é taxativo, não cabendo aos Estados-Membros a inclusão do Instituto. Por outro lado, a Corte entendeu pela inexistência de impedimento na manutenção e continuidade das funções dos Institutos, porquanto não necessitam vincular-se à Polícia Civil para realizar as atividades de perícia oficial.

Desse modo a Suprema Corte decidiu que há desrespeito à CF/88 apenas a inclusão de novas entidades no rol taxativo do art. 144, entretanto a criação de Institutos para desempenhar a função científica da polícia não o é, sendo admissível.

4.5.8 POLÍCIA LEGISLATIVA

Ainda relevante é conhecer a existência da Polícia Legislativa, denominação dada às polícias pertencentes às Casas Legislativas. Dispõem os arts. 51, IV e 52, XIII da CF/88 que compete à Câmara dos Deputados e Senado Federal, respectivamente, dispor sobre o funcionamento de suas polícias.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

- Igualmente, cabe às Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara Legislativa do Distrito Federal (arts. 27, §3º e 32, § 3º) criar e regular suas polícias legislativas. Vários Estados já disciplinaram sobre a existência de suas polícias legislativas, como Pernambuco, Mato Grosso do Sul e outros. Trata-se do reconhecimento à separação dos poderes, permitindo ao Parlamento atuar com seu próprio poder de polícia, na explicação de Santos (2013) em seu artigo eletrônico *Polícia Legislativa e segurança pública*:

Essas disposições não são obrigatórias, mas uma faculdade, uma prerrogativa do Parlamento. Ao afirmar que lhe compete dispor sobre sua polícia, a Constituição reconhece e atribui ao Parlamento o direito subjetivo de exercer um poder próprio de polícia. Como consequência, a natureza jurídica da polícia legislativa foi concebida como uma faculdade do Parlamento.

A página eletrônica da Câmara dos Deputados descreve que sua Polícia Legislativa é responsável pelo policiamento ostensivo, preservação da ordem e também função de polícia judiciária, com apuração de infrações penais dentro do edifício ou dependências. Soma-se a isso a segurança do Presidente da Câmara, onde estiver, dos deputados federais, servidores, pessoas e autoridades que lá estejam. Segundo a Câmara dos Deputados:

O Departamento de Polícia Legislativa (DEPOL) é o órgão da Câmara dos Deputados responsável pela preservação da ordem e do patrimônio, bem como pela prevenção e apuração de infrações penais, nos seus edifícios e dependências externas. Para tanto mantém vigilância permanente por meio de policiamento ostensivo e sistemas eletrônicos. Também tem a incumbência de efetuar a segurança do Presidente da Câmara dos Deputados em qualquer localidade do território nacional e no exterior, e a segurança dos Deputados Federais, servidores e quaisquer pessoas que eventualmente estiverem a serviço da Câmara dos Deputados, quando assim for determinado. E ainda, diariamente, planeja, coordena e executa planos de segurança física dos Deputados Federais e demais autoridades que estiverem nas dependências da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

4.5.9 PROJEÇÃO DE TRANSFORMAÇÃO NA TAXIONOMIA DA POLÍCIA BRASILEIRA

A polícia de segurança, como se percebeu, é elemento indispensável na administração pública, garantindo a manutenção do Estado como organização burocrática, sendo impossível imaginar uma sociedade, atual, sem esse serviço público.

Entretanto, quando analisada de perto, percebe-se que a polícia de segurança é diferente dos outros órgãos da administração, mantém seu próprio regramento e, mais importante, mantém forte relação com poder e autoridade no trato com a sociedade. Por conta disso, espera-se uma postura neutra e imparcial de seus integrantes, mas, ao contrário, “nada é menos monolítico, mais dividido, atravessado por conflitos de poder internos e rivalidades crônicas, nada é mais difícil de controlar por sua própria hierarquia do que uma polícia” (MONET, 2006, p. 16).

Sobre o ciclo completo de policiamento, no estudo de intitulado *O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil* ficou patente a vontade das instituições policiais (civis e militares) de mudarem seu modelo de policiamento para um com o ciclo completo, sendo “51,9% dos policiais civis e 77% dos policiais militares” (SOARES *et al*, 2009, p. 13-17) a favor e apenas 20,2% (somando ambas as instituições) gostariam da manutenção do modelo dual (polícia civil e militar separadas).

Caso surja uma polícia única, 39% dos policiais militares (entre oficiais e praças) são contra o modelo militar, preferindo aderir ao modelo civil; embora a maioria dos oficiais prefira o modelo militar (27,1%), os praças inclinam-se para o modelo civil (42,1%).

Existem Projetos de Emenda Constitucional (PEC) para a unificação das polícias, sendo o mais importante a PEC 51; entretanto diversos problemas surgiriam caso vingassem essas propostas, pois o modelo burocrático em vigor cria empecilhos à sua superação, porquanto os cargos elevados em quaisquer das instituições policiais (delegados na civil e oficiais na militar) ressentem-se de reduzir seu poder e vencimentos, lutando por manter suas “conquistas” trabalhistas.

O estudo de Soares *et al* (2009) evidenciou que as instituições de segurança pública almejam a mudança e, se possível, no sentido da unificação no

modelo civil, todavia será difícil, lenta e dolorosa a mudança, especialmente enquanto perdurar o modelo burocrático, que limita a evolução das carreiras, retira a criatividade e flexibilidade das instituições.

O capítulo a seguir apresenta a metodologia aplicada à pesquisa, suas características, coletas de dados e limitações.

5 METODOLOGIA

Na escolha do instrumental metodológico deve-se atentar para a adequação ao problema estudado. Métodos e técnicas estão adstritos ao problema, questões e objetivos da pesquisa, utilizando-se aqueles necessários e apropriados a cada caso, podendo haver, concomitantemente, o emprego de dois ou mais (Marconi e Lakatos, 1999).

O presente trabalho foi definido pela metodologia de pesquisa-ação, pois havia a necessidade em romper a barreira da investigação acadêmica convencional e conhecer melhor a realidade vivida nas delegacias de homicídios e o que pensam seus integrantes.

O mero levantamento de dados não possibilitaria a participação ativa do pesquisador na alteração da realidade observada. Uma vez que a pesquisa-ação permite isso, a participação do pesquisador na reflexão e solução dos problemas percebidos e sua integração junto ao meio objeto da pesquisa, mostrou-se como sendo o melhor instrumento metodológico.

5.1 PESQUISA-AÇÃO

Consoante Tripp (2005), não se pode precisar o primeiro pesquisador a utilizá-la, apontando exemplos de sua aplicação desde a Grécia antiga, e, ao se apontar Kurt Lewin como seu criador, na verdade deveria referir-se a ele como o primeiro a publicar um trabalho científico utilizando o termo.

Para Thiollent (1996), a pesquisa-ação pode ser definida como pesquisa social de base empírica, porquanto desde sua concepção à sua realização tem relação estreita com ação ou solução de um problema coletivo, atuando, tanto os pesquisadores quanto os envolvidos, de modo cooperativo ou participativo.

No entender de Tripp “pesquisa-ação é uma forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática”, sendo que “as técnicas de pesquisa devem atender aos critérios comuns a outros tipos de pesquisa acadêmica” (TRIPP, 2005, p. 447).

Reforçando os aspectos particulares da pesquisa-ação, diferentes da pesquisa

usual em ciências sociais, Barbier cita Blum (1955) dizendo que “a pesquisa-ação é a revolta contra a separação dos fatos e dos valores” (BARBIER, 2004, p. 136); Franco explica que há “integração dialética entre o sujeito e sua existência; entre fatos e valores; entre pensamento e ação; e entre pesquisador e pesquisado” (FRANCO, 2005, p. 488).

Trata-se de método com objetivos reflexivos, onde o pesquisador encarrega-se de postura indagativa sistemática para melhorar a qualidade das ações na realidade pesquisada, um processo de melhora da prática (Tripp, 2005). Por isso é muito utilizada na área de educação, pois há dificuldade no controle da experiência e permite a mais ampla gama de técnicas para a aquisição da informação, desde entrevistas, questionários, técnicas de registro, processamento entre outras (Thiollent, 1996).

Existem objetivos de conhecimento passíveis de consecução nesse método, conforme Thiollent (1996) são: o levantamento de informações originais sobre a situação, seus envolvidos e ações; concretização dos conhecimentos teóricos, com diálogo entre pesquisador e envolvidos; produção de regras ou direcionadores para a solução dos problemas; e generalizações possíveis dadas por pesquisas anteriores, para aperfeiçoar o conhecimento dos pesquisadores.

A pesquisa-ação integra um dos tipos de investigação-ação, termo genérico para processos em ciclo, que se alternam entre agir e investigar. Cabe planejar, implementar, descrever e avaliar a mudança para o aperfeiçoamento da prática, aumentando o nível de conhecimento durante o processo, tanto da prática quanto da investigação. Nas palavras de Tripp “a solução de problemas, por exemplo, começa com a identificação do problema, o planejamento de uma solução, sua implementação, seu monitoramento e a avaliação de sua eficácia” (TRIPP, 2005, p. 446).

Consoante o autor, são, também, tipos de investigação-ação: aprendizagem-ação, prática reflexiva, projeto-ação, aprendizagem experimental, ciclo PDCA, PLA, PAR, PAD, PALM, PRA, prática deliberativa, pesquisa práxis, investigação apreciativa, prática diagnóstica, avaliação-ação, metodologia de sistemas flexíveis e a aprendizagem transformacional.

Segue o esquema de Tripp (2005), o ciclo da investigação-ação, com o planejar, agir, monitorar e avaliar:

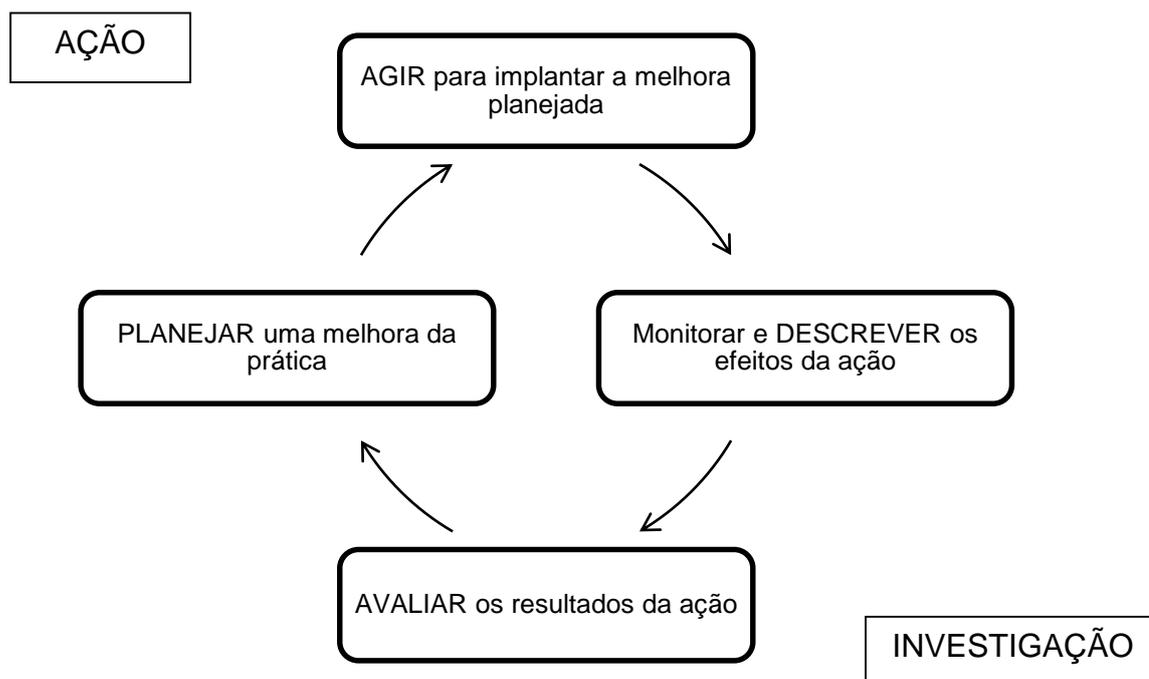


Figura 02 – Representação em quatro fases do ciclo básico da investigação-ação
 Fonte: TRIPP, 2005, p. 446.

Ao optar pelo método de pesquisa-ação significa que o pesquisador compreende a necessidade da pesquisa e ação atuarem conjuntamente, isto é, existe um fato social concreto a ser modificado, “uma investigação que caminhe na direção da transformação da realidade” (FRANCO, 2005, p. 487). Todavia alguns autores vêm modificando essa concepção dada por Lewin e distinguindo quatro variedades de pesquisa-ação: diagnóstica, participante, empírica e experimental. Para a autora a subdivisão descaracterizou as ideias de Lewin, mas, para ser pesquisa-ação, deve ficar clara a concomitância, intercomunicação e interfecundidade (Franco, 2005) dos vocábulos *pesquisa* e *ação*, porquanto há necessidade de associação entre a pesquisa e uma proposta de intervenção. Mais que isso, a autora considera que pesquisa e ação podem reunir-se em um mesmo processo, “reafirmando a questão da *pesquisa com ação*, que vai aos poucos sendo também *ação com pesquisa*”. (FRANCO, 2005, p. 496).

No entender de Tripp (2005) não há como prever o conhecimento que será obtido, tampouco os resultados práticos que serão alcançados. Thiollent (1996) afirma que o método de pesquisa-ação, dada sua flexibilidade, dificulta a instituição de fases rigorosas.

O método de pesquisa-ação para analisar-se a DH de Curitiba ao facilitar a

análise situacional da delegacia, interpretação dos fatos coletados e proposição de ações assertivas, embora sem caráter de serem terminativas, mas parte de um ciclo virtuoso para que o pesquisado possa melhorar sua atividade.

5.2 CARACTERÍSTICAS DO LOCAL, POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS

O Paraná está entre os estados que tiveram elevação das taxas homicidas, especialmente na capital, causando medo na população, que clama por novos formatos ou o aperfeiçoamento das instituições repressoras criminais, com o escopo de realizarem a atividade fim a contento. Para alcançar o intento torna-se indispensável conhecer a prática policial da localidade e buscar modelos com melhores resultados.

Na definição de Köche (2011) deve existir razoabilidade na construção de uma hipótese, consistente com o referencial teórico e passível de comprovação empírica. Portanto a hipótese aventada é de que há relação significativa entre as ações de investigação praticadas na capital paulista e redução de homicídios, logo verificar como realiza a investigação preliminar e de seguimento é pertinente para descobrir-se o que há de certo e errado no modelo curitibano.

Supõe-se a existência de um déficit em relação ao pessoal, equipamentos e logística, entre outros problemas, portanto não se pode culpar unicamente a ineficiência policial.

Optou-se, dentro da metodologia da pesquisa-ação, por uma comparação com as práticas da polícia de São Paulo/SP devido à drástica redução das taxas de homicídios alcançada pela capital paulista, que era de 69,1/100 mil em 1999 e passou para 11,9/100 mil em 2011 (Waiselfisz, 2013). Saiu da posição de 3ª capital mais violenta para ocupar a posição de menos violenta, enquanto Curitiba saiu da taxa de 25,9 para 47,2 no mesmo período (de 18ª para 12ª capital brasileira mais violenta, respectivamente).

Primeiramente buscou-se informações sobre as instituições policiais, sua relação com o Estado, fonte de legitimação e compreensão dos conceitos de violência; para tanto se valeu de dados extraídos de livros, revistas, jornais, legislação, trabalhos de pesquisa acadêmica, portais institucionais, e rede global de computadores (*internet*).

Em seguida passou-se a conhecer melhor as intuições pesquisadas, analisando a situação atual e comparando-as entre si. Utilizaram-se entrevistas abertas e acompanhamentos nos locais de trabalho policial.

A terceira etapa serviu para caracterizar os problemas encontrados na DHPP-PR, como a escassez de recursos, e problemas no modelo policial brasileiro, como a persistência no modelo dual (PM e PC). Após o diagnóstico dos problemas, alternativas de ação foram apresentadas, buscando soluções nas práticas já em vigor na DHPP-SP, que ainda não foram plenamente aplicadas na recém criada DHPP-PR.

Abaixo, segue resumo gráfico do problema, objetivos e etapas da pesquisa.

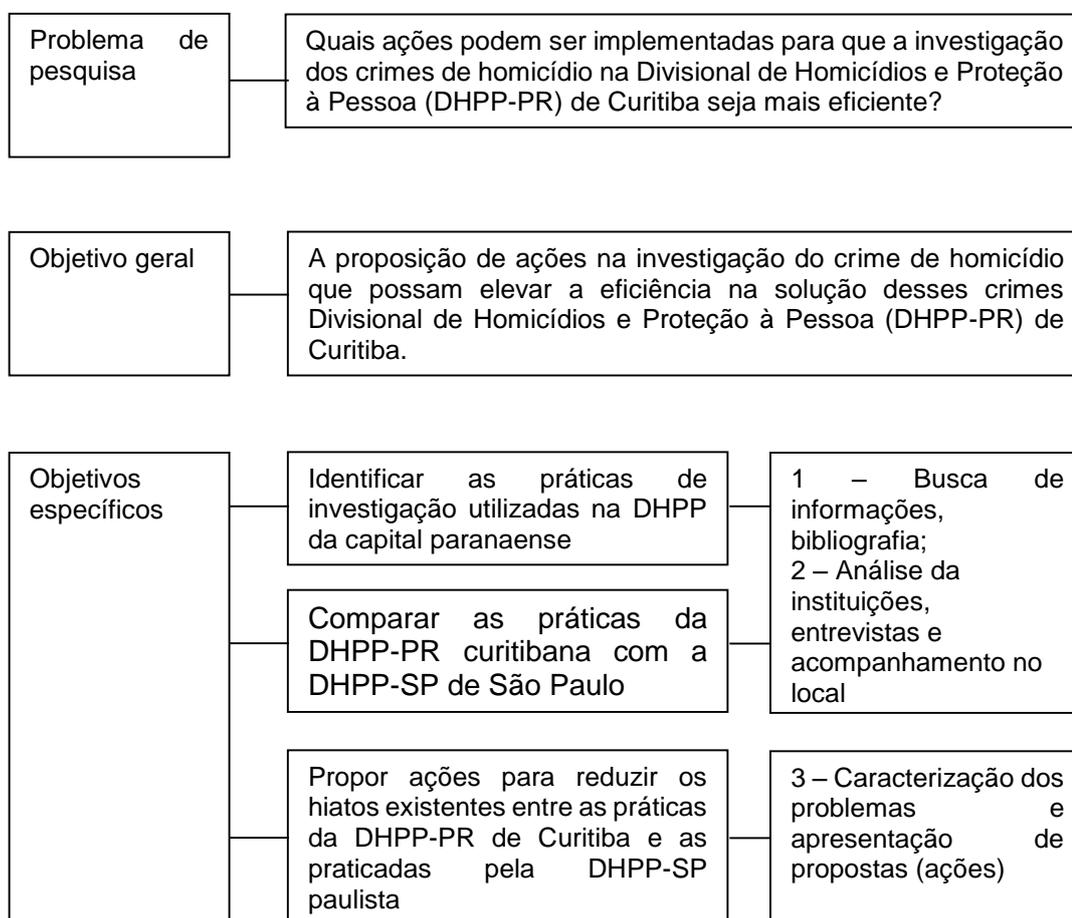


Figura 03 – Resumo do problema, objetivos e etapas da pesquisa
Fonte: Autor.

5.2.1 LOCAL

A pesquisa foi desenvolvida nas cidades de Curitiba/PR e São Paulo/SP, especificamente em suas Delegacias de Homicídios, no período entre abril de 2013 a abril de 2014.

5.2.2 POPULAÇÃO

Na capital paranaense, a pesquisa restringiu-se à única Delegacia de Homicídios existente. Cabe destacar que houve sua conversão para Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP-PR) em abril de 2014, dividindo-se 4 Subdivisões, sendo uma voltada à investigação de homicídios, composta por 5 delegacias, próxima aos moldes da divisional paulistana. Efetuaram-se entrevistas com os policiais, observação da rotina de trabalho, além de análise de inquéritos policiais no Cartório Central.

A capital paulista mantém 5 delegacias e um Grupo Especializado em Assessoramento a Local de Crime (Geacrim), todos voltados à investigação de homicídios na estrutura da Divisão de Homicídios (pertencente ao Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP-SP); assim a pesquisa limitou-se apenas à divisional e ao Geacrim (responsável pela investigação preliminar quando há cadáver na cena do crime).

Na divisional paulistana o trabalho de campo foi executado em uma delegacia (a 3ª DH, responsável por investigar homicídios múltiplos, ditos chacinas), em uma equipe da 1ª DH (equipe A) e quatro equipes do Geacrim. Efetuaram-se entrevistas com os policiais e observação da rotina de trabalho e análise de inquéritos policiais em todos os locais de pesquisa.

5.2.3 COLETA DE DADOS

Em Curitiba o contato deu-se inicialmente com o delegado titular da DH,

quando se declinou os objetivos da pesquisa, mas devido sua substituição, fora necessário novo contato com o substituto. Houve autorização para a coleta de dados e acesso aos setores da delegacia, acompanhamento das equipes de investigação ao local de crime e possibilidade de entrevistar os servidores, por ambos os delegados.

Realizaram-se diversas visitas à DH de Curitiba entre abril e dezembro de 2013, procedendo às entrevistas informais e acompanhamento de cenas de homicídio; somente em novembro ocorreram as primeiras entrevistas formais de três delegados de polícia, dois investigadores e um escrivão.

Os delegados de polícia mostraram-se bastante receptivos e interessados com os resultados do estudo. Os policiais mais novos na instituição, especialmente os que realizaram concurso público a partir de 2007, foram acessíveis e prestativos, compreendendo os objetivos do trabalho acadêmico. Entretanto alguns policiais mais antigos mostraram-se apreensivos, até mesmo contrários ao trabalho, suspeitando tratar-se de investigação de conduta, ao invés de pesquisa científica.

Com a alteração da estrutura organizacional da DH para DHPP-PR, houve novo retorno ao local para conhecer as alterações em vigor, entretanto constatou-se que houve pouca mudança prática.

No caso de São Paulo, em abril de 2013, houve contato com o DHPP-SP solicitando autorização para ter acesso ao modo de trabalhar a investigação de homicídios; foi necessário enviar solicitação formal ao delegado geral, confirmando a condição de mestrando, orientador e instituição acadêmica vinculada. Após isso a instituição policial paulista autorizou a realização da pesquisa, disponibilizando todas as informações solicitadas.

De 09 a 11/12/2013 realizou-se o trabalho de campo junto ao DHPP-SP conhecendo instalações, métodos de investigação e organização administrativa. O primeiro contato deu-se com a delegada de polícia assistente do departamento. Em seguida, esta colocou o delegado de polícia chefe da Divisão de Homicídios como responsável pelo acompanhamento.

Houve visitas à 3ª DP, responsável por investigar homicídios múltiplos e chacina, com a leitura de dois Inquéritos Policiais (IPs). Também houve entrevista formal de um escrivão e conversa informal com dois investigadores e um escrivão.

Ainda houve a participação no atendimento a duas cenas de homicídio com duas equipes do Geacrim (uma do turno diurno, outra no noturno), ambas as mortes

foram ocasionadas por confronto com a Polícia Militar. Conversou-se com todos os policiais disponíveis, três delegados, quatro papiloscopistas, dois auxiliares de papiloscopia, cinco investigadores, dois agentes de polícia e dois escrivães.

A Equipe A do 1º DP também foi visitada, sendo feita entrevista formal com o único delegado de polícia titular e um escrivão. Travou-se diálogo informal com um investigador e outro escrivão. Ainda houve a leitura de dois IPs nesta equipe.

Importante destacar que a recepção, em todos os setores, foi muito amistosa. Houve bastante empenho de todas as equipes em transmitir rotinas, facilitar o acesso a documentos e expor questões de trabalho. Por meio de notícias encontradas na internet e informes dos policiais paulistanos, soube-se que vários estados da federação enviam integrantes das forças de segurança para conhecer e aprender com o DHPP-SP.

5.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As instituições de segurança pública e os dados sobre a violência no Brasil ainda são pouco estudados, sendo muito recente a preocupação estatal em trazer informações e estatísticas sobre o tema.

A assertiva comprovou-se quando, na busca por dados na DH de Curitiba, não havia informações sobre o número de inquéritos que estavam em aberto nos anteriores a 2013. Segundo o cartório central da DH, tais informações são remetidas ao Grupo Auxiliar de Planejamento (GAP), entretanto, após contato com o GAP, constatou-se que não se possui a informação estratificada, isto é, não se consegue determinar a qual delegacia pertence um determinado IP em determinado ano, tampouco tem arquivada a informação, assim como a DH.

Segundo alguns servidores policiais, apenas a partir de 2012 começou-se a elaborar estatísticas mais detalhadas, sendo que, anteriormente, valiam-se das informações de homicídios trazidas pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS).

Outra dificuldade no Paraná refere-se à rotatividade dos servidores nas delegacias, tornando laborioso o acesso aos novos servidores, dirigentes e fontes de informação.

O acesso às informações referentes aos gastos com segurança pública,

em geral, é limitado pelas instituições de alguns estados, estes entendem que são sigilosos. Entretanto, em outros estados da federação os mesmos dados estão disponíveis nos portais de transparência. Não há padronização na forma, qualidade, quantidade e tipo de informação a ser disponibilizada, dificultando ou inviabilizando a comparação. Como ocorreu na presente pesquisa, onde o estado de São Paulo negou informações sobre gastos com pessoal em sua DHPP-SP. O estado do Paraná sequer respondeu à solicitação de informações.

Por fim, a literatura pátria também se mostrou fonte de difícil exploração, porquanto há pouca doutrina, com discussão nacional bastante recente. A literatura internacional não analisa a violência brasileira com frequência, restando apenas a ONU como referencial, mas não alcança as delegacias de polícia, especialmente no estado paranaense, uma vez que São Paulo detém a maior parte da atenção, dado a superlatividade da região (grandes taxas de homicídios, pequenas taxas de homicídios, censo populacional etc.).

O capítulo a seguir destina-se à exposição e análise dos dados coletados durante a pesquisa, com descrição das ações nas delegacias de Curitiba e São Paulo, culminando com seus comparativos.

6 DELEGACIAS DE HOMICÍDIOS DE SÃO PAULO E CURITIBA

O presente capítulo pretende realizar breve análise situacional acerca das práticas e problemas vividos pelas polícias civis paulistana e curitibana, especificamente nas Delegacias de Homicídios dessas cidades.

Inicialmente, diferencia-se a investigação preliminar da investigação de seguimento. Sem essa compreensão não seria possível avançar o estudo, dificultando o entendimento das práticas utilizadas nas investigações de homicídios.

A seguir se discorre sobre as Delegacias de Homicídio paulistanas, organização, modo de funcionamento, práticas mais relevantes (Geacrim, reconhecimento visuográfica e Provimento 32), finalizando com os problemas percebidos. O mesmo é feito com a investigação de homicídios em Curitiba, discorrendo sobre o funcionamento da DH e sua nova estruturação para DHPP-PR, modo de funcionamento, métodos de investigação e prática que tenta adotar do modelo paulista (reconhecimento visuográfica).

A capital paulista é uma personagem à parte. Com mais de 11 milhões de habitantes espremendo-se em pouco mais de 1,5 mil metros quadrados, a cidade vive em ritmo frenético, dia e noite. Suas calçadas, ônibus, metrô, ruas, tudo, é realmente de difícil descrição.

Fácil perceber que o crescimento deu-se de modo desorganizado, sem planejamento e intervenção estatal minuciosa, sequer constante. A maioria da paisagem urbana é desarmoniosa, com calçadas desconexas e irregulares; ruas estreitas onde tentam transitar mais veículos que o possível. vielas sem iluminação, sinalização e, aparentemente, sem razão para existir. Mas o que mais impressiona é a quantidade de bairros criados de maneira, provavelmente, desordenada, são mais de 800. Há casas edificadas nas mais difíceis localidades, onde o ser humano, preocupado com a segurança própria e da família, não construiria, como em encostas de morros, margem de rios (poluídos), sob viadutos; enfim, qualquer espaço vago é preenchido pela massa humana.

A cidade, para o visitante incauto, é caótica. O tráfego de veículos, inviável. Ônibus e metrô não cumprem horários e são incapazes de atender

adequadamente à população. Muitos prédios abandonados e, em grande parte, pichados. Acampamentos em praças e prédios públicos.

Em meio a tudo seria fácil justificar São Paulo como a cidade mais violenta do país, mas surpreendentemente está entre as cidades com menor taxa de homicídios.

Deve ficar claro que não é um paraíso da segurança pública, as taxas de outros crimes (como furtos e roubos) ainda são elevadas (na verdade tanto quanto as demais cidades brasileiras), e isso causa a excessiva sensação de insegurança.

Por outro lado Curitiba tinha fama de “cidade modelo”, com padrão europeu, transporte público eficiente, harmonia em suas paisagens urbanas e planejamento público eficiente. Conforme se dissertou anteriormente (item 3.3.2), esse panorama vem mudando drasticamente, colocando a cidade como uma das capitais mais violentas da nação.

A violência homicida tem aumentado drasticamente no estado paranaense, principalmente na capital, que atingiu, no ano de 2011, a taxa de 47,2 homicídios para cada 100 mil habitantes, quando o preconizado pela ONU não deve exceder 10/100 mil. No intervalo de 10 anos houve elevação de 83,9% nos homicídios curitibanos.

Enquanto isso, a capital paulista reduziu seu número de mortes dolosas em 79,8% em 10 anos, estando com a taxa de homicídios 11,9/100 mil; é a capital com o menor índice nacional. Desse modo, estudar as práticas investigativas paulistanas pode contribuir para apresentar soluções à investigação homicida em Curitiba e, conseqüentemente, reduzir o número de mortes intencionais.

Na tese de Santos (2012) há tentativa de explicar os fatores que reduziram os índices paulistanos tão drasticamente, apontando como possíveis causas a Lei de Desarmamento, a atividade da polícia de segurança e as condições favoráveis do mercado de trabalho.

No Estado do Paraná há o trabalho de pesquisa de Shikida e Borilli, *Economia do Crime: estudo de casos nas penitenciárias paranaenses*. Nele há análise da motivação criminal com base nas teorias de Becker (1968), que considera a motivação econômica do crime, segundo a qual o delinquente age como um empresário, ponderando os riscos (prisão) e benefícios (apropriação de bens alheios) da ação criminosa. Os autores destacam que “para 80,14% dos

entrevistados a atividade criminosa resultou em algum grau de sucesso” (SHIKIDA e BORILLI, 2007, p. 27), demonstrando que é compensatória a atividade delitiva.

Com o fito de apresentar ações passíveis de alterar a realidade e tornar a investigação do crime de homicídio mais eficiente na capital paranaense, o presente capítulo apresenta as práticas utilizadas nas Delegacias de Homicídios de São Paulo. Inicialmente, a fim de situar o conceito, define-se os dois momentos da investigação de homicídios (preliminar e de seguimento). A seguir se descreve a DHPP-SP com suas práticas mais relevantes para a melhora da investigação homicida (Geacrim, reconhecimento visuográfica e Provimento 32) e dificuldades percebidas na divisional. Conhecida a investigação paulistana, descrevem-se as práticas da DHPP-PR, as práticas que já tenta incorporar de São Paulo e dificuldades percebidas. Finalmente, faz-se a comparação possível entre as duas instituições.

6.1 INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS

O Brasil tem uma das piores taxas de solução de homicídios, “varia entre 5% e 8%. Este percentual é de 65% nos Estados Unidos, no Reino Unido é de 90% e na França é de 80%” (PACHECO, 2012, p. 22). Cabe pequena descrição de como se desenvolve essa investigação.

O inquérito policial deve seguir as determinações do Código de Processo Penal Brasileiro, em seu Título II, arts. 4º a 23 e, quanto à investigação penal, cabem as determinações do art. 6º da referida lei processual.

Mingardi optou por dividir a rotina investigatória do crime de homicídio em duas etapas, a fim de facilitar sua compreensão e diferenças. São elas: investigação preliminar e a investigação de seguimento.

A Investigação Preliminar é aquela que inicia logo após o descobrimento do crime e continua até a liberação do local pela polícia. Normalmente dura poucas horas. Já a Investigação de Seguimento ocorre após a polícia deixar o local e é feita tendo como ponto de partida os indícios ou provas obtidos na Investigação Preliminar. Pode durar dias, meses, ou mesmo não chegar a lugar algum. (MINGARDI, 2006, p. 11).

É praxe delegacias manterem dois grupos distintos para a investigação do crime de homicídios. O primeiro, em geral, são equipes que trabalham em regime

de plantão, estando 24 horas a postos para atenderem os locais de morte, responsáveis pela investigação preliminar, normalmente não levam a investigação até sua conclusão. O segundo volta-se à continuidade da investigação após a coleta das informações iniciais realizadas pelo primeiro grupo; em geral trabalham em horário de expediente e, via de regra, são responsáveis pelo IP até sua conclusão.

6.1.1 INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR

Trata-se da investigação policial realizada no local do homicídio imediatamente após seu descobrimento. Uma vez que o local, no caso dos homicídios, pode apresentar diversas provas para sua solução, a investigação preliminar deve observar certos procedimentos para garantir sua eficiência.

Nos crimes de homicídio, a preservação do local é de suma importância, daí a relevância em seu isolamento adequado pelos primeiros policiais a comparecerem no local, garantindo a idoneidade dos materiais para a perícia.

Uma vez constatada a morte, não há necessidade de prestar socorro, identificar a vítima, ou movê-la de sua posição. Tudo para resguardar a autenticidade do local de homicídio.

A adequada coleta das provas pela perícia e análise dos materiais encontrados dependerá da preservação eficiente do local.

Resumidamente, a investigação preliminar ocorre no local do homicídio o mais breve possível, para garantir a idoneidade dos materiais coletados e proximidade com as condições do momento do crime e, conseqüentemente, facilitar a continuidade da investigação.

6.1.2 INVESTIGAÇÃO DE SEGUIMENTO

Chama-se seguimento por ocorrer em continuidade à investigação preliminar, em seguida. Não deve ser confundida com segmento, pois, mesmo que haja segmentação (fracionamento) na investigação, ela é única, compõe único IP.

Depois de realizada a investigação preliminar, com o levantamento de materiais e informações na cena do homicídio, os policiais aguardam os resultados das perícias, a localização de outras testemunhas, a verificação de outras provas (como vídeos, gravações, telefonemas etc.) e isso pode levar muito mais tempo para ocorrer. Não há obrigatoriedade dos policiais em comparecer à cena do homicídio, porquanto se supõe que todas as informações necessárias foram levantadas pela investigação preliminar. Caso contrário, cabe ao policial responsável pelo seguimento em retornar ao local.

Portanto a investigação de seguimento alonga-se no tempo além do momento em que descobriu o homicídio, é o seguimento da investigação preliminar com as informações trazidas pela última.

6.2 DHPP DE SÃO PAULO

O Decreto Estadual 24919/1986 criou o Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa, atualmente regulado pelo Decreto Estadual 57537/2011. Passou a denominar-se Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP-SP), com a seguinte divisão interna: Assistência Policial; Divisão Antissequestro (Delegacia Antissequestro); Divisão de Administração; Divisão de Homicídios; Divisão de Proteção à Pessoa e Grupo Especial de Resgate (GER).

As atribuições básicas do DHPP-SP são: apuração da autoria dos crimes contra a pessoa; intolerância desportiva; crimes contra a vida de crianças e dos adolescentes; dignidade sexual de vulneráveis, execução de atividades de prevenção e repressão à extorsão mediante sequestro, localização de pessoas desaparecidas, além de cumprir e divulgar pedidos de localização ou busca provenientes de autoridades nacionais e estrangeiras (Decreto Estadual nº 57537/2011, art.7º).

Até maio de 2013 o DHPP também investigava roubo seguido de morte (latrocínio), contudo o Decreto Estadual 59219/2013 criou o Departamento Estadual de Investigações Criminais (DEIC), este passou a contar em sua estrutura com a 1ª Delegacia de Polícia de Investigações sobre Roubos e Latrocínios, doravante responsáveis pela investigação desses crimes.

Por estar localizado na sede da Polícia Civil, o DHPP goza de relativo “conforto”, se comparado com a realidade vivida pelas delegacias espalhadas nos bairros. Têm uma recepção com atendentes terceirizados e uniformizados, há material de escritório aparentemente suficiente e limpeza contínua.

Entretanto, não significa que haja boa estrutura; as salas das delegacias não têm locais adequados para recepcionar os depoentes privativamente, os servidores reclamam da falta de cadeiras, mesas, equipamentos de informática atualizados.

O edifício é bastante antigo, inclusive contém alguns mobiliários dignos de museu, dada a importância histórica, mas deveriam ser readequados à atividade policial moderna.

Outro obstáculo refere-se às distâncias percorridas tanto pela população quanto por policiais que ali trabalham para chegar ao DHPP. São Paulo é uma metrópole de grandes proporções, com trânsito e transporte público tumultuados; manter as delegacias centralizadas, longe das seccionais que atendem, aumenta o tempo de traslado até os locais de crime, não sendo prática contemporânea, pois a tendência é regionalizar a administração municipal, levando o Estado até a população.

Conforme se verifica no organograma abaixo, a estrutura hierárquica do DHPP é a seguinte:

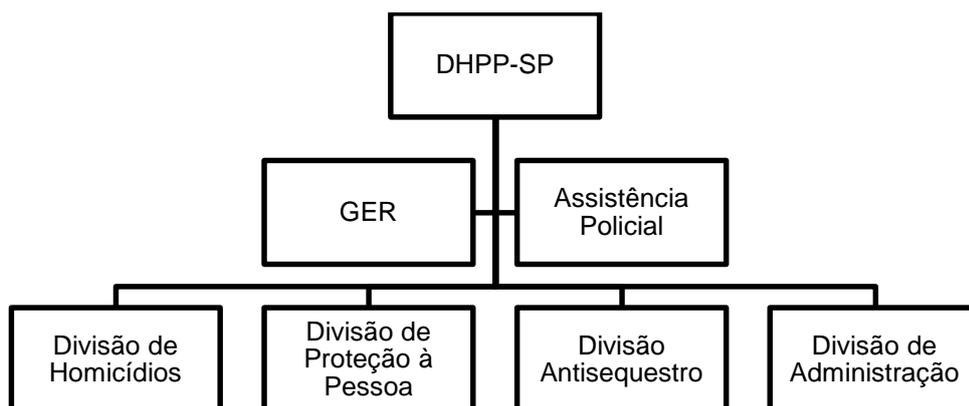


Figura 04 – Organograma DHPP-SP
Fonte: Decreto Estadual nº 57537/2011

A esta pesquisa torna-se relevante apenas a Divisão de Homicídios, pois nela concentra-se a **investigação criminal de mortes dolosas sem autoria conhecida**, razão pela qual se passa a estudá-la.

6.2.1 DIVISÃO DE HOMICÍDIOS DE SÃO PAULO

Estabelecida na sede da Polícia Civil do Estado de São Paulo, no centro da capital, a Divisão de Homicídios atende somente a capital, excepcionalmente assessorando outros municípios quando solicitados.

Para realizar suas atividades, a Divisão de Homicídios conta com 14 (quatorze) papiloscopistas, 36 (trinta e seis) delegados, 108 (cento e oito) escrivães, 166 (cento e sessenta e seis) investigadores, 6 (seis) carcereiros¹³, 8 (oito) auxiliares de papiloscopista e 32 (trinta e dois) agentes policiais. Além de 196 (cento e noventa e seis) veículos, entre caracterizados ou não (dados fornecidos pela Divisão de Homicídios de São Paulo).

Nos termos do Decreto Estadual nº 57537/2011, compõem a estrutura e atribuições da Divisão de Homicídios:

- Assistência Policial – 10 (dez) Grupos Especiais de Atendimento a Locais de Crimes (Geacrim) responsáveis por assessorar a investigação de homicídios, apreender objetos, colher provas e arrolar testemunhas. Especificamente no Geacrim atuam 11 (onze) delegados, 12 (doze) escrivães, 24 (vinte e quatro) investigadores, 3 (três) agentes de polícia, 1 (um) carcereiro, 6 (seis) papiloscopistas e 4 (quatro) auxiliares de papiloscopia. Utilizam 36 (trinta e seis) veículos.

- Seção de Identificação de Cadáver – colher impressões digitais das vítimas para identificação datiloscópica. Atuam 7 (sete) papiloscopistas e 3 (três) auxiliares de papiloscopia. Não possui veículos;

- 1ª Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios – subdividida em 6 equipes de investigação (de A a F) mais a sede, cada equipe conta com 1 (um) delegado de polícia, exceto a equipe B (com 2) perfazendo o total de 8 (oito). Somadas todas as equipes, laboram 33 (trinta e três) escrivães, 45 (quarenta e cinco) investigadores, 11 (onze) agentes de polícia, 4 (quatro) carcereiros e 1 (um) auxiliar de papiloscopia. Utiliza 63 (sessenta e três) veículos. Atende áreas

¹³ Os carcereiros, originalmente, eram responsáveis pela guarda de presos nas delegacias. Como, atualmente, não mais existem presos nas delegacias da capital, esses agentes foram reaproveitados em outras funções, inclusive fazendo às vezes de investigadores ou agentes policiais. A carreira foi extinta pelo Decreto Estadual nº 59.957, de 13 de dezembro de 2013

específicas da capital equivalentes às circunscrições das Delegacias Seccionais de Polícia, respectivamente 2ª, 3ª e 6ª Seccionais;

- 2ª Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios – igualmente subdividida em 6 (seis) equipes de investigação (de A a F) mais a sede. Cada equipe conta com 1 (um) delegado de polícia, perfazendo o total de 7 (sete). Somadas todas as equipes, laboram 34 (trinta e quatro) escrivães, 47 (quarenta e sete) investigadores, 7 (sete) agentes de polícia, 1 (um) carcereiro e 1 (um) papiloscopista. Utiliza 53 (cinquenta e três) veículos. Atende áreas específicas da capital equivalentes às circunscrições das Delegacias Seccionais de Polícia, respectivamente 1ª, 4ª, 5ª, 7ª e 8ª Seccionais;

- 3ª Delegacia de Polícia de Repressão a Homicídios Múltiplos e Latrocínios – investiga homicídios com mais de três vítimas fatais, também denominam “chacina”. Até maio de 2013 apuravam ainda crimes de latrocínio, agora excluído de sua competência. Composta por 2 (dois) delegados de polícia, 4 (quatro) escrivães e 17 (dezesete) investigadores. Utiliza 12 (doze) veículos. Atende as áreas de circunscrição da 1ª e 2ª Delegacias de Polícia de Repressão a Homicídios;

- 4ª Delegacia de Polícia de Repressão à Tentativa de Homicídios e Lesões Corporais Graves – investiga tentativas de homicídio, lesões corporais de natureza grave e gravíssima, e lesão corporal seguida de morte. Possui 2 (dois) delegados de polícia, 8 (oito) escrivães, 7 (sete) investigadores e 5 (cinco) agentes de polícia. Utiliza 9 (nove) veículos. Atende as áreas de circunscrição da 1ª e 2ª Delegacias de Polícia de Repressão a Homicídios;

- 5ª Delegacia de Polícia de Repressão aos Crimes contra a Criança e o Adolescente – apura a autoria de crimes que atentam contra a vida de vítimas crianças ou adolescentes. Possui 2 (dois) delegados de polícia, 7 (sete) escrivães, 8 (oito) investigadores e 4 (quatro) agentes de polícia. Utiliza 11 (onze) veículos.

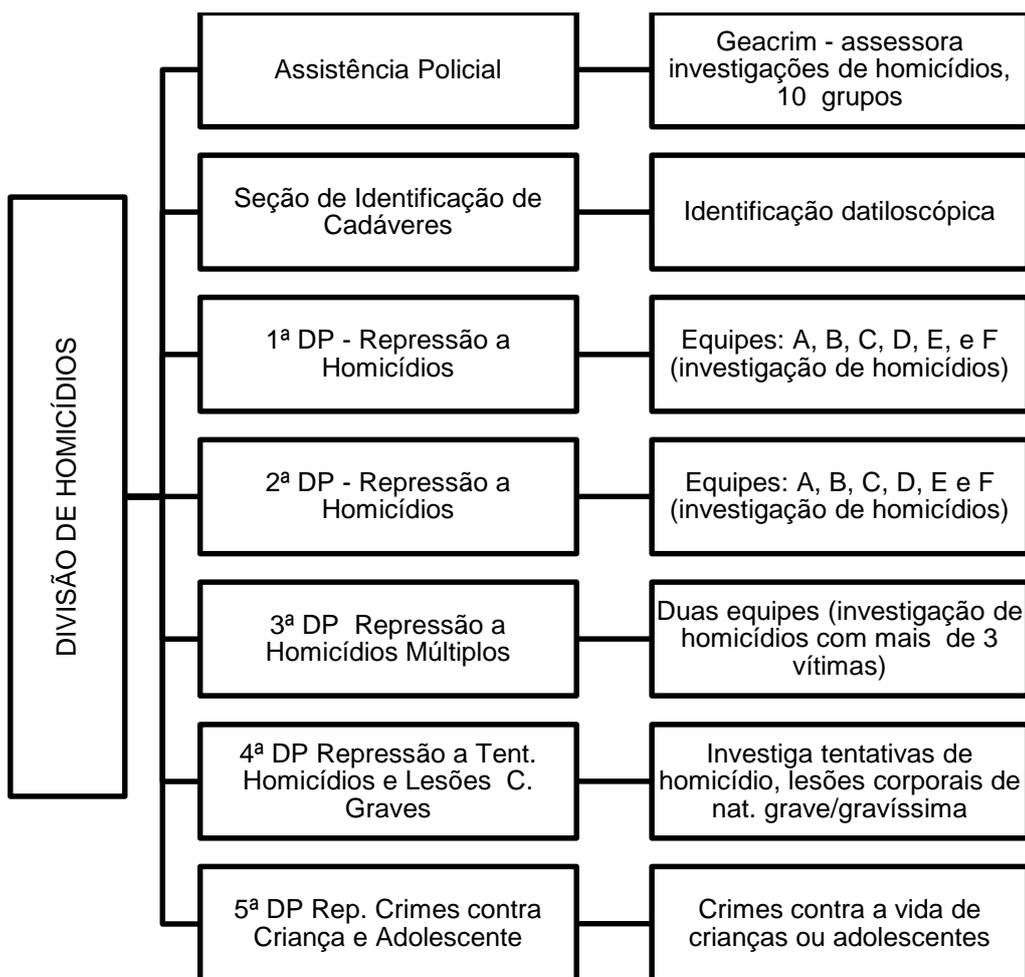


Figura 05 – Organograma Divisional de Homicídios / DHPP-SP
 Fonte: Decreto Estadual/SP nº 57537/2011

Embora quase toda a organização e funcionamento do DHPP conste em normas, as delegacias têm organização própria, de acordo com o delegado de polícia titular e os policiais ali lotados, adequando o modo de trabalhar às peculiaridades da equipe, localidades que atendam e necessidades do serviço.

Relevante destacar a constatação da habitualidade na realização de “bicos”, outra atividade além do serviço público, especialmente como segurança em estabelecimentos comerciais, nos dias e horários de folga, com o objetivo de complementar os vencimentos.

Em alguns setores, nos quais não vigora o regime de escala, é comum o trabalho em dias alternados, segunda, quarta e sexta-feira em uma semana, e terça e quinta-feira na seguinte, com o intento de permitir a realização dos “bicos” ou apenas para o agente público ter mais tempo livre. Neste caso, evidencia-se a

prática de *rent seeking* por parte dos agentes públicos, que reduzem sua jornada de trabalho como forma de elevar seus ganhos.

Uma das práticas mais relevantes e eficientes utilizadas pela DHPP de São Paulo foi a criação do Geacrim, um grupo de assessoramento especializado no atendimento preliminar à cena de homicídio. Por conta de sua relevância e contribuição para a eficiência da investigação, passa-se a discorrer sobre seu funcionamento.

6.2.2 GRUPO ESPECIALIZADO EM ASSESSORAMENTO A LOCAL DE CRIME

Criado aproximadamente em setembro de 2008, concepção do delegado de polícia Marcos Carneiro Lima, o Grupo Especializado em Assessoramento de Local de Crime (Geacrim) pretende atender celeremente o local do homicídio, com o cadáver da vítima no momento, coletando vestígios e informações no mais breve espaço de tempo após o fato criminoso, conforme ensina Lima (2008). Faz somente a investigação preliminar, remetendo os autos de IP ao Cartório Central.

Para tanto, é especializado nesse atendimento e formado por uma equipe composta por diversas carreiras policiais. Os policiais laboram em escalas de plantão ininterrupta de 12 horas de trabalho por 24 horas de descanso, seguido de 12 horas de trabalho por 72 horas de descanso, logo o Geacrim atende os 365 dias do ano.

A equipe que comparece na cena do crime é composta, em geral, por 1 delegado, 2 investigadores (ou agentes policiais), 1 ou 2 papiloscopistas (depende da equipe) e 1 escrivão (este permanece na sede); sendo que duas equipes trabalham atendendo as ocorrências do dia. Cada equipe tem dois veículos à disposição, em geral uma caminhonete Hilux e outra Blazer.

Anteriormente 1 perito criminal e 1 fotógrafo estavam lotados em cada equipe do Geacrim, mas devido ao baixo número destes profissionais, retornaram para o Instituto de Criminalística. A vantagem, segundo os servidores policiais, era a celeridade (pois o perito e fotógrafo saiam junto com eles aos locais de homicídio) e a facilidade na comunicação e interação (visto estarem próximos). Alegam que esse afastamento dificultou o trabalho, pois muitas vezes chegam ao local e têm de

aguardar o perito, além de não terem acesso às primeiras conclusões dos peritos e dificuldade em discutirem os fatos constatados.

Como já mencionado, o Geacrim atende apenas cenas de morte com a vítima no local, se houver remoção do cadáver (por qualquer razão) ou da vítima para ser socorrida, por exemplo, não haverá presença do Geacrim. Caberá à Delegacia de Homicídios, responsável pela área, proceder à investigação somente com os dados coletados posteriormente.

Todavia, desde 2011, homicídios que envolvam servidor público e resistência (confronto com a polícia com consequência morte) obrigatoriamente são atendidos pelo Geacrim, mesmo sem corpo. No caso da resistência, serve para verificar se houve prática criminosa por parte dos policiais nas mortes.

Por determinação do DHPP-SP, caso haja um crime anterior ao homicídio, o Geacrim também irá atendê-lo. Por exemplo, ocorre roubo em residência e, ao tentar fugir, os assaltantes são mortos em confronto com a PM, o Geacrim deve atender tanto a cena de roubo quanto a de morte.

6.2.2.1 Funcionamento do Geacrim

A sequência de atos que geram o atendimento do Geacrim é a seguinte:

- A denúncia é recebida pelo fone 190, PM vai ao local e preserva-o, comunica à DP da região;
- Delegado seccional comparece ao local e verifica tratar-se de homicídio, instaura IP, contata CEPOL pedindo assessoramento do DHPP-SP;
- Geacrim e Instituto de Criminalística são acionados pelo CEPOL;
- Equipe do Geacrim comparece ao local (delegado, investigador, papiloscopista), aguarda peritos, conversa com policiais no local, conversa com moradores/curiosos da região, procura familiares, câmeras na região, tira fotos para preencher reconhecimento visuográfica; papiloscopista coleta impressões digitais do cadáver e do local (quando possível, como em portas, janelas ou objetos). Muitas vezes as testemunhas já estão na sede do Geacrim prestando depoimentos ao escrivão da equipe (pois já foram conduzidos pela PM que chegou ao local ou por conta própria), que interroga as testemunhas sem o delegado de polícia. Caso

surjam mais testemunhas que possam ser encaminhadas ao Geacrim, isso é feito para que prestem depoimentos também, do contrário caberá à DH responsável ouvir as testemunhas;

- Ao delegado de polícia cabe coordenar as atividades no local de crime (na prática, a equipe já está familiarizada com a situação e cada qual desempenha seu papel); aos 2 investigadores/agentes de polícia incumbe fotografar a cena, buscar testemunhas, câmeras de segurança e, usualmente, preencher um rascunho da reconhecimento visuográfica (embora a última seja atribuição do delegado de polícia); o perito, juntamente com um fotógrafo, registra a cena, procede ao exame perinecrosópico, inclusive retirando as vestimentas do cadáver, e recolhe objetos e vestígios para futura perícia ou entrega ao Geacrim, que faz a apreensão; o papiloscopista somente irá atuar após a liberação do perito, a fim de não “contaminar” a cena em busca de impressões latentes ou coletando-as do cadáver;

- Com a liberação da cena contatam a sede para que solicite o “carro de cadáver”, isto é, o IML já pode buscar o corpo no local;

- A equipe retorna à sede. O delegado conclui a reconhecimento visuográfica. O papiloscopista emite informação sobre identidade da vítima (se foi ou não possível fazê-la e quem é a vítima, em caso afirmativo) e encaminha lâminas com digitais do local para serem periciadas no Instituto de Identificação;

- O escrivão, que se conservou na sede, faz a oitiva das testemunhas que lá compareceram e elabora os autos de IP, quando do retorno da equipe, insere fotos e dados da reconhecimento visuográfica no sistema informatizado, imprime tudo (desde a solicitação de assessoramento da delegacia seccional) e compõe os autos. Remete cópias ao Ministério Público e encaminha os autos ao Cartório Central do DHPP-SP, responsável por reenviá-los à Delegacia de Homicídios vinculada à seccional, está dará seguimento à investigação. A seguir, a figura 05 demonstra fluxo simplificado da investigação de homicídios em São Paulo/SP, em Anexos consta fluxo mais detalhado.

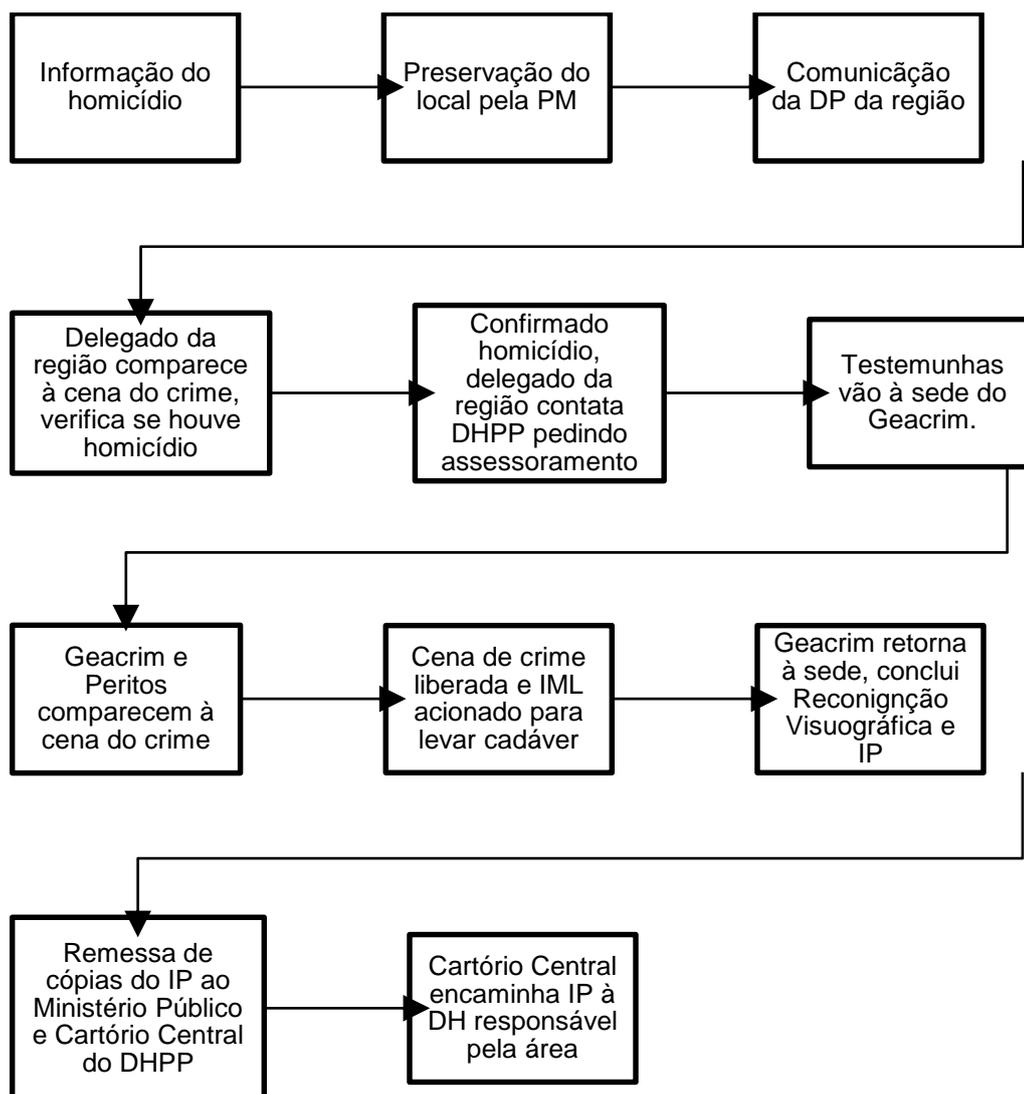


Figura 06 – Fluxo da investigação de homicídios, DHPP-SP
 Fonte: Autor, com base na pesquisa

6.2.2.2 Vantagens do Geacrim

A implementação do Geacrim demonstra um grande avanço nos procedimentos da administração pública ao padronizar as ações realizadas e garantir uma equipe completa para a investigação preliminar, especialmente aumentando a qualidade das provas levantadas.

Certamente a implementação do Geacrim repercute favoravelmente para a solução dos crimes de homicídio, tendo como principais fatores favoráveis:

- atender todas as cenas de crime com cadáver presente e realizar um trabalho policial completo, com a presença do delegado de polícia (algo incomum, embora a lei defina como obrigatório), peritos e papiloscopistas. Estes últimos raramente são convocados ao local em todo o Brasil, mas o metiê pode levar à célere identificação das vítimas (caso desconhecidas), do autor ou testemunhas presenciais com a simples coleta das impressões digitais;

- devido à rapidez em comparecer à cena do crime com uma equipe completa de investigação, facilita a reconstrução dos fatos e antecipa a solução, possibilitando o descobrimento da autoria e prisões logo após o crime, assim reduz, em muito, a sensação de impunidade do criminoso e da sociedade;

- por somente atuarem com a investigação preliminar, os policiais especializam-se, fazendo mais rápido e melhor o trabalho.

Verificou-se, nas cenas de crime, a postura dos policiais ao tratarem com famílias e moradores da região ao redor, havia, por parte dos servidores de segurança pública, o maior emprego da gentileza, humildade, polidez e empatia que imposição de sua autoridade, com isso angariavam a simpatia da população.

Trata-se de um modelo de processo que proporcionou um modo mais eficiente de investigação do crime de homicídio ao concentrar os esforços e recursos da Divisional de Homicídios num setor especializado.

6.2.2.3 Desvantagens do Geacrim

Em que pese as indiscutíveis melhoras trazidas pela implementação do Geacrim, problemas também são destacados pelos servidores da segurança pública que lá trabalham.

Uma questão recorrente trata-se da preservação do local realizada pela PM. Percebe-se que algumas equipes exageram, chegando a isolar uma quadra, outros isolam de modo insuficiente, alguns chegam a alterar a cena, intencionalmente ou não. Na realidade esse não seria um problema específico do Geacrim, mas da falta de interação e coordenação entre as polícias.

Outra reclamação refere-se à escala de trabalho (12h x 24h e 12h x 72h); vários servidores nominaram-na como desgastante, tanto física quanto

psicologicamente, pois mesmo nos dias e horários que deveriam estar de folga, muitas vezes permanecem no trabalho para terminar o local de homicídio. Em outros dias comparecem em juízo para prestar depoimentos. Tudo isso inviabiliza aos policiais realizarem outras atividades regularmente, como estudar.

O deslocamento até o local de crime torna-se um problema constante, visto que as equipes estabelecem-se no centro da cidade. Há demora na chegada das testemunhas vindas da cena do crime e, do mesmo modo, demora para a equipe Geacrim chegar ao local, somadas a outras eventualidades, como tempo para receber a notícia do crime, troca dos plantões, congestionamentos, entre outras. Pode levar mais de 5 horas após a constatação do homicídio para a equipe chegar ao local, diminuindo (não eliminando) a eficácia do grupo especializado.

A própria especialização apresenta entraves, porquanto aliena o policial de toda a investigação, adstringindo-o apenas à cena do crime, sem conseguir perceber o desenvolvimento do IP ou tomar conhecimento da resolução, arquivamento, prisão do culpado, podendo causar a desmotivação e consequente falta de comprometimento do servidor policial.

Ademais, os policiais concordam que há melhor resultado caso a equipe da investigação preliminar fosse a mesma da investigação de seguimento, porquanto conduzir a investigação de um extremo ao outro (do início ao fim) aumenta o conhecimento sobre o assunto (o policial terá em mente as impressões observadas no local, dos entrevistados, dos vestígios, em suma, um quadro geral da trama), facilita a comunicação com a população atendida (constrói um relacionamento com as partes desde o primeiro contato), além, claro, de conhecer o resultado final do caso.

O tratamento de produção em massa dado pelo Geacrim tem vantagens, porém certamente enfrenta casos em que se torna prejudicial, daí algumas delegacias preferem participar da investigação preliminar (caso da 3ª DP, responsável pela investigação de homicídios múltiplos, sempre há policiais em sobreaviso para acompanhar o Geacrim nos crimes de sua competência).

6.2.3 RECOGNIÇÃO VISUOGRÁFICA DE LOCAL DE CRIME

A utilização da técnica de reconhecimento visuográfica foi implementada inicialmente pelo delegado de polícia Marco Antonio Desgualdo como forma de aprimorar a investigação tendo a cena do crime na qualidade de origem da investigação. Tornou-se ferramenta primordial na promoção dos índices de elucidação do crime de homicídio, sendo utilizadas em todos os IP do DHPP-SP.

A reconhecimento visuográfica “é a reconstituição do todo por fragmento ou parte conhecida” (DESGUALDO, 2006, p. 26). Redigida pelo delegado de polícia, deve conter o registro minucioso daquilo observado pessoalmente na cena do crime; descrição abreviada dos depoimentos testemunhais, traços gerais do perfil da vítima, “hábitos, vícios, padrões comportamentais e outros” (DESGUALDO, 2006, p. 9).

Atualmente, trata-se de um documento armazenado digitalmente, com diversos campos para preenchimento contendo desde a natureza do delito, data, horário do fato, comunicação à DP, chegada do Geacrim, da perícia, quem preservou o local, dados ambientais de temperatura, condições do clima, condições do local, da vítima, posição do corpo e lesões, acidentes geográficos, materiais coletados, fotos, croquis; em suma, todos os detalhes possíveis da cena do crime serão reconhecidos e descritos.

Os policiais esclarecem que o Boletim de Ocorrência (BO) é informatizado e com termos específicos a serem preenchidos, assim ocorre para evitar muitos jargões ou imprecisões no conteúdo, facilitando a formulação de estatísticas; mas dificulta a inserção das impressões pessoais da equipe de investigação. A reconhecimento visuográfica cumpre esse papel, com campos abertos onde se pode relatar os fatos livremente.

A principal função da reconhecimento visuográfica não foi mencionada, talvez não tenha sido intencional, porém em muitos aspectos preenche a ausência do laudo pericial.

No laudo deve constar a maioria dos dados inseridos na reconhecimento visuográfica, mas vai além, traz a conclusão do perito sobre diversos aspectos, traz os porquês da trajetória de um projétil, da posição da vítima quando agredida, dos desgastes da roupa usada, dos ferimentos, do estado de decomposição, assim por

diante. O laudo não se restringe a fazer mera descrição da cena, mas visa explicar, tecnicamente, o desenrolar do crime, por aonde veio o agressor, como empreendeu fuga, qual a causa da morte, a informação dada pelos vestígios.

Contudo a peça técnica pode levar meses para ser entregue à DP e sem as informações a investigação não evoluirá. Assim, por meio da reconhecimento visuográfica, os policiais têm seu próprio “laudo”, com fotos, croquis e demais informações necessárias para seguirem em busca do autor do fato criminoso.

A reconhecimento visuográfica contorna, ainda, o problema do modelo cartorial do IP, que mimetiza o sistema judiciário. Quaisquer autos de processo são difíceis de compreender o desenvolvimento pela simples leitura, pois não constam, de forma ordenada, as peças procedimentais, como por exemplo, o depoimento da testemunha A pode estar na página 200, o da testemunha B na página 250, o laudo na página 90. São autuados conforme entregues no cartório, não por área de interesse. Assim dificulta a análise do fato criminoso como um conjunto de atos predispostos para a consecução do crime, viram meras informações distribuídas desordenadamente no IP, sem ligação entre si.

Por meio da reconhecimento visuográfica é possível organizar em um único documento todas as informações, desde fotos do local, do cadáver, dos curiosos, a testemunhos, relatos médicos, croquis, relatos sobre lesões, perfil da vítima e as impressões da equipe de investigação, tornando a leitura lógica e auxiliando visualização dos fatos conjuntamente, para melhor formar a cena do crime. Mais uma forma de burlar a burocracia.

Não se deve confundir a reconhecimento visuográfica com o relatório. A primeira é realizada na investigação preliminar, no local do crime e serve para dar seguimento (no sentido de seguinte, continuidade) à investigação. Já o relatório, que vai ao final do IP, resume e identifica as conclusões da investigação, apontando, nos autos, as provas que levaram às respectivas conclusões.

Como apontado, a reconhecimento visuográfica trouxe mais celeridade ao IP. Tanto sucesso alcançou o método, que dois projetos de lei foram propostos na Câmara dos Deputados, o PL nº6650/2009 (arquivado) e o PL nº 1800/2011 (ainda em trâmite), ambos propondo alterar o art. 6º do Código de Processo Penal (Lei 3689/1941) para tornar obrigatória a realização da reconhecimento visuográfica. Até o momento não houve finalização.

Um dos argumentos para a rejeição é a incapacidade de todos os Estados-membros arcarem com uma reconhecimento visuográfica obrigatória, fato passível de gerar nulidade do IP.

6.2.3.1 Considerações sobre a Reconhecimento Visuográfica

Em que pese a indubitável proficuidade do método, trata-se de retrabalho, pois, conforme exposto acima, a perícia já realizou a maior parte dessa atividade, com mais minúcias de detalhes e informações. Acrescer mais essa atividade ao policial gerará ao Estado mais custo com aquisição de equipamentos, desenvolvimento de *software* para inserção das informações, impressão das fotos, maior volume dos autos processuais (que já contém o laudo), treinamento de pessoal, além do desperdício de tempo dos profissionais de perícia e policiais, ambos realizando a mesma atividade na cena do crime.

Transferir a responsabilidade desse procedimento à Polícia Civil equivale a obrigar o cliente a ter de produzir bens e serviços que pretendia consumir no mercado. Seria o mesmo que, com a demora do Judiciário para entregar a resolução da questão judicial, o jurisdicionado (cidadão que recebe o serviço do Poder Judiciário) decidisse sentenciar em seu lugar.

O exemplo é categórico para demonstrar ser mais produtora tornar a perícia efetiva, menos burocrática, pois ao realizar laudo apenas para cumprir sua obrigação legal, demonstra agir de modo autorreferente, sem pretender alcançar resultados práticos.

Visto já existir órgãos específicos para a execução da atividade (documentar a cena do crime), cabe provê-los das ferramentas necessárias para a consecução das funções.

Infelizmente trata-se de prática comum na administração pública que vários órgãos, quando não conseguem receber o serviço adequado das outras entidades estatais, optam por, eles próprios, realizar os serviços, a fim de garantir a consecução de resultados.

6.2.4 PROVIMENTO 32/2000

A Polícia Civil paulista ainda conta com o Provimento 32/2000 da Corregedoria Geral de Justiça de SP, com o fito de proteger testemunhas e vítimas expostas a grave ameaça ou coação por colaborarem com investigações criminais.

Sem adentar o âmbito jurídico, o mencionado provimento não deve ser confundido com a dita Lei de Proteção à Testemunha (Lei nº 9807/1999), destinada a vítimas e testemunhas sob ameaça ou coação; passíveis de receber medidas de proteção como: ajuda financeira, sigilo dos atos praticados, alteração do nome, entre outras.

O Provimento permite, caso alguma vítima ou testemunha considere-se ameaçada ou coagida, não constar quaisquer dados desses depoentes nos autos de IP ou judicial, sendo armazenadas as informações em envelope separado dos autos principais. Para tanto basta o depoente solicitar o sigilo, sendo indicado na capa dos autos que no processo figuram pessoas com dados sigilosos, passando a ser identificadas intraprocessualmente por codinome.

Trata-se de um procedimento processual, autorizado e normatizado por órgão do judiciário a fim de resguardar as garantias das testemunhas e auxiliar no trabalho investigativo.

Os delegados de polícia de São Paulo afirmam ser está uma modalidade de sucesso para afastar o medo do depoente em ser identificado pelo suposto autor do crime.

Em que pese algumas contestações por parte dos advogados de defesa, em pesquisa nas decisões do tribunal paulista e mesmo nos tribunais superiores, a grande maioria das decisões judiciais é favorável, inclusive com decisões do STJ afastando anulações do TJ-SP que consideram a ilegalidade do Provimento.

Acima foram descritas aquelas que são consideradas as principais contribuições da polícia paulista para solução dos crimes de homicídio: o Geacrim, a reconhecimento visuográfica e o Provimento 32.

Por meios dessas práticas e ações São Paulo conseguiu reduzir a criminalidade homicida para padrões próximos aos aceitos pela OMS, de 10/100 mil habitantes, feito extraordinário na nação brasileira.

6.2.5 PROBLEMAS PERCEBIDOS EM SÃO PAULO

Deveras, as práticas adotadas pela polícia paulista elevaram sua eficiência ao padronizar procedimentos, especializar atividades em delegacias e grupo de assessoramento, aumentar o uso da tecnologia de informação e valer-se de mais dados estatísticos.

Entretanto ainda persistem dificuldades a serem vencidas, não, necessariamente, por conta de seu modelo, mas sim devido ao modelo de policiamento utilizado no Brasil, que é desconcentrado e descentralizado, também devido ao modelo burocrático, que inviabiliza a flexibilidade e criatividade da administração pública.

6.2.5.1 PC x PM

Uma reclamação recorrente dos policiais civis, percebida durante a pesquisa, refere-se ao modo como se dá o isolamento da cena de crime pelos primeiros policiais no local, em geral a PM.

Durante as entrevistas, os policiais civis informaram que não há padronização na área isolada, alguns isolam muito, outros pouco. Atualmente, em São Paulo, não há tantas reclamações de que os PMs tenham movido o corpo para localizar a identificação, mas a Polícia Civil ainda suspeita da PM como autora do crime, principalmente quando a morte foi causada por confronto com a PM, portanto, invariavelmente, considera o local como se fosse inidôneo, alterado, desconfiando que tenham escondido provas. Questionam o fato de, quando há morte causada pela PM em sua atividade, estes instauram “inquérito” próprio, paralelo à PC e, no entender dos policiais civis, invadem sua atribuição.

Tudo isso aponta para outra celeuma, a animosidade latente entre PM e PC em São Paulo. Alguns policiais civis mencionam que há um convívio necessário e conturbado entre as instituições.

6.2.5.2 PC x Polícia Científica

Anteriormente os peritos criminais responsáveis pela investigação do homicídio permaneciam junto à PC, no Geacrim. Com isso ganhavam agilidade para atender a cena do crime, além de maior entrosamento entre investigação técnica e policial, facilitando o diálogo e coordenação.

Com a saída dos peritos do Geacrim isso acabou. Além de a equipe esperar os peritos e fotógrafos chegarem ao local do crime, a fim de poder concluir seus trabalhos, o delegado de polícia ressentia-se de não mais conseguir orientar o trabalho pericial de acordo com o que considera adequado para a conclusão da investigação policial, porquanto não tem hierarquia sobre os peritos e não pertencem à sua equipe.

A atividade do policial papiloscopista, responsável pela coleta das impressões digitais, também fica estagnada, somente pode iniciar após a conclusão dos trabalhos periciais. Por conta disso, reclamam que agem como auxiliares dos peritos para agilizar a saída destes do local.

Novamente percebe-se uma cizânia entre as instituições, pois papiloscopistas (pertencentes à estrutura da PC) e peritos (integrantes da polícia científica) entendem que o outro invade sua área de competência.

6.2.5.3 Localização do DHPP-SP

São Paulo é uma metrópole, com grande área urbana, trânsito tumultuado e dificuldade em locomoção. Por conta disso, percebem-se os transtornos para os policiais, testemunhas, familiares de vítimas dirigirem-se ao DHPP-SP, localizado no centro da capital.

Alguns policiais das DHs informaram que, invariavelmente, pagavam a passagem das testemunhas para que pudessem comparecer à delegacia.

Igualmente há dificuldade para os policiais comparecerem ao local de homicídio, demorando a chegarem e com dificuldades em localizá-lo.

Tal dificuldade seria contornada com a distribuição das delegacias nas áreas em que atendem, aproximando-se da população, mas criaria outros transtornos, como a necessidade de ampliar a estrutura física e de recursos humanos; e afastar-se dos centros decisórios do DHPP-SP.

6.2.5.4 Jornada de trabalho

A escala de labor aos que trabalham no Geacrim é, deveras, desgastante, impedindo o policial de ter regularidade na vida privada. Tipicamente do modelo burocrático, que considera o servidor exclusivo da administração pública, dificultando-o de desenvolver outras atividades.

De outra parte, analisando a questão do ponto da gestão administrativa, a maioria dos servidores utiliza o tempo de inatividade para exercer mais atividades remuneradas, prejudicando o compromisso com a sociedade.

Aos que laboram em expediente comercial há mais facilidades, conforme fora exposto, chegando a reduzir sua jornada de trabalho a fim de realizar outras atividades remuneradas (“bicos”). Em que pese não unânime, é prática comum dos servidores.

6.2.5.5 Desvio de Função

Outro problema do modelo burocrático refere-se aos desvios de função com as carreiras de escrivães, investigadores, agentes policiais, papiloscopistas e auxiliares.

Os escrivães, cargo com exigência de ensino superior, desempenham, comumente, as funções do delegado de polícia; não apenas redigem documentos, mas ainda os formulam; elaboram as perguntas às testemunhas (sem a presença do delegado), entre outras atividades que seriam exclusivas.

Os agentes policiais, cargos de ensino fundamental, normalmente deveriam atuar como motoristas, operadores de rádio etc., mas fazem trabalho igual ao dos investigadores, recebendo menor vencimento.

O mesmo ocorre com os auxiliares de papiloscopistas, carreira com exigência de ensino fundamental, realizam as mesmas atividades dos papiloscopistas, mas com menor remuneração. Quanto aos papiloscopistas, carreira de ensino médio, realizam perícias e laudos, equivalendo a peritos, mas também recebem menos.

Há carreiras com salários e atribuições diversas, mas desempenhando as mesmas funções precipuamente. Tal prática causa prejuízo aos servidores, à administração pública e, conseqüentemente, à sociedade. Se carreiras com exigência de menor nível de instrução podem desenvolver as mesmas funções daquelas mais “qualificadas” recebendo menos, injustificável a existência destas carreiras (com maior nível de instrução).

Caberia à administração criar cargos menos rígidos, capaz de conter nas definições todas as funções, permitindo aos servidores transitarem e evoluírem dentro das carreiras, por merecimento.

Poder-se-ia aumentar o comprometimento e motivação dos servidores que, ao invés de buscar mais rendas eventuais na iniciativa privada, focariam no crescimento da carreira para conseguir melhorar a remuneração.

A seguir, passa-se a conhecer as práticas e ações da investigação homicida em Curitiba, discorrendo sobre o funcionamento da DH e sua nova estruturação para DHPP-PR, modo de funcionamento, métodos de investigação e prática que tenta adotar do modelo paulista (reconhecimento visuográfica), a fim de verificar quais melhorias poderiam ser implementadas para buscar reduzir as taxas de homicídio da capital paranaense.

6.3 DHPP DE CURITIBA

Este item destina-se a apresentar, ainda que superficialmente, o funcionamento da DH curitibana, agora convertida em DHPP-PR. Disserta-se sobre sua estrutura, anterior e nova (que ainda não vigora em sua plenitude), seu funcionamento, estrutura física, práticas de investigação (tanto da investigação preliminar, quanto a de seguimento) e sua técnica de reconhecimento visuográfica.

No Estado do Paraná, até abril de 2014, existiam 5 Delegacias de Homicídios (DH): Curitiba, Cascavel, Foz do Iguaçu, Londrina e Maringá. Na estrutura da Polícia Civil, tais DHs respondem ao delegado geral.

Entretanto, durante a realização desta pesquisa, a partir de 09/04/2014, com o Decreto Estadual nº 10713/2014, houve a extinção da DH e a criação da Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa – DHPP-PR. Com competência para o “planejamento estratégico, a organização, a orientação, a coordenação, o comando e o controle das atividades de prevenção, investigação e repressão às infrações penais concernentes ao direito à vida e dignidade” (art. 2º do Decreto Estadual nº 10713/2014). Nos termos do art. 4º, §2º do decreto, essas atribuições serão exercidas somente na capital paranaense, atendendo outros municípios apenas em casos complexos, de repercussão, por determinação superior ou a critério da DHPP-PR.

A criação deste novo modelo foi, durante longo período, almejada pela atual gestão da delegacia, que pretendia setorizar a investigação de homicídios e trazer a identificação papiloscópica para atuar concomitante à investigação preliminar.

Com a proposta de seguir o modelo paulistano, Curitiba passou a contar, na estrutura de sua DHPP-PR, com: Subdivisão de Homicídios; Subdivisão de Proteção à Pessoa; Subdivisão de Estatística e Inteligência; Subdivisão de Operações e Seção de Papiloscopia.

Nos termos do Decreto Estadual nº 10713/2014, compõem a estrutura e atribuições da DHPP-PR:

- Subdivisão de Homicídios – sua atribuição, nos termos do art. 4º do decreto, é apuração de crimes dolosos de homicídio e lesões corporais (arts. 121 e 129, §3º do Código Penal – CP) sem autoria conhecida. Agrega a 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Delegacias de Homicídios e a Delegacia de Homicídios de Maior Complexidade. As DHs devem investigar os crimes de homicídio doloso sem autoria conhecida nas áreas circunscricionais definidas por resolução da SESP (Secretaria da Segurança Pública). Já a DH de Maior Complexidade destina-se a apurar IP com mais de 2 anos e ainda inconclusos;
- Subdivisão de Proteção à Pessoa – compreende a Delegacia de Proteção à Pessoa, responsável pela apuração dos crimes dos arts. 122 a 126 do CP (induzimento, instigação e auxílio ao suicídio; infanticídio e aborto) sem autoria determinada, além de análise de crimes com morte a apurar (mortes que, não

necessariamente, foram intencionais, como quando, por exemplo, alguém falece em casa sem causas aparentes). Ainda engloba a Delegacia de Repressão aos Crimes Contra a Saúde, encarregada da “prevenção e repressão aos crimes contra a saúde e acidentes de trabalho”, nos termos da Lei Estadual nº 15.348/2006 e regulamentações subsequentes (art. 4º, II, do Decreto Estadual nº 10713/2014), extinguindo o anterior Núcleo de Repressão aos Crimes contra a Saúde (Nucrisa);

- Subdivisão de Estatística e Inteligência – incumbida de coletar, compilar e organizar os dados estatísticos da DHPP-PR, gerenciar o banco de dados e respectivo cruzamento das informações, além de operacionalizar as ações de inteligência;

- Subdivisão de Operações – responsável em coordenar as operações do DHPP-PR e capacitar seus policiais;

- Seção de Papiloscopia – seria uma unidade de apoio da DHPP-PR, porquanto os papiloscopistas pertencem ao Instituto de Identificação (IIPR), mas ficariam subordinados à Divisão, fazendo a coleta e identificação dos vestígios datiloscópicos.

Conforme se verifica abaixo, em organograma, a atual estrutura hierárquica do DHPP-PR é a seguinte:

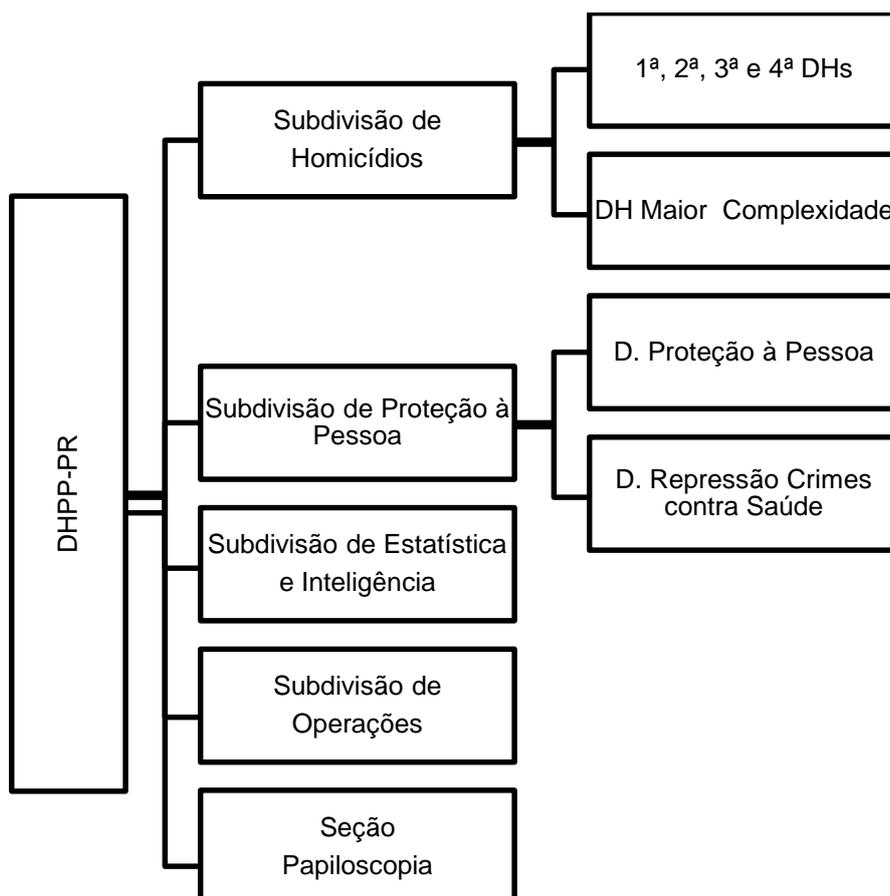


Figura 07 – Organograma da DHPP-PR
 Fonte: Decreto Estadual nº 10713/2014

Diferentemente do constatado na capital paulista, praticamente não existe o chamado “bico”, outra atividade além do serviço público, entre os policiais civis paranaenses, creditasse isso ao fato de seus vencimentos serem, ao menos normativamente, mais elevados que os praticados em São Paulo, permitindo aos policiais dedicarem-se exclusivamente à segurança pública.

A esta pesquisa torna-se relevante apenas a Subdivisão de Homicídios, especificamente as DHs 1ª a 4ª (que antes do decreto eram as seções 1 a 4), destinadas à investigação criminal de mortes dolosas sem autoria conhecida.

Embora sejam visíveis as buscas por implementar as práticas e procedimentos utilizados na DHPP-SP, ainda se está longe de sua consecução, sendo o principal motivo à falta de material humano para a realização das tarefas de investigação.

Não há suficientes delegados, investigadores, escrivães e inexistem quaisquer papiloscopistas atuando junto à nova DHPP-PR, portanto sua existência

ainda é meramente formal, continuando a atuar exatamente como se fosse a antiga DH, conforme se expõe a seguir.

O Decreto de criação da DHPP-PR já prevê a implementação gradativa da nova estrutura, conforme disponibilidade financeira, material e de recursos humanos (art. 9º do Decreto Estadual nº 10713/2014).

6.3.1 FUNCIONAMENTO DA DH EM CURITIBA

Inicialmente a DH de Curitiba atendia aos 1,7 milhão de habitantes, distribuídos em 435 km², com 6 (seis) delegados de polícia, sendo 1 titular; 59 (cinquenta e nove) investigadores; 11 (onze) escrivães e 4 (quatro) estagiários, dividindo a cidade em quatro áreas: norte, sul, leste e oeste.

A partir de 2013, houve a divisão da capital em quatro áreas: norte, sul, leste e oeste. Igualmente fora dividida a delegacia em 4 seções para atender cada área (atualmente são as DP 1ª a 4ª), ficando um delegado e equipe responsável pela investigação de seguimento.

Há rodízio entre os delegados das seções para ficarem de plantão atendendo a equipe de plantão, responsável pela investigação preliminar.

6.3.1.1 A Delegacia de Homicídios

A DH está no centro da cidade, na Av. Sete de Setembro, próxima à rodoferroviária. O local de estabelecimento não é destinado especificamente para a atividade policial, portanto apresenta problemas tanto para os policiais, quanto à população atendida. Os policiais não têm acomodações adequadas para seus plantões, ficando visível uma cama abrigada no alojamento junto à recepção.

As salas dos escrivães, onde realizam labor diário e colhem depoimentos, prescindem da discricção essencial em casos como os de homicídio doloso, onde comparecem famílias fragilizadas e testemunhas apreensivas de serem identificadas. Há, ainda, o constante trânsito de outras pessoas no local, tanto de policiais quanto outros depoentes, mais um motivo de receio para as testemunhas.

O atendimento na recepção é feito em um balcão pelos policiais de plantão, encarregados de atender os locais de morte, telefonemas e pessoas que chegam solicitando informações, para prestar depoimentos, jornalistas e outros. Não há treinamento específico para o atendimento ao público, cabendo a cada policial recepcionar à maneira que considerar adequada.

Não possui carceragem ou presos, sendo ponto positivo, pois permite aos policiais realizarem sua atividade de investigação criminal, sem necessitar atender eventuais detentos que deveriam estar no sistema prisional.

O delegado titular contava com outros 5 (cinco) delegados para auxiliá-lo na condução das investigações (com a alteração para DHPP-PR esses delegados tornaram-se titulares de suas DH), entretanto o trabalho não se restringe ao Inquérito Policial, pois toda a gestão do prédio fica a cargo do delegado titular que, mesmo incumbindo a outros servidores atribuições da administração cotidiana (limpeza, manutenção de veículos, questão de recursos humanos, como férias e licenças dos servidores policiais) invariavelmente tem de imiscuir-se nessas atividades de gestão, restando menos tempo e atenção para a investigação do homicídio doloso, primazia do interesse da DH. Um exemplo verificado ocorreu no momento em que se aguardava para entrevistar o titular da DH, teve-se de esperar mais de 30 minutos para que ele conseguisse localizar um guincho para uma viatura danificada, pois nenhum órgão da administração pública dispunha de um para transportar o veículo, cabendo ao delegado de polícia buscar uma solução.

6.3.1.2 Grupo de Investigação Preliminar

São 4 grupos para a investigação preliminar, cada um composto por 5 policiais trabalhando em plantões de 24 horas com 72 horas de descanso, durante 365 dias no ano. O grupo divide-se em duas equipes com 2 investigadores cada, ficando o quinto policial destinado ao “toco”. A expressão ao “toco” refere-se ao policial que não vai para os locais de crime, ficando na delegacia apenas para atender às ligações e ao público.

Utilizou-se a expressão “grupo” por ausência de outra melhor, dada a inexistência, no organograma da DHPP-PR, das equipes que realizam o plantão para atender à cena do crime.

Esse grupo irá realizar a investigação preliminar, isto é, havendo homicídio doloso comparecem ao local e iniciam a investigação com entrevista às possíveis testemunhas, localização de câmeras de vigilância, solicitação das imagens, análise técnica junto ao perito criminal e outras atividades. Atendem locais em toda a cidade e em qualquer horário.

Os delegados de polícia fazem um rodízio para atender à investigação preliminar, ficando de plantão neste dia. Segundo os delegados e policiais, maioria dos locais de morte têm um delegado para coordenar os trabalhos, mesmo com a escassez desses servidores e, conforme entendimento dos próprios delegados, os investigadores já sabem como atuar, não havendo necessidade de sua interferência, preferindo participar dos depoimentos formais na delegacia.

A intenção era que funcionasse aos moldes do Geacrim paulistano, essa fora uma das razões para a criação do DHPP-PR, entretanto o número reduzido de pessoal, mesmo com a nova legislação, não permite a reprodução eficiente.

6.3.1.3 Grupo de Investigação de Seguimento

A investigação de seguimento era realizada pelas 4 seções da antiga DH (responsáveis pelas 4 áreas da cidade: norte, sul, leste e oeste), atualmente correspondem às DHs 1ª a 4ª; cada qual coordenada por um delegado (que ainda fazia rodízio no atendimento à investigação preliminar).

Cada seção era composta por um grupo de policiais que laborava em horário comercial, cumprindo 8 horas diárias e não investigavam crimes de outras seções. As áreas com maior índice de mortes dolosas receberam mais servidores para a investigação.

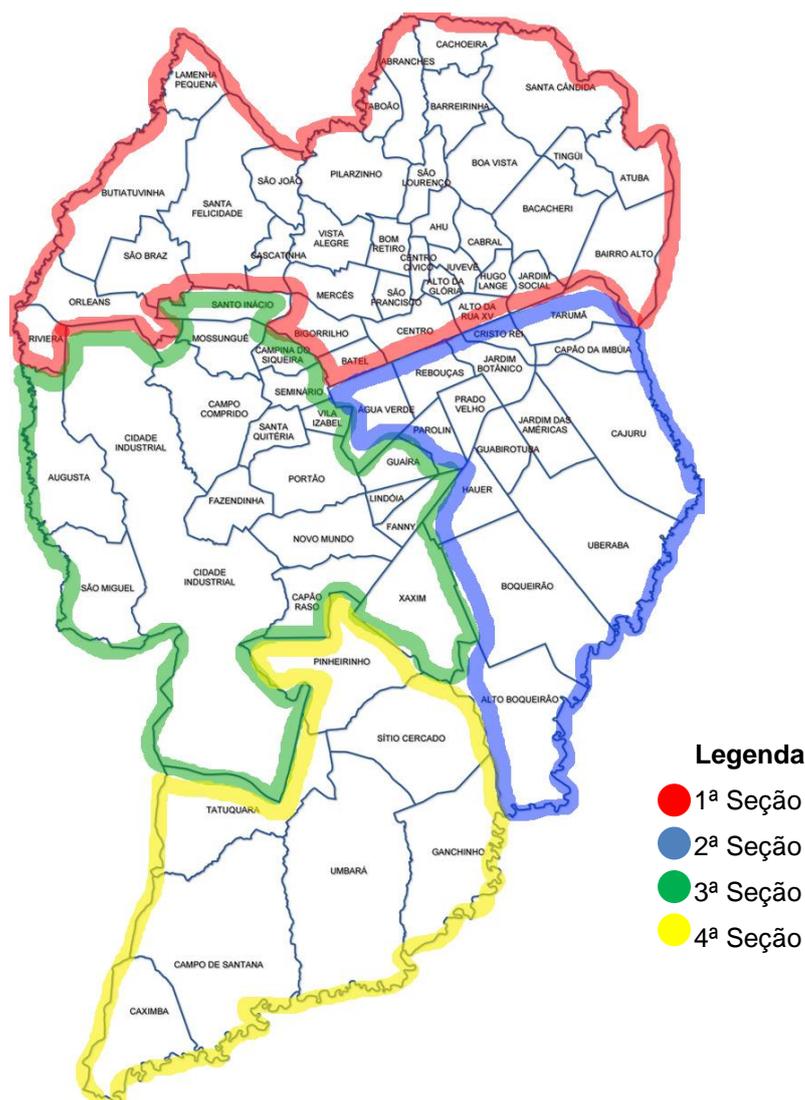


Figura 08 – Mapa das seções e jurisdições da DH Curitiba
Fonte: DHPP-PR

Cada uma das seções 1 e 2 contavam com um grupo de policiais dividido em duas equipes de 2 investigadores para cada equipe e 1 escrivão, portanto 5 policiais por grupo.

As seções 3 e 4, devido ao maior volume de trabalho, têm seus grupos compostos por 6 investigadores divididos em 3 equipes com 2 policiais em cada uma.

Os policiais apontam como vantagens desse modelo a facilidade em conhecer a região, moradores, comerciantes, informantes e criminosos que lá atuam.

Abaixo, quadro demonstrativo quanto à divisão dos grupos de investigação de seguimento e preliminar, de acordo com suas áreas de atuação.

	ÁREA DE ATUAÇÃO			
	NORTE	SUL	LESTE	OESTE
Investigação de Seguimento (2 investigadores/equipe)	2 equipes	2 equipes	3 equipes	3 equipes
Investigação Preliminar (5 investigadores/equipe)	4 equipes			

Figura 09 – Áreas de atuação da DH Curitiba com número de equipes
Fonte: DHPP-PR

6.3.2 INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS EM CURITIBA

Todos os registros de homicídio doloso geram IP podendo ser diverso, apenas, a forma de origem: por requisição do Ministério Público (MP), informação anônima, informação pessoal, notícia jornalística, em suma, havendo indício de homicídio cabe a instauração do IP.

Em geral, a informação da morte é recebida inicialmente pela Polícia Militar (PM) no telefone 190, por meio da Central de Operações Policiais Militares (COPOM). A PM vai ao local e, confirmada a morte, deve isolá-lo para preservar as provas, em seguida comunica à central da Polícia Civil (PC). Esta se responsabiliza em informar à DH. Todavia, os policiais da DH relatam que a PM não segue a sequência, ao invés de relatarem à PC, notificam a P2¹⁴, para então convocar a PC.

No local, os investigadores e delegado de polícia (quando este comparece) verificam se é realmente um homicídio doloso, caso contrário a delegacia do bairro ou a delegacia especializada tem a competência da investigação (como em um homicídio culposo de trânsito, a investigação cabe à Delegacia de Delitos de Trânsito).

Confirmada a competência da DH, aciona-se o Instituto de Criminalística (IC) para o exame do local; Instituto Médico Legal (IML) para buscar o corpo e, se

¹⁴ P2 é a denominação dada ao serviço reservado ou velado da PM que atua sem farda (à paisana). Trata-se do serviço de informação e inteligência auxiliar no planejamento das ações policiais para prisão de criminosos ou averiguação de práticas delituosas dentro da corporação militar.

considerarem necessário, o Instituto de Identificação do Paraná (IIPR)¹⁵ para a coleta de impressões digitais latentes no local (a identificação necropapiloscópica – para identificar o cadáver – é realizada no IML por papiloscopistas).

Quando no local, os peritos devem realizar o exame perinecrocópico¹⁶, fotografando o corpo na posição em que fora encontrado, relatando vestígios, lesões visíveis, procedendo à dinâmica do fato.

Em meados de 2013 a DH instituiu a prática, quando possível, de um policial misturar-se à multidão (chamam-no “pescoço”) colhendo informações que não seriam repassadas se soubessem tratar-se de policial. Também passaram a valer-se, novamente (após uma interrupção da gestão anterior) da reconhecimento visuográfica, preenchida pelos investigadores de polícia.

Procedem às entrevistas e solicitam, quando consideram relevante, que a pessoa compareça à delegacia para prestar o depoimento formal. Fora estabelecido que a liberação dos corpos no IML somente ocorreria após os familiares retirarem autorização na DH, os policiais valem-se do momento para colher o depoimento dessas pessoas. Com isso, criou-se maior celeridade na instauração do IP, agora já com as primeiras declarações.

Ainda incorporaram a prática de distribuir um cartão impresso do “disk denúncia”, canal de comunicação em que a testemunha poderá informar anonimamente à DH o que sabe, caso se sinta desconfortável em ser vista com os policiais. Em algumas ocasiões, os policiais da investigação de seguimento também comparecem ao local, a fim de participar da investigação preliminar.

A equipe de investigação preliminar procede ao relatório e abre um boletim de ocorrência (BO), os autos são encaminhados ao setor de estatísticas responsável em averiguar o local do crime e encaminhar a documentação ao

¹⁵ Cabe informar que no Paraná cada Instituto trabalha independentemente, sendo que o IC e IML, embora ainda na estrutura da Secretaria de Segurança Pública, não pertencem à Polícia Civil, tendo outro Diretor Geral. Faz-se comum as delegacias de polícia desconhecerem a necessidade de solicitar a presença de cada Instituto individualmente, acreditam que, ao convocarem o IC, estão acionando todos ao mesmo tempo. Por conta disso, muitas vezes deixam de obter determinadas provas técnicas pela ausência de algum dos Institutos, por exemplo, em um local de arrombamento, caso solicitem apenas a presença do IC não terão a coleta de impressões digitais, competência do IIPR. A DH está mais familiarizada com essa peculiaridade, não havendo esse problema em suas solicitações.

¹⁶ Exame perinecrocópico: é o exame do local do crime (ou onde se supõe ocorrido), nos termos do art. 164 do Código de Processo Penal. Embora também examine o cadáver, o faz apenas externamente; portanto não se trata de exame necrocópico, realizado por médico legal, exclusivamente no cadáver, interna e externamente, nas dependências do IML.

delegado da área. O investigador de seguimento da área continua o trabalho de investigação antes mesmo de receber a portaria do delegado de polícia, com esta se instaura o IP.

A figura 08 demonstra o fluxo da investigação de homicídios na DHPP-PR, sendo que nos Anexos figura fluxo mais detalhado.

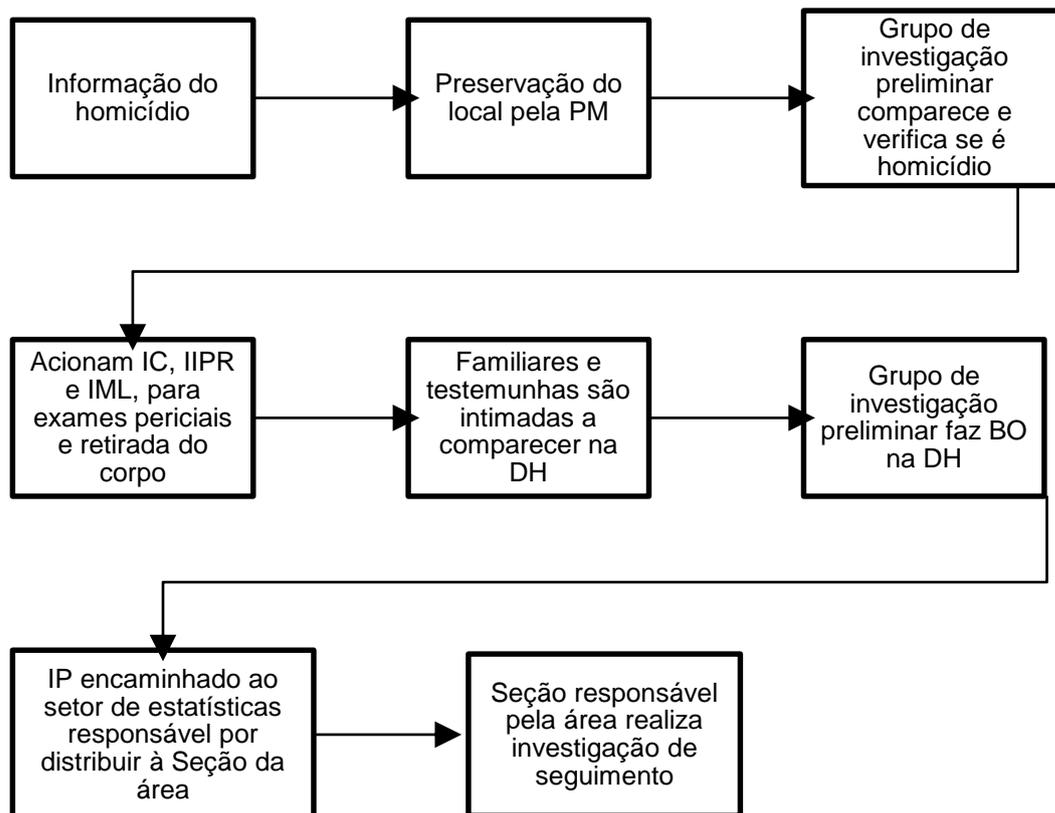


Figura 10 – Fluxo da investigação de homicídios, DHPP-PR
Fonte: Autor, com base na pesquisa

6.3.3 RECOGNIÇÃO VISUOGRÁFICA NA DH

Em meados de 2013 foi retomada a prática da reconhecimento visuográfica, fotografando o local, o cadáver, descrevendo conclusões preliminares da investigação etc.

Diferentemente do Estado de São Paulo, a prática da reconhecimento foi implementada como método investigativo da atual gestão, não sendo uma obrigação estabelecida e regulamentada em qualquer tipo de normatização,

portanto, na eventualidade de mudança de delegado titular, pode haver a exclusão da prática.

Outra consequência da falta de apoio estatal está na própria forma de armazenar as informações obtidas na reconhecimento visuográfica. Enquanto em São Paulo há um banco de dados mantido pelo estado, seguindo roteiro mínimo, com campos predefinidos, para facilitar a formação de estatísticas, e campos dissertativos, para a inserção de informações diversas, em Curitiba o banco de dados foi construído por um policial com conhecimentos em programação; armazenado em um provedor particular, custeado pelos policiais. Caso necessitem acrescentar algum campo ou modificar o banco de dados, precisam localizar aquele servidor público que criou o programa, pois somente ele detém o conhecimento necessário para tal procedimento.

Por ser prática relativamente recente e sem obrigatoriedade, nem todos os investigadores de polícia concordam com sua eficiência e necessidade, deixando de inserir informações a contento da gestão da delegacia.

6.3.4 PROBLEMAS PERCEBIDOS EM CURITIBA

Assim como em São Paulo, Curitiba tem algumas das mesmas dificuldades em seu modelo organizacional que limitam a eficiência de seus resultados. São elas:

- número insuficiente de servidores policiais para atenderem à demanda de homicídios em Curitiba. Embora haja a mesma reclamação em São Paulo, seu efetivo é bastante superior ao da DHPP-PR;
- do mesmo modo que em São Paulo há o desvio de função, invariavelmente há confusão entre as funções de escrivães, investigadores e delegados; papiloscopistas e peritos criminais. Também existem policiais desenvolvendo atividades que não especificamente policiais, como atendendo balcão, secretariando os delegados, elaborando estatísticas ou outras atividades que, mesmo sendo de interesse policial e dentro da delegacia, não correspondem às funções definidas pelo modelo burocrático. Significa que diversos policiais

realizam atividades burocráticas não investigativas, passíveis de serem realizadas por servidores administrativos;

- distância da DHPP-PR em relação à população; aqui se acrescenta um inconveniente, como o prédio está distante do restante da estrutura policial, é comum comparecerem vítimas de crimes que não são de sua atribuição, tais como roubo e furto, os policiais orientam os cidadãos para que se dirijam a outras delegacias; cria evidente desconforto para ambas as partes, cidadãos, que não assimilam razões para dirigirem-se a outra delegacia; policiais, que tem de negar atendimento à população, por ser sua atividade especializada e exclusiva para o atendimento ao homicídio doloso;

- conflitos de competência e convívio entre peritos e papiloscopistas; problemas na coordenação dos trabalhos e demora na entrega dos laudos. A situação aqui é mais grave, em alguns casos os grupos responsáveis pela investigação preliminar preferem não acionar os Institutos de Criminalística e de Identificação, pois nem sempre percebem a utilidade da prova técnica, assim não “perdem tempo” aguardando sua chegada;

- conflitos de competência e convívio entre PC e PM;

- a dependência do Poder Executivo, tanto financeira quanto administrativamente, pois a titularidade de uma delegacia acaba sendo uma decisão política.

Ainda existem inúmeras outras dificuldades enfrentadas por ambas as instituições (São Paulo e Curitiba), como a jornada de trabalho imprópria aos plantões, número de veículos insuficiente, equipamentos, métodos de investigação, entre inúmeros outros.

Entretanto, dentro do instrumento metodológico utilizado, pesquisa-ação, passa-se a analisar três problemas para apresentar propostas de melhoria viáveis, plausíveis com a realidade da atual DHPP-PR e passíveis de serem implementadas a médio e curto prazo.

Assim o capítulo a seguir destina-se a propor as interferências passíveis de solucionar a questão de recursos humanos, estrutura física e apoio técnico na investigação de homicídios e, por fim, análise e proposições quanto ao volume de trabalho na DHPP-PR.

7 PROPOSIÇÕES DE AÇÕES PARA EFICIÊNCIA DA DHPP-PR

De acordo com a metodologia da pesquisa-ação, após discussão acerca dos métodos e procedimentos utilizados na capital paulista e curitibana, passa-se a propor as interferências que podem auxiliar no aperfeiçoamento das investigações de homicídio na DHPP-PR.

Primeiramente avaliam-se as questões referentes aos recursos humanos disponíveis para a investigação policial de homicídio, comparando aos existentes em São Paulo, para propor soluções ao final.

A estrutura física, apoio técnico e normativo na investigação policial é discutido, com análise do local e arquitetura adequados, relação da DHPP-PR com as provas técnicas, utilização da reconhecimento visuográfica e Provimento 32/2000 do judiciário paulista, para propor soluções aos problemas verificados.

Finalmente há análise sobre o excessivo volume de IPs em trâmite na DHPP-PR e propostas de solução para sua redução.

7.1 RECURSOS HUMANOS

Em relação aos vencimentos dos servidores policiais, o Paraná tem alguns dos policiais mais bem pagos, estando o delegado de polícia com vencimentos similares aos da Polícia Federal.

A diferença mais visível entre as duas instituições policiais está no volume de recursos humanos utilizados pela divisional paulistana, muito além daquele disponibilizado em Curitiba.

Somente para a investigação de homicídios a DHPP-SP dispõe de 36 delegados (destes 11 integram o Geacrim, realizando apenas a investigação preliminar), 108 escrivães, 166 investigadores, 6 carcereiros (carreira extinta), 14 papiloscopistas, 8 auxiliares de papiloscopista e 32 agentes policiais, conforme já descrito no item 6.2.1.

As carreiras de delegado, investigador e escrivão têm exigência de nível educacional superior; papiloscopista permaneceu com exigência de nível médio; as

demais carreiras (auxiliar de papiloscopia, agente policial e carcereiro) exigem nível fundamental.

A antiga DH dispunha de 6 delegados, 59 investigadores e 11 escrivães, sem papiloscopistas. Esse quadro não mudou com a alteração para DHPP-PR. Importante destacar que esse número atendia a todas as demandas da antiga DH e continua atendendo na sua mudança. Significa que trabalham não apenas para a investigação de homicídios, mas também devem atender a recepção dos cidadãos, secretariar os delegados, elaborar estatísticas, apurar crimes contra a saúde, infanticídio, suicídio, entre outras atividades já informadas (item 6.3). Portanto há desvio dos servidores da sua atividade precípua (investigação de homicídios) para atender demandas administrativas da delegacia.

No estado do Paraná apenas a carreira de agente de operações policiais não exige o nível superior de ensino. Inexistem servidores desta carreira na DHPP-PR. O quadro abaixo traz comparativo do número de policiais e suas carreiras em São Paulo e Curitiba, constando nos Anexos quadro de servidores e veículos discriminando os policiais paulistanos por carreiras e delegacias.

Carreira	DHs SP		DHPP-PR	
	Nº policiais	Exigência de ensino	Nº policiais	Exigência de ensino
Delegado	36	Superior	06	Superior
Investigador	166	Superior	59	Superior
Escrivão	108	Superior	11	Superior
Papiloscopista	14	Médio	00	Superior
Ag. Operações Policiais.	Não possui	Não possui	00	Médio
Aux. Papilosc.	08	Fundamental	Não possui	Não possui
Ag. Policial	32	Fundamental	Não possui	Não possui
Carcereiro ¹⁷	06	Fundamental	Não possui	Não possui

Quadro 10 – Comparativo entre carreiras e números de policiais: DHs-SP x DHPP-PR
Fonte: DHPP-PR e DHPP-SP.

¹⁷ Carreira extinta.

Não se verificou o mesmo problema em São Paulo. Embora existam desvios de função, os policiais que laboram nas DHs atuam exclusivamente nesta atividade.

Para atender as determinações do art. 6º do CPP, que impõe a presença da autoridade policial (delegado de polícia) no local de homicídio, seriam necessários, na nova estrutura do DHPP-PR, no mínimo 12 desses servidores.

Os grupos responsáveis pela investigação preliminar precisariam de 4 delegados, dividindo-se para atender as duas equipes de plantão, em regime de 24 x 72 horas. Outros 5 delegados dividir-se-iam respondendo pelas quatro DHs e uma DH de crimes de maior complexidade.

À Subdivisão de Proteção à Pessoa seriam necessários 2 delegados, um para cada delegacia.

Por fim, um delegado respondendo pela DHPP-PR e atendendo a Subdivisão de Estatística e Inteligência, Subdivisão de Operações e Seção de Papiloscopia, também sobrecarregado, porém menos do que atualmente.

DHPP-PR	Local	Nº de delegados
Subd. de Homicídios	1ª DH	01
	2ª DH	01
	3ª DH	01
	4ª DH	01
	DH Maior Complexidade	01
Subd. de Proteção à Pessoa	D. Proteção à Pessoa	01
	D. Rep. Crimes contra Saúde	01
Grupo de Inv. Preliminar	Equipes	04
Subd. de Est. e Intl.	(o próprio delegado da divisional)	01
Subd. Operações		
Seção Papiloscopia		
Total		12

Quadro 11 – Proposta de aumento no número de delegados na DHPP-PR
Fonte: Autor.

Continuaria bastante enxuto o quadro de delegados e ainda teriam elevada carga de IPs, porém atenderiam a todas (ou quase todas) cenas de crime, não precisariam fazer rodízio em sobreaviso para esse atendimento e haveria delegados para garantir o funcionamento das Subdivisões. Esta é a proposta mais próxima do possível, dada a escassez desses servidores no estado do Paraná.

Aliás, conforme reportagem de ANÍBAL (2014), o estado tem a menor proporção de delegados em relação à população no país. Com o total de 356 profissionais (número abaixo do preconizado em lei¹⁸), há 1 delegado para cada 30,9 mil habitantes no estado. Rio Grande do Sul, com população semelhante, possui 548 (20,4/mil habitantes), “65% a mais que o Paraná” (ANÍBAL, 2014). Santa Catarina, com quase metade da população paranaense, tem 408 delegados (16,3/mil habitantes) e São Paulo, referencial para esta pesquisa, possui 1 para cada 14 mil habitantes (3117 no total).

Estado	Delegados	População (milhões)	Proporção (1 delegado/ mil hab.)
Paraná	356	11,0	30,9 mil hab.
Rio de Janeiro	552	16,4	29,7
Rio Grande do Norte	137	3,7	27,3
Ceará	334	8,8	26,3
Alagoas	131	3,3	25,2
Piauí	147	3,2	21,7
Minas Gerais	964	20,6	21,4
Espírito Santo	183	3,8	21,0
Rio Grande do Sul	548	11,2	20,4
Maranhão	371	6,8	18,3
Pernambuco	514	9,2	17,9
Goiás	374	6,4	17,2
Mato Grosso	190	3,2	16,7
Bahia	899	15,0	16,7
Santa Catarina	408	6,6	16,3
Sergipe	142	2,2	15,5
Pará	546	7,1	14,6
Amazonas	268	3,8	14,2
São Paulo	3117	43,7	14,0
Paraíba	296	3,9	13,2
Mato Grosso do Sul	228	2,6	11,3
Acre	79	0,8	9,8
Tocantins	171	1,5	8,7
Distrito Federal	399	2,8	7,0
Amapá	125	0,8	5,9

* sem dados informados por Rondônia e Roraima

Quadro 12 – Número de delegados de polícia proporcionais à população estadual
Fonte: Adepol-BR, elaboração Aníbal (2014)

Mesmo com mais efetivo que o estado paranaense, todas as polícias civis da nação reclamam do déficit em seus recursos humanos, MISSE (2010, p. 338)

¹⁸ A Lei Estadual nº 17070/2012 determina que o número de delegados de polícia no Paraná deveria ser de 780 profissionais atuando.

relata a manifestação de um delegado gaúcho sobre o problema, destacando que atender adequadamente todos os locais de homicídios por isso.

O delegado de polícia desempenha diversos papéis dentro da delegacia, desde gerir a estrutura administrativamente, até determinar a execução das tarefas de investigação criminal, instaurar inquéritos, formalizar prisões; sem este profissional a delegacia para. Portanto adequar o número destes profissionais dentro da DHPP-PR é indispensável para o pleno andamento da investigação de homicídios minimamente eficiente.

Igualmente o contingente de investigadores e escrivães está aquém do necessário, sendo que, quanto aos investigadores, quase metade estão nos grupos de investigação preliminar.

Como proposta de solução, aponta-se a prática do Programa Delegacia Legal (PDL) implementado pelo governo do Rio de Janeiro (em 1999), criada “com a finalidade de informatizar e padronizar os registros e o todo o fluxo (sic) de procedimentos que envolvem as investigações dos crimes nas delegacias” (MISSE, 2010, p. 27-28). Além da base de dados informatizada sobre a criminalidade, o PDL padronizou a arquitetura dos prédios das DPs, extinguiu a carceragem, determinou que os policiais atuassem em todas as etapas das investigações (isto é, eliminou a diferença entre escrivão e investigador), contratou funcionários não policiais para a parte administrativa e trouxe estagiários de psicologia, assistência social e comunicação social (MISSE, 2010, p. 28 citando do PLANO ESTADUAL, 2000).

O programa ainda está em andamento e apresentou diversas dificuldades em efetivar-se, especialmente quanto à função única de escrivão e investigador, pois os delegados continuaram a dividir as funções, contrariando o PDL (MISSE, 2010, p. 29).

Ainda assim, com a contratação de pessoal administrativo há liberação dos policiais para realizarem sua atividade essencial, isto é, a investigação do crime de homicídios. Essa prática também reduziria o desvio de função na DHPP-PR ao ter servidores específicos para as atividades administrativas.

A eliminação do desvio funcional somente seria possível com a mudança do modelo burocrático para um mais gerencial, em que os servidores públicos pudessem movimentar-se dentro do quadro de pessoal; por exemplo, ingressar como investigador e modificar sua função, durante a vida profissional, para

papiloscopista, ou escrivão, ou outra função que melhor se adequasse às suas competências.

O baixo número de pessoal na DHPP-PR acarreta na sobrecarga dos servidores em realizar seus trabalhos e, conseqüentemente, atraso em sua conclusão. Embora alguns possam entender ser preferível a redução das taxas de homicídios ao aumento do efetivo policial, é inviável punir os criminosos que já delinquiram sem a investigação policial.

A ausência de punição gera a sensação de insegurança na população e encoraja a manutenção da delinquência, tornando o crime atividade “rentável” quando há certeza na inexistência de reprimenda penal.

Embora se saiba da dificuldade em aumentar o efetivo dos policiais na DHPP-PR, não haverá possibilidade em melhorar sua eficiência sem o número mínimo de servidores, portanto, sugere-se, conforme quadro 13, ao menos a elevação do número de delegados de polícia para o número de 12.

Caberia, ainda, a alteração do quadro de pessoal da polícia para conter servidores administrativos, conforme exposto acima.

7.2 ESTRUTURA FÍSICA, APOIO TÉCNICO E NORMATIVO NA INVESTIGAÇÃO

Há problemas na estrutura física das delegacias, sua arquitetura e localização, cabendo análise das soluções possíveis para sua melhora.

Igualmente, as provas técnicas trazidas aos autos de IP carecem de soluções para serem aproveitadas com maior eficiência.

Por fim, as práticas da reconhecimento visuográfica e o provimento da Corregedoria Geral de Justiça paulista, para serem adequadamente aplicadas nas DHs paranaense, do mesmo modo necessitam de postura ativa da administração pública capaz de torná-las obrigatórias e efetivas.

Desse modo, passa-se a breve proposição de soluções e práticas possíveis para enfrentar esses problemas e buscar tornar a investigação de homicídio curitibana mais eficiente.

7.2.1 LOCAL E ARQUITETURA

Tanto São Paulo quanto Curitiba têm uma estrutura inadequada para o atendimento à população. Os prédios onde estão estabelecidas as delegacias têm arquitetura imprópria, são antigos, mal conservados, não específicos para a atividade policial, menos ainda para recepcionar familiares ou testemunhas do crime de homicídio, estas requerem maior cuidado em seu trato, dada a sensibilidade do tema; e as delegacias estão localizadas afastadas das comunidades que atendem.

No entanto, a capital paulista apresenta uma vantagem, sua DHPP-SP situa-se na sede da Polícia Civil, conseguindo mais fácil acesso a materiais e contato com a direção da instituição.

Com isso também se evita que cidadãos compareçam à DHPP-SP com demandas diversas do crime homicida, tais como furtos, roubos, violência doméstica.

Quando o cidadão-cliente chega à instituição policial, não está interessado em saber qual a especialidade dela, apenas pretende receber o serviço de segurança pública de modo adequado. É comum a vítima, recém assaltada, adentrar a DHPP-PR e ser informada pelo policial que deve comparecer a outra delegacia, porquanto ali ocorre apenas o atendimento de crimes de homicídio. Pouco importa à vítima qual a especialidade da delegacia, somente deseja ser socorrida pelo serviço estatal responsável pela segurança pública.

Portanto a DHPP-PR não deve permanecer visível ao público isoladamente, pois confunde a população ao fazê-la crer que receberá todo tipo de atendimento policial no local, além de constranger os policiais ao terem de negar atendimento ao cidadão. Soma-se a isso o fato de o contingente de servidores já ser reduzido para atender às demandas do crime de homicídio, não é coerente que os policiais parem suas atividades para responder a chamados diversos do seu essencial. A DHPP-PR deveria ser colocada longe dos olhos do público, ou junto a outras delegacias, que responderiam às demandas da população naquele momento.

Quanto à arquitetura, o modelo previsto no PDL da Polícia Civil do Rio de Janeiro é bastante interessante, pois, nas delegacias onde passou a vigorar,

melhorou o ambiente de trabalho para os servidores e sua clientela, conforme Nascimento (2008):

Ao chegar a uma Delegacia Legal, a primeira impressão que se tem é a de um ambiente limpo, iluminado e transparente. De fato, a reforma arquitetônica é apontada como um elemento positivo tanto pela população quanto pelos policiais. As Delegacias Legais contam com banheiros, telefones públicos e com um atendimento diferenciado (NASCIMENTO, 2008, p. 97).

Trata-se de um ambiente mais agradável para o labor dos servidores, mais acolhedor para o cidadão, com atendimento humanizado ao perceber a sensibilidade da situação vivida pelo cidadão que se dirige a uma DH.

A localização da DHPP-PR dificulta a locomoção dos policiais aos locais onde atendem, especialmente para a investigação de seguimento seria relevante estabelecer-se na sua área de atuação, passando a ser conhecida pela população local e mais próxima a ela fisicamente.

A população também sente dificuldade em locomover-se até a DHPP-PR. Embora esteja na região central e bem servida de transportes públicos, sua “clientela” é formada principalmente por pessoas de baixa renda e residindo em localidades distantes.

Infelizmente não é possível atender todas as necessidades sociais, algumas devem ser preteridas em relação a outras. No caso, não seria economicamente viável construir novas delegacias nos bairros, com mais estrutura de pessoal, próximas às delegacias já existentes apenas para facilitar a locomoção da população local.

Por outro lado, seria plausível que as atuais DHs estabelecessem-se dentro das delegacias de bairros já existentes, para realizarem somente a investigação de seguimento, continuando no centro da cidade a locomoção dos grupos de investigação preliminar. Não haveria necessidade de aumentar o número de pessoal, apenas reordenar o espaço nas DP dos bairros.

7.2.2 PROVAS TÉCNICAS

Extremamente relevante a prova técnica, capaz de comprovar, cientificamente, a autoria de um crime. Entretanto em Curitiba ela não se faz presente em todos os locais de crime com cadáver presente.

Consoante trabalho jornalístico de Félix *et alii* na DH de Curitiba, com base em amostragem de IPs entre 2010 e 2013, “somente 19% dos casos contavam com provas técnica – excetuados os dois exames mais básicos, a necropsia e o exame do local do crime” (Gazeta do Povo, 07 ago. 2013). Todavia, como se verificou na presente pesquisa, várias cenas de morte não possuem o exame perinecrocópico (exame do local) quando não há cadáver, pois em algumas ocasiões os policiais, na cena do crime, entendem que não há vestígios para serem coletados pelos peritos, deixando de convocá-los para economizar tempo.

De certa forma em São Paulo não é diferente, porquanto na ausência de cadáver (se removido ou vítima foi socorrida e retirada do local) o Geacrim não comparece com sua estrutura, restando aos investigadores de seguimento aguardar eventuais laudos produzidos pela criminalística, que deve ir ao local. Logo perdem

Existindo cadáver no local, o Geacrim é acionado juntamente com os peritos, sempre; ainda possui papiloscopistas em sua equipe, garantindo a coleta de impressões digitais, tanto do cadáver quanto dos vestígios, quando possível.

No Paraná, cabe aos policiais solicitar a presença dos peritos e papiloscopistas, devendo aguardar sua chegada para concluir a investigação. Tal postura é equivocada, não se pode deixar a realização da prova técnica ao arbítrio da consideração de outros profissionais, que não os próprios peritos. Somente estes são capazes de determinar se existem vestígios, onde e a forma de coletá-los.

A seguir, quadro indicando quando são realizadas as perícias perinecrocópicas em cada município analisado:

Perícia na cena de crime	DHs SP	DH Curitiba
Perinecrocópica	Sempre que houver cadáver	Depende de acionar IC
Papiloscópica	Sempre que houver cadáver e possibilidade	Depende de acionar o IIPR

Quadro 13 – Perícia na cena de crime
Fonte: Autor, com base na pesquisa.

A solução para o problema seria o acionamento dos peritos e papiloscopistas concomitante ao da DHPP-PR, com isso não haveria dependência da equipe de investigação preliminar definir se cabe ou não prova técnica.

Ainda deveria aumentar o controle estatístico, incluindo o exame perinecrocópico nos dados informados na reconhecimento visuográfica, nos moldes da DHPP-SP (que teve 757 exames em 2013), capaz de informar os exames realizados mensal ou anualmente, enquanto a DH em Curitiba não dispõe desses registros para comparação e análise.

Para evitar que o acionamento dos peritos e papiloscopistas seja ignorado, propõe-se que a Secretaria de Segurança Pública (SESP) emita normativo disciplinando o atendimento ao local de crime, nos moldes do já realizado por São Paulo desde 1999 com a Resolução SSP 382 daquele ano. Com a SESP assumindo esta responsabilidade não restaria espaço para discussão entre as instituições policiais, sejam elas militares, civis ou científica.

Nele seria possível descrever o modo adequado de preservação do local de crime pela PM, a quem caberia convocar peritos e papiloscopistas e eliminar a celeuma entre esses profissionais; definir as ações do grupo de investigação preliminar, reconhecimento visuográfica, entre outras determinações relevantes para o rápido e correto atendimento à cena de homicídio.

7.2.3 A REGULAMENTAÇÃO DA RECOGNIÇÃO VISUOGRÁFICA

A utilização da reconhecimento visuográfica trouxe grande auxílio na investigação de homicídios curitibana. Em que pese a discussão do item 6.2.3.1, onde se considera a prática retrabalho do laudo, não se vislumbra, em curto período de tempo, maior celeridade nas respostas dos exames periciais, tampouco que os

peritos integram as delegacias. Portanto os policiais devem cercar-se do maior número possível de informação para concluir a investigação.

Com a reconhecimento visuográfica facilita-se a elaboração de estatísticas sobre locais de crime, datas, hora das ocorrências, instrumento utilizado, entre outras informações que são colocadas ordenadamente, permitindo mais rápida compreensão da investigação.

Para evitar que a reconhecimento visuográfica seja ignorada, realizada de modo ineficaz ou de acordo com critérios subjetivos, e para que a sua prática seja difundida em todos os distritos policiais que realizam a investigação de homicídios, propõe-se que a Secretaria de Segurança confeccione normativo disciplinando o atendimento ao local de crime, assim como descrito acima (item 7.2.2).

Tal normativo, nos moldes do já realizado por São Paulo desde 1999 com a Resolução SSP 382 daquele ano, pode descrever, objetivamente, a forma como se dará a reconhecimento visuográfica.

7.2.4 PROVIMENTO 32/2000 COMO SOLUÇÃO

Conforme exposto anteriormente (item 6.2.4), o Provimento 32/2000 foi produzido pela Corregedoria Geral de Justiça paulista, destinado a omitir os dados das testemunhas que não se sentissem seguras em expô-los nos IPs de homicídios.

Para os delegados paulistas tornou-se ferramenta importante para contornar, mesmo que pouco, a infame “lei do silêncio”. Apresentar a possibilidade de não ter seus dados visíveis para os advogados dos acusados serve como estímulo acalentador às testemunhas.

A falta de depoimentos prejudica a investigação, especialmente quando já há ausência de vestígios. Sem as informações trazidas pela comunidade e familiares da vítima é possível que a investigação estagne até ser arquivada sem solução. Entretanto o medo impera principalmente nas comunidades mais pobres, justamente onde mais ocorrem os homicídios. Félix *et alii* traz o relato de uma esposa que pede à polícia a desistência da investigação, por temer sofrer represálias caso seja vista falando com a polícia.

Diligenciamos a região, conversando com moradores a respeito do caso, sendo demonstrado claramente por moradores o medo em tocar em assuntos relacionados a crimes no bairro, devido ao que impera a dita 'lei do silêncio', vindo a prejudicar o andamento das investigações relacionadas. (FÉLIX *et alii*, Gazeta do Povo, 06 ago. 2013).

Apresenta-se, como resposta à dificuldade de fazer a população testemunhar, a produção de norma similar à paulista, cabendo ajuste com o órgão judicial e Ministério Público paranaense para que elaborem, conjuntamente, um documento adequado às necessidades locais.

7.3 VOLUME DE IPs

A falta de estrutura, de efetivo policial e excesso de IPs para atender tornam a investigação de homicídio ineficiente e, por vezes, inexistente. A reportagem de Félix *et alii* demonstram bem a realidade por meio das anotações de investigadores, escrivães e delegados de polícia reafirmando a incapacidade em atender a demanda: “torna-se humanamente impossível dar seguimento a todos os inquéritos policiais sob minha responsabilidade” (FÉLIX *et alii*, Gazeta do Povo, 05 ago. 2013).

Comparando os dados da DHPP-PR com a paulistana, torna dificultoso contestar a afirmação dos policiais paranaenses, que tentam atender a, praticamente, o mesmo volume de IPs gerados em São Paulo, capital. Entretanto, Curitiba dispõe de muito menos recursos materiais e humanos, conforme já se discutiu no item 7.1.

Curitiba teve 904 IPs em 2010, 940 em 2011, 875 em 2012 e 856 em 2013, perfazendo a média de 893,75 IP.

São Paulo teve, no mesmo período, a média de 837,25 IPs, sendo 614 em 2010, 795 em 2011, 1145 em 2012¹⁹ e 795 em 2013.

Por meio do quadro abaixo é possível comparar o número de IPs instaurados anualmente pelas DHs paulistanas e curitibana, sendo que nos Anexos consta registro dos IPs de Curitiba e, no quadro de servidores e veículos, descreve-se os dados paulistanos.

¹⁹ No ano de 2012 houve uma onda de violência (conflito entre criminosos e policiais) que se alastrou até Santa Catarina (Tomas, 2013). Já havia ocorrido em 2001 e 2006 na capital paulista.

Ano	IP instaurados - DHs SP	IP instaurados - DH Curitiba
2010	614	904
2011	795	940
2012	1145	875
2013	795	856
Média	837,25	893,75

Quadro 14 – Média de IPs instaurados de 2010 a 2013
Fonte: DHPP-PR e DHPP-SP.

O gráfico a seguir facilita a constatação do maior volume de IPs instaurados pela DHPP-PR curitibana.

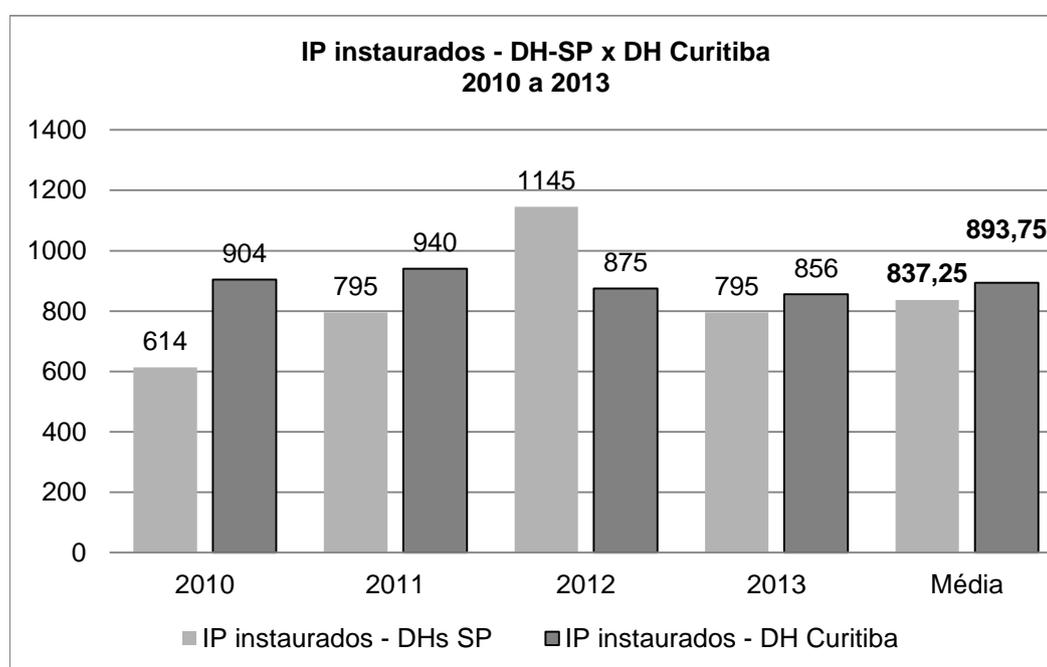


Gráfico 01 – Média de IPs instaurados de 2010 a 2013.
Fonte: DHPP-PR e DHPP-SP.

A capital paulista tem população seis vezes superior à curitibana (11.821.873 em SP e 1.848.946 em Curitiba, conforme estimativa do IBGE para 2013). Curitiba ocupa área de 436,036 km², portanto três vezes inferior à área paulistana, de 1.521,101 km².

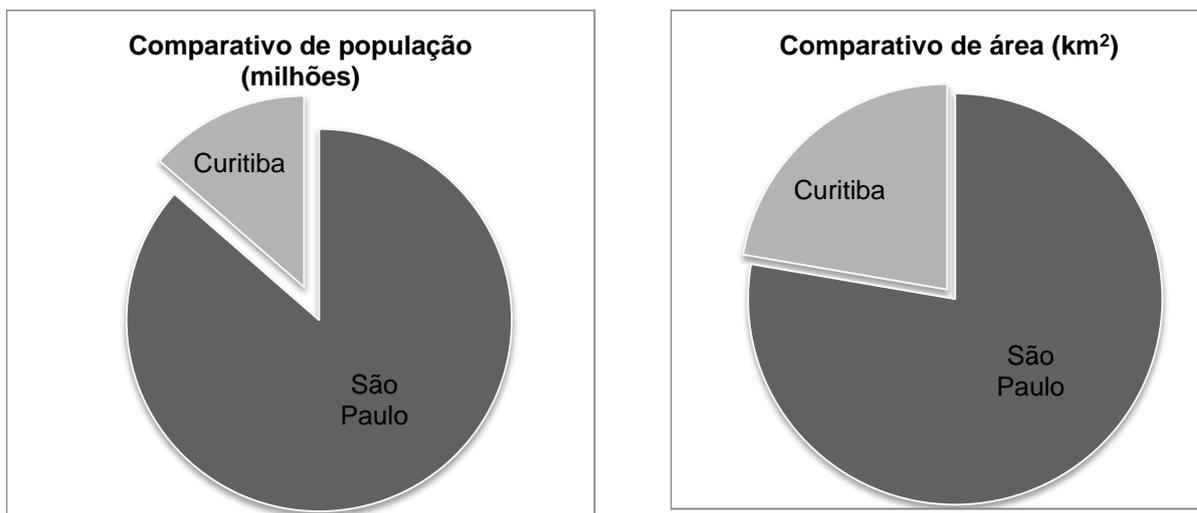
Por tratar-se de crime de homicídio, é possível supor que a subnotificação é praticamente nula, portanto o número IPs de homicídios com autoria desconhecida estaria correto (ou próximo ao correto). Mesmo com área e

população tão inferior à paulistana, a capital paranaense tem média de IPs superior, evidenciando o maior número de mortes homicidas em Curitiba.

Município	São Paulo	Curitiba
Área (km ²)	1.521,101	436,036
População (milhões) estimada 2013	11.821.873	1.848.946

Quadro 15 – Área e população das cidades de São Paulo x Curitiba
Fonte: IBGE Cidades.

Por meio das figuras 11 e 12 abaixo é fácil visualizar a diferença, o quão menor Curitiba é em relação a São Paulo, tanto em população quanto em área territorial.



Figuras 11 e 12 – Área e população das cidades de São Paulo x Curitiba
Figura: IBGE Cidades.

Não apenas o número de IPs anuais está próximo entre as cidades, também a quantidade de IPs em andamento, acumulados durante os anos e ainda não solucionados. Infelizmente a DHPP-PR não possui informações completas sobre os anos anteriores, somente foi possível utilizar os dados de 2013, quando restavam pendentes, no final daquele ano, 3293 IPs.

Em São Paulo, no mesmo ano, havia pendência de 3309 IPs, apenas 16 a mais que a DHPP-PR.

Total de IP em andamento	DHs SP	DH Curitiba
2010	2377	Não disponível
2011	2674	Não disponível
2012	4229	Não disponível
2013	3309	3293

Quadro 16 – Total de IPs em andamento/ano.
Fonte: DHPP-PR e DHPP-PR.

O fato da criminalidade homicida em Curitiba ser mais elevada que a paulistana vem sendo repetida constantemente nesta pesquisa. Conforme se constata no quadro a seguir, as taxas de homicídio de Curitiba vem crescendo aceleradamente, iniciando em 28/100 mil em 2001 e atingindo 47,2/100 mil em 2011, significando um aumento de 68,8% (Waiselfisz, 2013).

Por outro lado, São Paulo conseguiu reduzir em 81,3% suas taxas homicidas. Em 2001 a taxa paulistana era de 63,5 e baixou para 11,9/100 mil em 2011 (Waiselfisz, 2013).

Capital	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ%
Curitiba	28,0	32,2	36,6	40,8	44,3	48,9	45,5	56,5	55,2	55,9	47,2	68,8
São Paulo	63,5	52,6	52,4	39,8	28,3	23,2	17,4	14,8	15,2	13,6	11,9	-81,3

Quadro 17 – Taxas de homicídios na população total por capital
Fonte: SIM/MS; elaborado por Waiselfisz (2013) e editado pelo autor.

O gráfico seguinte demonstra a tendência homicida em Curitiba ascendendo, enquanto que a paulistana descende vertiginosamente.

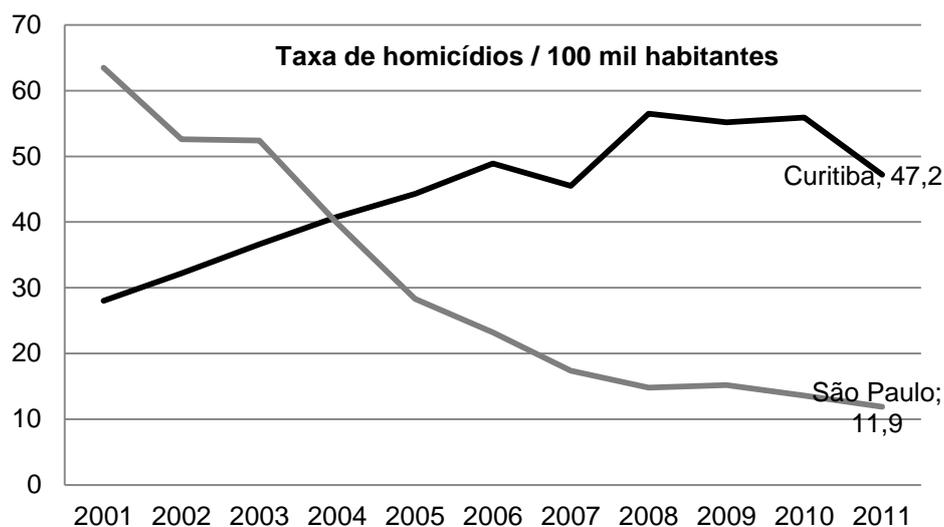


Gráfico 02 – Taxas de homicídios na população total por capital
 Fonte: SIM/MS; elaborado por Waiselfisz (2013) e editado pelo autor.

Observando os números de morte absolutos fica ainda mais impressionante o que foi realizado em São Paulo, pois em 2001 foram 6669 vidas assassinadas, mas em 2011 esse número baixou para 1347. Houve redução de 79,8% (Waiselfisz, 2013).

Na capital paranaense o quadro mostra-se contrário. Enquanto em 2001 houve 453 mortes, 2011 viu esse número quase dobrar, chegando a 883 homicídios, elevação de 83,9% (Waiselfisz, 2013).

Capital	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ%
Curitiba	453	530	612	693	778	874	827	1.032	1.022	980	833	83,9
São Paulo	6.669	5.575	5.591	4.275	3.096	2.556	1.927	1.622	1.681	1.535	1.347	-79,8

Quadro 18 – Número absoluto de homicídios na população total por capital
 Fonte: SIM/MS; elaborado por Waiselfisz (2013) e editado pelo autor.

O gráfico abaixo permite a visualização rápida da tendência de elevação curitibana, aproximando-se, mais e mais, do número de mortes absoluto de São Paulo.

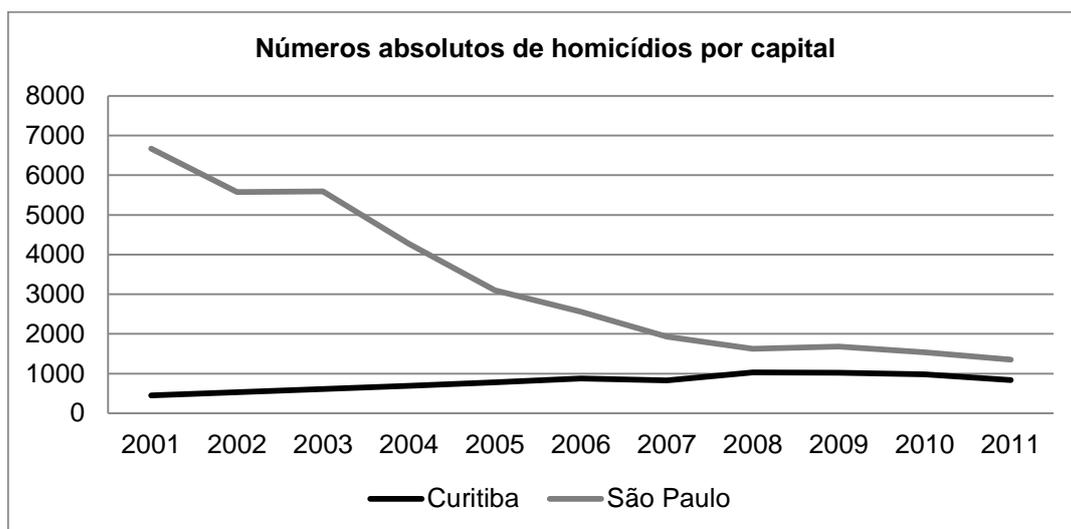


Gráfico 03 – Número absoluto de homicídios na população total por capital
 Fonte: SIM/MS; elaborado por Waiselfisz (2013) e editado pelo autor.

As DHs de Curitiba trabalham em sobrecarga. Considerando o número de IP em andamento (3293) significa que cada delegado de polícia (do total de 6, incluindo o titular da divisional) precisa atuar em 548,83 autos de IP além de atender à cena de crime. Seu colega paulistano (somados todos os delegados, inclusive do Geacrim, são 36) lida com 91,91 IP dos 3309 em andamento no ano de 2013.

Considerando o volume de trabalho dos investigadores (59 na DHPP-PR) há, em Curitiba, 55,81 IPs para cada investigador, entretanto cabe lembrar que quase metade atua exclusivamente na investigação preliminar, não atende aos IPs em andamento, mesmo assim foram contabilizados, do contrário esse número dobraria.

Do lado paulistano, somados investigadores, agentes policiais e carcereiros como fossem uma só carreira (totalizando 204 profissionais), há 16,22 desses policiais para cada IP.

O mesmo cálculo com os escrivães demonstra que os 11 lotados na DHPP-PR tem de atender 299,36 IPs. Os 108 escrivães de São Paulo responsabilizam-se por 30,63 IPs (mais uma vez inclusos os escrivães do Geacrim).

Esses dados encontram-se sintetizados no quadro a seguir, acrescidos da proporção de policiais com as áreas territoriais dos municípios e população local.

Carreira Policial	Delegado		Investigador		Escrivão	
	CUR	SP	CUR	SP	CUR	SP
Policial/IP em andamento	548,83	91,91	55,81	16,22	299,36	30,63
Policial/área (km²)	72,67	42,25	07,39	07,45	39,63	14,04
Policial/população	308.157,7	328.385,4	31.338,07	57.950,36	168.086,00	109.461,80

Quadro 19 – Proporção de IP em andamento em 2013, área territorial e população do município para cada policial.

Fonte: DHPP-PR e DHPP-SP, elaborado pelo autor.

A diferença é bastante elevada, especialmente entre os delegados de polícia. Mesmo que solucionassem um IP por dia levariam mais de um ano para atender toda a demanda.

Com o efetivo atual da DHPP-PR, a tendência é elevar o número de inquéritos aguardando seguimento, pois com a média de 893,75 novos IPs anuais somados aos pendentes, certamente só darão continuidade àqueles com o máximo de condição de resolução. O gráfico abaixo demonstra a diferença entre o volume de trabalho das duas DHPP.

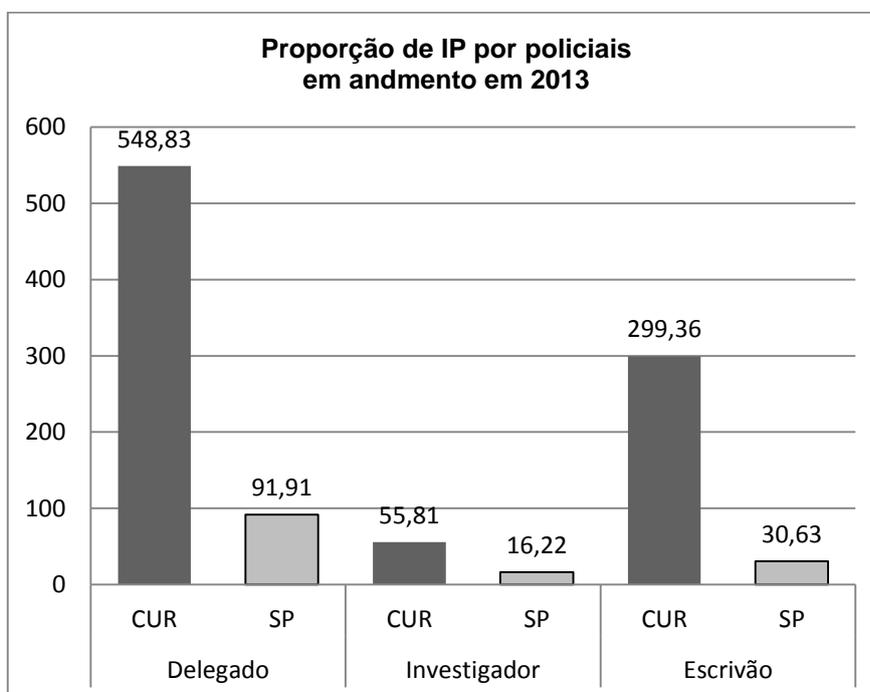


Gráfico 04 – Proporção de IP em andamento em 2013 por policiais
Fonte: DHPP-PR e DHPP-SP, elaborado pelo autor.

Se considerada a proporção de policiais por área territorial do município, conforme quadro 21, a diferença reduz-se drasticamente. Portanto é plausível supor que a área atendida não afeta, em muito, o volume de trabalho das delegacias.

Cada delegado atende, em Curitiba, a média de 72,67 km²; os investigadores respondem por 7,39 km² e escrivães por 39,63 km².

Em São Paulo são 42,25 km² por delegado, 7,45 km² aos investigadores e 14,04 km² por escrivão. Fácil constatar a pequena diferença, especialmente entre os investigadores.

Demonstram-se visualmente as informações por meio do gráfico a seguir.

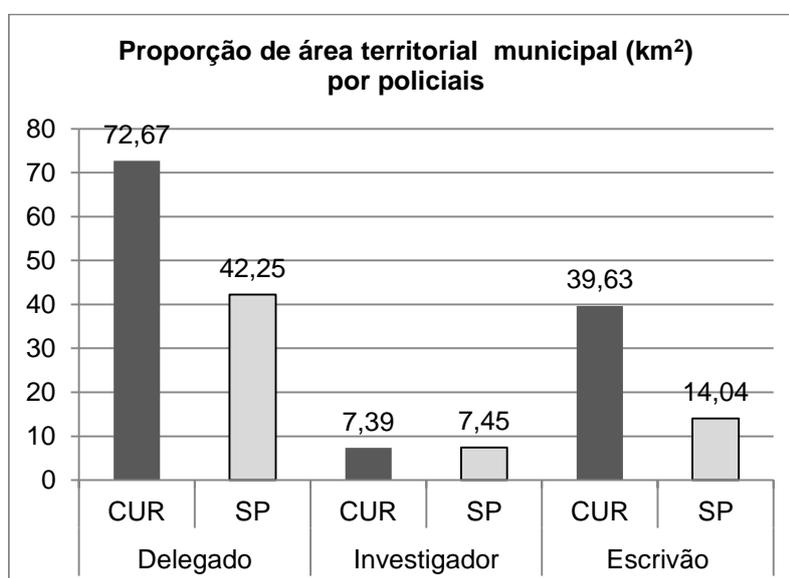


Gráfico 05 – Proporção de área territorial municipal (km²) por policiais
Fonte: DHPP-PR e DHPP-SP, elaborado pelo autor.

A proporção entre policiais e população de Curitiba e São Paulo não dista significativamente, estando muito próximas, especialmente, quanto aos delegados.

Na capital paranaense haveria, na DHPP-PR, um delegado de polícia para cada grupo de 308.157,70 cidadãos; um investigador para 31.338,07 cidadãos e um escrivão para 168.086 cidadãos.

Os números são similares na capital paulista, com 328.385,40 cidadãos atendidos por cada delegado de polícia da Divisão de Homicídios; 57.950,36 cidadãos por investigador; e 109.461,80 cidadãos aos escrivães de polícia.

Portanto também é possível excluir a densidade demográfica como causadora do excesso de trabalho das delegacias encarregadas da investigação de homicídio.

O gráfico a seguir demonstra visualmente essas informações.

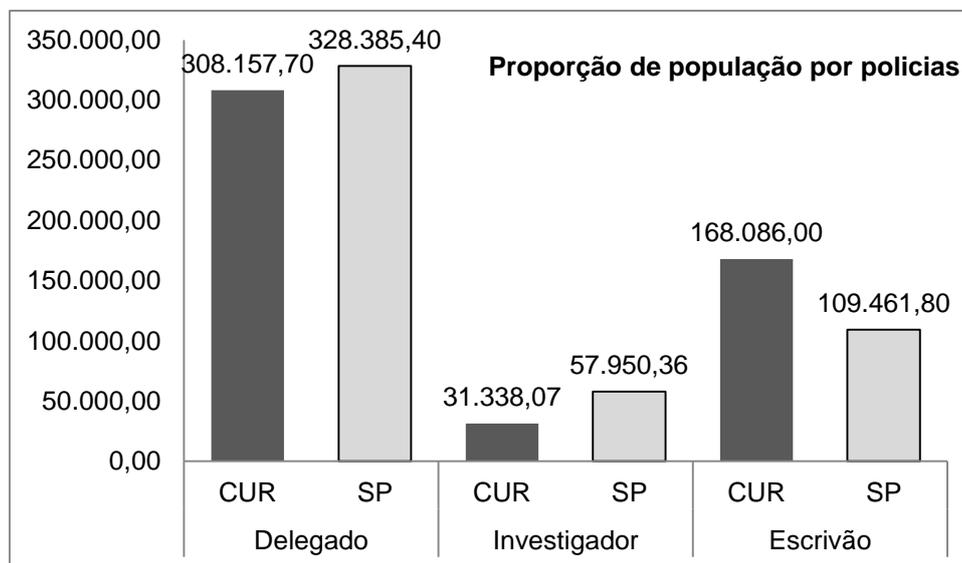


Gráfico 06 – Proporção de população por policiais
Fonte: DHPP-PR e DHPP-SP, elaborado pelo autor.

7.3.1 PROPOSIÇÕES SOBRE O VOLUME DE IPS

Indubitavelmente há excesso de labor para os policias das DHs de Curitiba, sendo tecnicamente impossível atender mais de 500 IPs por servidor, como no caso dos delegados. A resposta fácil, óbvia e necessária seria aumentar o número de servidores da área de segurança pública, no mínimo, à mesma proporção paulistana, porquanto a demanda apresenta-se similar. Isso significaria que a DHPP-PR deveria ter 36 delegados, 204 investigadores e 108 escrivães, além dos papiloscopistas previstos no seu decreto regulador, mas ainda inexistentes de fato.

Num estado onde sequer há o efetivo de policias definido em lei (como se demonstrou no item 7.1 apontando a divergência entre delegados contratados e os definidos como necessários pela lei) não é plausível supor essa proposta, que afrontaria a realidade.

Reduzir o número de homicídios também reduziria o volume de trabalho, mas esta não é, propriamente, uma sugestão, trata-se de imperativo, porém não ocorrerá sem que diversas políticas públicas surtam efeito, como elevar o nível educacional, melhorar condições de emprego e saúde, entre inúmeras outras. A DHPP-PR tem seu papel na redução do número de mortes dolosas, porquanto, ao capturar e manter presos os homicidas, impede que tornem a agir e diminui a sensação de impunidade, servindo como reforço negativo a novas práticas homicidas.

Nesse diapasão, a solução restante seria a DHPP-PR trabalhar mais, pois somente elucidando mais crimes poderia reduzir seu volume de trabalho. Todavia não pode fazê-lo por estar sobrecarregada. Trata-se de um círculo vicioso onde a DH tem mais IPs para investigar por não conseguir investigar os IPs que tem.

Com as atuais circunstâncias, somente resta à DHPP-PR uma solução: elevar seu nível de eficiência valendo-se da estrutura que possui. O Paraná terá de fazer seus policiais produzirem 5 vezes mais que os paulistanos.

Para alcançar este feito não bastam as práticas de reconhecimento visuográfica, Provimento 32/2000 e Geacrim, será preciso que as “folgas” no serviço sejam eliminadas, os desperdícios sejam “enxutos”.

Sem repisar a necessidade de migração para um modelo organizacional mais gerencial, porquanto cediço que depende de muita discussão e consenso entre diversas arenas políticas, demandando elevado esforço e tempo, para atender a atual demanda de IPs propõe-se:

- Priorizar inquéritos novos para identificação rápida do autor; na situação em que se encontra a DHPP-PR não deixar elevar o número de IPs é essencial. Pode parecer uma afirmativa cruel, mas equivale a, *mutatis mutandis*, numa zona de guerra, prestar atendimento médico aqueles com maiores chances de sobrevivência. Embora, aparentemente, isso já ocorra, deve ser assumida a postura e estimulada. Se de plano percebe-se que a investigação irá estagnar, realiza-se a instauração do IP (cumprindo a determinação legal) e avança-se ao próximo.

- Realizar análise de fluxo de valor dos processos e métodos da DHPP-PR a fim de identificar os desperdícios, como perda de tempo na espera dos peritos, ausência de formulários para ofícios (modelos pré-formatados no computador), ausência de planilhas com dados entrecruzados sobre os eventos delituosos etc.

Um fluxo de valor irá demonstrar como é feita a investigação criminal, o tempo que gasta e, após esse panorama inicial, será possível definir como reduzir esse tempo, otimizando os processos.

- Por fim, há necessidade imediata de utilização acentuada da informatização. A DHPP-PR, como todo órgão estadual paranaense, depende da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (Celepar) para a criação de programas informatizados. Todavia, sem aguardar o aval e confecção da Celepar, elaborou sua própria reconstrução visuográfica. Pode e deve fazer isso com todo seu trabalho, eliminando a anotação em livros e transferindo o máximo possível para o meio digital.

Com isso poderá formular suas estatísticas e cruzamento de dados, mesmo que precariamente, sem ter de aguardar outros órgãos. Muito disso já é feito, até houve a criação de uma Subdivisão de Estatísticas e Inteligência para garantir a manutenção e aperfeiçoamento da prática, mas não há uma utilização generalizada dos meios informatizados na DHPP-PR, assim como em qualquer outro órgão público. Portanto cabe à gestão estimular o uso das ferramentas de informática. Estimular que os servidores policiais desenvolvam as próprias ferramentas de trabalho informatizada, como bancos de dados, fichas de atendimento padronizadas etc. Isso possibilitará a automação de inúmeros procedimentos, especialmente os burocráticos.

Decorrendo de todo o exposto, é possível afirmar que o desenvolvimento das atividades policiais, nas DHs de Curitiba, decorre pelo especial esforço conjunto dos servidores, empenhados em buscar melhorias e garantir a prestação de serviços aos cidadãos. Essa dedicação deve ser aproveitada e estimulada para a implementação de quaisquer proposições de melhorias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado paranaense tem visto suas taxas de homicídio elevarem-se nos últimos anos. Deixou de planejar a segurança pública adequadamente por não perceber a criminalidade que debandava das metrópoles que começaram a enfrentá-la mais eficazmente, fazendo a violência migrar para locais menos preparados para contê-la. Por conta disso, está atrasado em relação a estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo no estudo da segurança pública eficiente, precisando buscar informações sobre práticas bem sucedidas com eles.

A presente pesquisa tratou-se disto, a procura por soluções que melhorem a investigação do homicídio na nova DHPP-PR. Utiliza como *benchmark* a DHPP-SP, devido ao conhecido sucesso do estado paulista em reduzir as taxas de homicídio próximas às aceitáveis pela ONU.

Para alcançar este intento, procurou-se expor a relação do Estado, governo e administração pública com a segurança pública, resgatando conceitos e noções históricas. Buscou-se demonstrar que muito dos problemas vividos na segurança pública nacional são oriundos do modelo organizacional burocrático ainda em vigor no Brasil. As disfunções do modelo burocrático são objetos de discussão globalmente há longa data, porquanto não conseguiu acompanhar as necessidades coevas trazidas pelo Estado mais atuante, com mais obrigações frente à sociedade.

Num mundo globalizado, capitalista e percebido da finitude de seus recursos, o cidadão quer ser atendido como cliente da administração pública e não aceita que seus investimentos (por meio dos tributos) sejam desperdiçados. Exige transparência, participação nas decisões e imparcialidade no trato com a administração pública, rejeitando o patrimonialismo retrógrado.

Os servidores policiais também integram a sociedade e, do mesmo modo, querem mais participação no desenvolvimento de suas atividades. Assim o modelo gerencial deveria sobrepor-se ao burocrático para garantir a satisfação social, na busca por uma administração pública mais eficiente, participativa, flexível e criativa. Todavia o Brasil manteve-se, com a CF/88, num modelo burocrático ultrapassado. Mesmo que normas posteriores venham mitigando a organização burocrática, ainda falta o grande salto para o modelo gerencial.

A pesquisa apontou o entendimento global sobre violência e a importância das estatísticas de homicídio como indicadora dos índices de violência em determinadas localidades. Ainda trouxe os dados demonstrando a dispersão da violência nas regiões, antes mais pacíficas. Estas passaram a ter necessidade de discutir o tema, que fugia de suas agendas por estar dentro de patamares controláveis. Caso do Paraná que, especialmente na capital, tem de enfrentar taxas de homicídio semelhantes a países em guerra, enquanto a capital paulista colhe os bons frutos das políticas de segurança pública com a redução das taxas de morte intencional.

O Estado, único autorizado a utilizar a violência (no sentido de poder) contra o cidadão, vê-se cobrado pela sociedade para atuar e legitimar sua própria existência como representante coletivo. Pois, se incapaz de resguardar o direito universal à vida e, tampouco, punir aos que desrespeitarem as normas gerais, não conseguirá manter sua soberania.

A polícia de segurança, instituição estatal empregada para proteger a população e solucionar crimes, realiza o serviço de segurança pública (garantindo o convívio pacífico dos cidadãos entre si). Não pode ser confundida com as forças armadas encarregadas de prestar a segurança interna (destinada à soberania nacional). A pesquisa demonstrou a relação do poder de polícia (limitação dos direitos individuais) como fundamento para a atividade policial de segurança pública e diferenciou polícia administrativa da judiciária, argumentando que tal distinção não deve ser aplicada entre Polícia Civil e Militar, porquanto ambas atuam, em algum momento, repressiva ou ostensivamente.

Com o resgate histórico da polícia de segurança na Europa, embrião da polícia brasileira, percebeu-se como as outras nações já abandonaram o modelo dual nacional (PC x PM) há mais de um século e que as práticas utilizadas ainda hoje se fundam em leis oriundas do tempo do império, carecendo de modernização.

A constitucionalização da polícia de segurança foi fundamental para sua legitimação junto à sociedade surgida após a ditadura militar, colocando a segurança pública como direito garantido na lei maior, limitando a atuação policial às normas vigentes e demonstrando que o novo governo voltava a polícia para a segurança pública ao invés da segurança nacional, como vigia no período militar.

Por determinação constitucional existem seis polícias atuando concomitantemente, atendendo aos mesmos delitos e, por vezes, na mesma área

geográfica (caso da PC e PM), separadas por competência, região ou natureza da atividade (como preventiva e repressiva). Embora alguns contestem a inclusão da Guarda Municipal como polícia, está descrita no art. 144 da CF/88, logo pertencente à segurança pública, soma-se a isso o novo Estatuto Geral das Guardas Municipais, que traz deveres e prerrogativas da polícia de segurança para as GMs. Na taxionomia das polícias nacionais descreveram-se aquelas disciplinadas no art. 144 da CF/88 (Polícia Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civil, Militar e Guarda Municipal), a polícia científica, apontando sua vedação jurisprudencial; e polícia legislativa, destinada às casas legislativas estaduais e federal.

No último capítulo da pesquisa verificaram-se as práticas adotadas pela DHPP-SP de maior sucesso e problemas. Em seguida houve a descrição das práticas adotadas em Curitiba, inclusive as reproduzidas da instituição paulista.

Após se passou à análise dos problemas e sugestão de solução para a investigação de homicídio na DHPP-PR, a fim de responder ao problema de pesquisa.

Restaram comprovadas dificuldades, na capital paranaense, referentes à área de recursos humanos das DHs, com servidores aquém do necessário. Ainda houve a avaliação da estrutura física, que apresenta problemas arquitetônicos e de localização; a relação das ações de investigação com as provas técnicas trazidas pela criminalística e identificação papiloscópica e a utilização das práticas bem sucedidas da DHPP-SP de reconhecimento visuográfica e Provimento 32/2000. Por fim, dissertou-se sobre o excessivo volume de IPs aguardando andamento nas DHs, por falta de pessoal, estrutura e todo o mais já relatado.

Por conta de todas as dificuldades verificadas no desenvolvimento do trabalho investigativo das DHs, é possível afirmar que o empenho pessoal dos servidores lotados na instituição, buscando novas técnicas e práticas investigativas, é o principal responsável pelo seu funcionamento.

Em resposta à questão de pesquisa, foram apresentadas sugestões de ações para buscar a melhoria das atividades investigativas.

Para o baixo efetivo, dada a ciência da ausência de servidores da segurança no estado, sugere-se ao menos a elevação do número de delegados para 12, a fim de garantir o funcionamento dos grupos de investigação preliminar e desafogar a investigação de seguimento. Ainda cabe a criação de cargos para

atividades administrativas, liberando os policiais para exercerem sua função precípua, a investigação do homicídio.

Sugere-se a mudança da arquitetura, nos moldes do PDL carioca, com adequação do ambiente para os servidores e população, empregando atendimento humanizado. Ainda caberia a realocação das DHs nas delegacias distritais, aproximando-as das regiões que atendem e facilitando a locomoção dos policiais.

Para aumentar as provas técnicas dos IPs, propõe-se o estabelecimento da comunicação do IC e IIPR já no momento em que se descobre o cadáver. Sugere-se também elevar o controle estatístico, bastando incluir a informação de existência do exame perinecrocópico nos dados constantes da reconhecimento visuográfica.

Propõe-se a regulamentação do atendimento ao local de crime, desde o isolamento pela PM, passando pelo atendimento do grupo de investigação preliminar, até a atuação das perícias criminal e papiloscópica. Do mesmo modo caberia a regulamentação da reconhecimento visuográfica, hoje sem critério definido pelo poder público, apenas utilizada de acordo com as disposições subjetivas, cabe normatização da SESP.

Para enfrentar a dificuldade em garantir segurança aos familiares de vítimas e testemunhas dos homicídios, sugere-se, nos moldes do Tribunal de Justiça paulista, a elaboração de documento normativo conjunto entre Ministério Público, Poder Judiciário e SESP que garanta o sigilo do nome e endereço, intraprocessualmente, daqueles que se dispuserem a testemunhar.

Por fim, na busca de solução ao maior problema visualizado na DHPP-PR, o excesso de IPs em andamento, sugere-se a priorização das investigações mais recentes e mais simples, para reduzir o acúmulo; a realização de análise de fluxo de valor, a fim de verificar os “desperdícios” nos processos de investigação; e o aumento da utilização dos instrumentos informatizados, facilitando a automação do trabalho, especialmente o burocrático.

Construir um modelo hábil para enfrentar todas essas questões demandará maior enfrentamento do modelo burocrático, tanto para a administração pública, que precisará deixá-lo ou mitigá-lo, quanto para o servidor, que deverá sair da zona de conforto aceitando mudanças nas formas de servir ao público.

As atuais exigências sociais para com o Estado pressupõem novas atitudes dos gestores públicos além do mero cumprimento da lei, da execução autômata de

tarefas: indispensável o compromisso com o resultado efetivo, capaz de impulsionar o desenvolvimento social.

O presente trabalho traz, como contribuição para novos estudos, um marco inicial da investigação de homicídios em Curitiba, diagnóstico preliminar da situação em que se encontra a atual DHPP-PR e o levantamento de práticas possíveis, fatores inéditos no estado paranaense, comumente ignorados nas pesquisas de segurança pública nacionais.

Sugere-se, para trabalhos futuros, outras vertentes a serem exploradas:

- Faz-se necessário conhecer mais a fundo, não apenas o ambiente da criminalidade, mas onde trabalham os policiais, quais suas necessidades, anseios e perspectivas, como forma de estimular a motivação. Para tanto uma análise de clima organizacional seria bem-vinda;

- Com a necessidade de produzir mais e gastar menos recurso, torna-se importante verificar formas de estimular a eficiência policial sem contratar mais pessoal ou comprar mais equipamentos. Uma análise de fluxo de valor tornaria possível conhecer as falhas na produção do IP e eliminar gastos desnecessários.

Abaixo, quadro com resumo das sugestões apontadas neste trabalho de pesquisa:

Proposta	Item
Mudança para o modelo organizacional gerencial	2.5.3.2
Aumento do número de delegados na DHPP-PR	7.1
Mudança na arquitetura das Delegacias de Polícia	7.2.1
DHs dentro das Delegacias de Polícia de bairro	7.2.1
Acionamento do IIPR e IC concomitante à DHPP-PR	7.2.2
Normativo que discipline o atendimento ao local de crime	7.2.2
Normativo que discipline a reconhecimento visuográfica	7.2.3
Normativo que torne sigilosos os dados das testemunhas de homicídio	7.2.4
Priorização para IP mais novos e com maiores possibilidades de solução	7.3.1
Análise de fluxo de valor para verificar “desperdícios” nos procedimentos	7.3.1
Estímulo à informatização e uso da criatividade dos servidores policiais	7.3.1

Quadro 20 – Resumo das proposições de ações para aperfeiçoamento dos procedimentos de investigação
Fonte: Autor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando e SOUZA, Luís Antônio F. **A sociedade e a lei: o código penal de 1890 e as novas tendências penais na primeira república.** São Paulo, 12 de set. 2003. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down113.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2013.

ANÍBAL, Felipe. PR tem menor proporção de delegados por habitantes no país. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1458316>>. Acesso em: 31 mar. 2014.

ANJOS, Nivaldo Nascimento dos. **Funcionalidade do sistema de segurança pública no Brasil e a violência social: um estudo.** Rio de Janeiro: ESG, 2011. Disponível em: <<http://www.esg.br/uploads/2012/03/ANJOSNivaldo.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2013.

ARISTÓTELES. **Política.** Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado.** 37 ed. São Paulo: Globo, 1997.

BADIA, Thomas Diego. Au Brésil, Curitiba, l'ex-ville modèle d'Amérique latine, peine à se réinventer. **Le Monde**, 27 mar. 2014. Disponível em: <<http://mondeacplanete.blog.lemonde.fr/2014/03/27/au-bresil-curitiba-lex-ville-modele-damerique-latine-peine-a-se-reinventer/>>. Acesso em 21 abr. 2014.

BARROSO. Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito** (o triunfo tardio do direito Constitucional no Brasil). Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C7O-2007-LUIZ%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2013.

BARBIER, René. **Pesquisa-ação.** Brasília: Liber Livro, 2004.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa.** Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva.** Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 4, edição 7, Ago/Set de 2010, p. 30-47. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/23594>>. Acesso em 20 abr. 2013.

BEATO, Cláudio C. **Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário.** Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/reinventando.pdf>. Acesso em 20 jul. 2013.

_____. e SILVA, Geélison F. **Confiança na polícia em Minas Gerais**: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. Opin. Publica, Campinas, v. 19, n. 1, jun. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 13 ago. 2013.

BERGER, Luiz Marcelo. **Um modelo baseado em agentes para estudo das propriedades emergentes decorrentes da aplicação da lei penal**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2ª ed. Tradução de João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONATTO, Cláudio; MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Questões Controvertidas no Código de Defesa do Consumidor**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Ministério da Justiça. Segurança Pública. **Órgãos de segurança**. Conceitos básicos. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/senasp/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRNN.htm>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2012.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm#art218>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2013

_____. Alvará de 10 de Maio de 1808. **Intendente Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brazil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_25/alvar100502.htm>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Lei de 29 de Novembro de 1832. **Promulga o Código do Processo Criminal de Primeira Instância com Disposição Provisória à**

Cerca da Administração da Justiça Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm#art12§1>. Acesso em 05 mai. 2013.

_____. Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834. **Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Lei nº 105, de 12 de maio de 1840. **Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM105.htm>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Lei nº 261, de 3 de Dezembro de 1841. **Reformando o Código do Processo Criminal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM261.htm>. Acesso em 05 mai. 2013.

_____. Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842. **Regula a execução da parte policial e criminal da Lei nº 261 de 3 de Dezembro de 1841.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Decreto nº 3.598, de 27 de Janeiro de 1866. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3598-27-janeiro-1866-554213-publicacaooriginal-72693-pe.html>>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871. **Altera diferentes disposições da Legislação Judiciária.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM2033.htm>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871. **Regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de Setembro do corrente ano, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciária.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/Historicos/DIM/DIM4824.htm>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Decreto nº 1º, de 15 de novembro de 1889. **Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. Decreto nº 24.531, de 2 de Julho de 1934. **Aprova novo Regulamento para os serviços da Polícia Civil do Distrito Federal.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24531-2-julho-1934-498209-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 ago. 2013.

_____. **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Órgãos de Segurança; conceitos básicos.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B1BFF9F1B-2ECD-4A25-9976-661FB5A66624%7D¶ms=itemID=%7BE16A5BBC-4A90-4C01-88A7-643B4A1DD68C%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em 13 mai. 2013.

_____. **MINISTÉRIO DA SAÚDE. A Declaração de óbito:** documento importante e necessário. Brasília, Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=81896>. Acesso em 22 mai. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

_____. **A administração pública gerencial:** estratégia e estrutura para um novo Estado. Revista de Economia Política, vol., 17, nº 3 (67), julho-setembro/1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2012.

CALDAS JÚNIOR, José Tércio Fagundes. **Polícia administrativa ou preventiva e polícia judiciária ou repressiva.** Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/content/pol%C3%ADcia-administrativa-ou-preventiva-e-pol%C3%ADcia-judici%C3%A1ria-ou-repressiva>>. Acesso em 20 abr 2013.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de. **Sociologia aplicada à administração.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Departamento de Polícia Legislativa.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/departamento-de-policia-legislativa>>. Acesso em 20 mai. 2013.

CERQUEIRA, Daniel. **Mapa dos Homicídios Ocultos no Brasil.** Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19232>. Acesso em 14 out. 2013.

CHOUKR, Fauzi Hassan; BACILA, Carlos Roberto. **Polícia e Estado de Direito na América Latina:** Relatório Brasileiro. In: AMBOS, Kai; GÓMEZ COLOMER, Juan-Luis; VOGLER, Richard. *La policía en los estados de derecho latinoamericano: un proyecto internacional de investigación.* Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria feral do Estado.** 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAVIDSON, Paul. **¿Quées erróneo enel Consenso de Washington y quédebemoshacer?** Cuad. Econ., Bogotá, v. 22, n. 39, dic. 2003. Disponível em <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000200008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 14 fev. 2014.

DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 20 jun. 2013.

DESGUALDO, Marco Antonio. **Reconhecimento Visuográfica e a Lógica na investigação Criminal.** 2006. Disponível em: <http://www2.policiacivil.sp.gov.br/x2016/modules/mastop_publish/files/files_4ca23424cfeaa.pdf>. Acesso em 20 dez. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FÉLIX, Rosana *et alii*. Policiais relatam nos próprios inquéritos a falta de estrutura. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 05 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/crime-sem-castigo/conteudo.phtml?tl=1&id=1396678&tit=Policiais-relatam-nos-proprios-inqueritos-a-falta-de-estrutura>>. Acesso em 05 ago. 2013.

_____. Silêncio ensurdecador. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 06 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/crime-sem-castigo/conteudo.phtml?tl=1&id=1396999&tit=Silencio-ensurdecador>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

_____. Só 19% das investigações de assassinatos têm prova técnica. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 07 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/crime-sem-castigo/conteudo.phtml?id=1397293>>. Acesso em: 07 ago. 2013.

_____. A cada 23 homicídios, uma pessoa é condenada. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 11 ago. 2013. Disponível em: <www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/crime-sem-castigo/conteudo.phtml?tl=1&id=1398505&tit=A-cada-23-homicidios-uma-pessoa-e-condenada>. Acesso em: 11 ago. 2013.

FRANCO, Maria Amélia S. **Pedagogia da pesquisa-ação.** Educação e Pesquisa, São Paulo: v.31, n. 3, p. 483-502, 2005.

GOLDSTEINS, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre.** Tradução Marcello Rollemberg. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

GRECO, Alessandra Orcesi Pedro. Homicídio doloso qualificado: a suficiência ou não das qualificadoras previstas no Código Penal atual. *In*: MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.). **Homicídio Crime Rei.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.

GRIZA, Aida. **Polícia, técnica e ciência: o processo de incorporação de saberes técnicos-científicos na legitimação do ofício de policial**. 1999. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/2564>>. Acesso em 16 set. 2013.

HAGEN, Acácia Maria Maduro. **O trabalho policial: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/5810>>. Acesso em 20 mai. 2013.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. México: FCE, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

KÖCHE, José Carlos. Fundamentos da metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 29. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

KRUG, Etienne G.. **Organização Pan-Americana da Saúde**. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, 2003.

LIMA, Roberto Kant de. **Polícia e exclusão na cultura judiciária**. Tempo soc., São Paulo, v. 9, n. 1, maio 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701997000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 20 abr 2013.

LIMA, Marcos Carneiro. O conceito das primeiras 48 horas nos casos de investigação do crime de homicídio. *In*: São Paulo. **Departamento de Homicídios e de Proteção à pessoa DHPP**. São Paulo: Roca, 2008, p. 13-15.

LOPES JUNIOR, Elias Pereira et al. **Rigidez e subjetividades: uma análise cultural em uma organização policial**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, dez. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 jul. 2013.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 25 ed., atualizada pelo professor Miguel Alfredo Maluf Neto. São Paulo: Saraiva, 1999.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis: Insular, 2009.

_____. **Introdução ao estudo da segurança pública**: livro didático. 3ª ed. Palhoça: Unisul Virtual, 2005. Disponível em: <http://busca.unisul.br/pdf/88809_Nazareno.pdf>. Acesso em 19 ago. 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Metodologia Científica.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. *In*: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997a. Disponível em:

<https://www.academia.edu/3261499/A_etica_do_patrimonialismo_ea_modernizacao_da_administracao_publica_brasileira>. Acesso em 20 dez. 2013.

_____. Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração. *In*: **Revista do Serviço Público**, nº 1; jan-abr, 1997b, p. 42-78.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 17 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, Rauf de Andrade. **Poder de Polícia no Senado Federal.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/MonografiaRauf.pdf>>. Acesso em 27 mai. 2013

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MERTON, Robert King Merton. Estrutura burocrática e personalidade. *In*: ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas.** Rio de Janeiro: Editora Atlas, 1967, p. 57-69.

MINGARDI, Guaracy. **A Investigação de Homicídios: construção de um modelo.** Brasília: Senasp, 2006. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={E83F87A5-D8CF-4F3C-96E2-92B2218B9567}&ServiceInstUID={B78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-31787003C745}](http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={E83F87A5-D8CF-4F3C-96E2-92B2218B9567}&ServiceInstUID={B78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-31787003C745}>)>. Acesso em: 25/08/2012.

MISSE, Michel. **O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil:** algumas reflexões a partir de uma pesquisa. Soc. estado., Brasília, v. 26, n. 1, abr. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 jul. 2012.

_____. **O inquérito policial no Brasil:** Resultados gerais de uma pesquisa. Disponível em:

<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas7Art2.pdf>. Acesso em 04 abr. 2011.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**: sociologia da força pública. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. Ed. ver. São Paulo: Edusp, 2002.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORGAN, James M.; LIKER, Jeffrey K. **Sistema Toyota de desenvolvimento de produto**: integrando pessoas, processo e tecnologia. Porto Alegre: Bookman, 2008.

NASCIMENTO, Andréa Ana do. Reforma da Polícia Civil do Rio de Janeiro a partir do programa Delegacia Legal (PDL). **ENFOQUES on-line**: Rio de Janeiro, v. 7, n 1, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/pdfs/2008-MAR.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Sociologia das organizações**: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo. São Paulo: Cengage Learning, 1999.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. **CID-10**. São Paulo: Edusp, 2008. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/cid10.htm>>. Acesso em 27 jan. 2014.

OSBORNE, David; e GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. de Sérgio Fernando GuarischiBath e Ewandro Magalhães Jr. 4 ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Wilfredo *et al.* **Relatório Nacional da Execução da Meta 2**: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em 19 dez. 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP**. Disponível em: <http://www2.policiacivil.sp.gov.br/x2016/modules/mastop_publish/?tac=DHPP>. Acesso em 18 set. 2013.

POLÍCIA FEDERAL. **Histórico da Polícia Federal**. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/institucional/historia/historico>>. Acesso em 20 ago. 2013.

POLÍCIA Ferroviária Federal. **Folha de São Paulo**. 10/09/2010. Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/1/post/2010/09/polcia-ferroviria-federal.html>>. Acesso em 20 ago. 2013.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Conheça a PRF**. Disponível em: <<https://www.prf.gov.br/PortalInternet/conhecaPRF.faces;jsessionid=524CAF25DBE5DDA76C72253966B64579.node30187P00>>. Acesso em 20 ago. 2013.

PORTUGAL. Alvará com força de Lei da criação da Intendência Geral da Polícia e seu **Regulamento, de 25 de Junho de 1760**. Disponível em: <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3848.pdf>. Acesso em 20 ago. 2013.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO PAULO. **A origem da polícia no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em 13 mai. 2013.

SANTOS, José Gilmar Araujo. **Polícia Legislativa e segurança pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3551, 22 mar. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24027>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

SANTOS, Marcelo Justus dos. **Uma abordagem econômica das causas da criminalidade**: evidências para a cidade de São Paulo. 2012. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-14082012-095859/>>. Acesso em: 15 set. 2014.

SHIKIDA Pery Francisco Assis.; BORILLI, Salete Polonia. **Economia do crime: estudos de casos nas penitenciárias paranaenses**. Porto Alegre (RS): Impresso pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, 2007. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2007_06.pdf>. Acesso em 12 ago. 2011.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo *et al.* **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça – SENASP, 2009. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={CF2BAE97-81BC-4482-95B9-983F1CC404DA}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B265C344C-CF4B-48B6-8EDC-906D15067F01%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em 24 mar. 2014.

SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; e CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de Política**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. **Polícia e Sociedade**: uma análise da história da segurança pública brasileira. Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_U_MA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf>. Acesso em 20 ago. 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2013.

TOMAS, Kleber *et alii*. Onda de violência pode ter matado 370 pessoas em 2012, diz defensoria. **G1**, 01 nov. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/11/onda-de-violencia-pode-ter-matado-370-pessoas-em-2012-diz-defensoria.html>>. Acesso em 10 abr. 2014.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIPP, David. **Pesquisa-ação**: uma introdução metodológica. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). 2011 **Global Study on Homicide**: trend, contexts, data. Viena, 2011. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

_____. **Homicide Statistics 2013**. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Homicide_statistics2013.xls>. Acesso em 14 nov. 2013.

_____. **Índices globais de homicídios estão estáveis ou em queda, diz novo relatório do UNODC**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2009/04/24-indices-globais-de-homicidios-estao-estaveis-ou-em-queda-diz-novo-relatorio-do-unodc.html>>. Acesso em 14 nov. 2013.

_____. **Methodological Annex**. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/Methodology_2012revision.pdf>. Acesso em 14 nov. 2013.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013**: homicídios e juventude no Brasil. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2013_jovens.php>. Acesso em 14 nov. 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____; MILLS, Charles Wright. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1946.

WOMACK, James P.; JONES, Daniel T.; ROOS, Daniel. **A Máquina que mudou o mundo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

ANEXOS

ANEXO A – QUADRO DE SERVIDORES E VEÍCULOS – DIVISÃO DE HOMICÍDIOS/SP

Quadro de Servidores e Veículos - Divisão de Homicídios - São Paulo

1ª DP	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
Sede	1	4	2	-	-	-	-	3
Equipe A	1	5	4	2	2	-	-	10
Equipe B	2	5	9	1	-	-	-	7
Equipe C	1	5	8	1	1	-	-	11
Equipe D	1	5	7	1	-	-	1	8
Equipe E	1	4	6	4	-	-	-	11
Equipe F	1	5	9	2	1	-	-	13
Total	8	33	45	11	4	0	1	63

2ª DP	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
Sede	1	4	3	-	1	-	-	2
Equipe A	1	5	7	1	-	1	-	10
Equipe B	1	5	6	2	-	-	-	7
Equipe C	1	5	6	2	-	-	-	8
Equipe D	1	5	9	1	-	-	-	9
Equipe E	1	5	7	1	-	-	-	9
Equipe F	1	5	9	-	-	-	-	8
Total	7	34	47	7	1	1	0	53

3ª DP	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
Sede	1	1	2	-	-	-	-	2
Equipe A	1	3	15	-	-	-	-	10
Total	2	4	17	0	0	0	0	12

4ª DP	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
	2	8	7	5	-	-	-	9

5ª DP	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
	2	7	8	4	-	-	-	11

Assistência / Cartório Central / Chefia dos Investigadores	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
	4	10	18	2	-	-	-	12

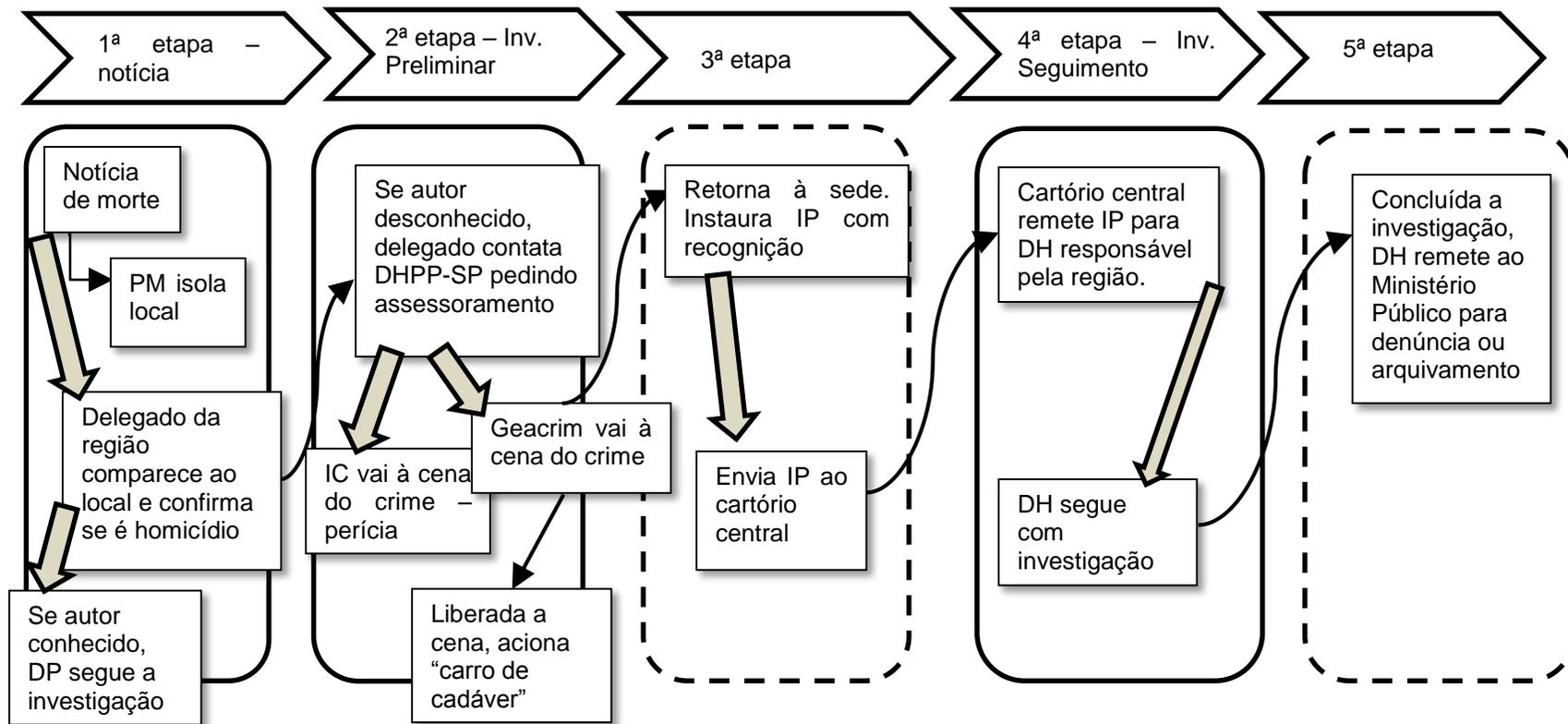
GEACRIM Grupos e Coordenadoria	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
	11	12	24	3	1	6	4	36

Seção de Identificação de Cadáver	Deleg.	Escriv.	Investig.	Ag. Pol.	Carcer.	Papil.	Aux. Papil.	Veículo
	-	-	-	-	-	7	3	-

Número total de Inquéritos	Ano	2010	2011	2012	2013
	Total IP	2377	2674	4229	3309
Quantos tiveram perinecropsopia		540	759	1045	757

Fonte: DHPP-SP

ANEXO B – FLUXO DA INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS DA DHPP-SP



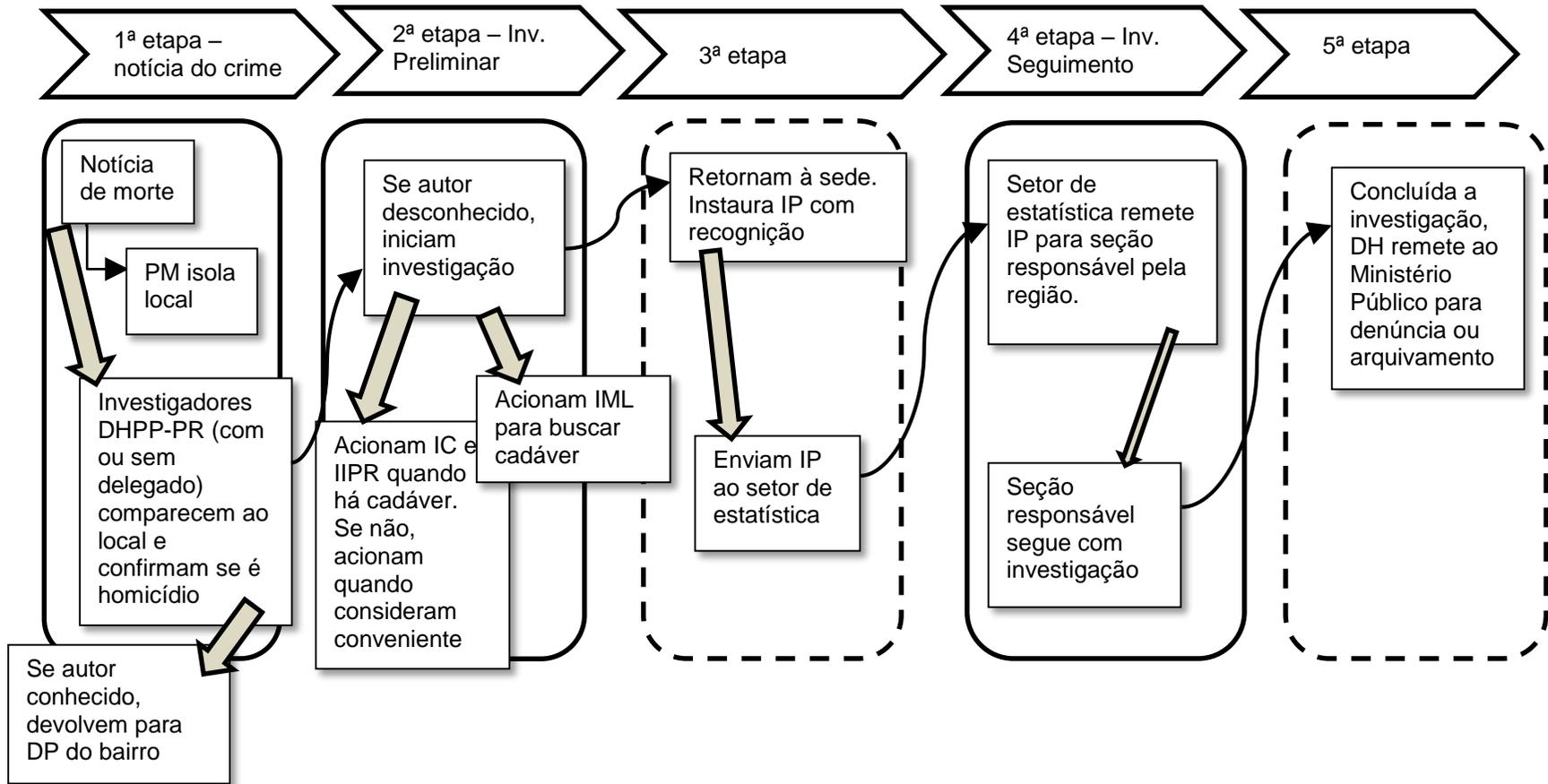
Fonte: Autor, com base na DHPP-SP

ANEXO C – REGISTROS DE INQUÉRITOS INSTAURADOS NA DHPP-PR (POR MÊS E ANO)

Mês/Ano	2010	2011	2012	2013
Janeiro	19	69	98	112
Fevereiro	64	57	79	69
Março	94	124	48	59
Abril	75	40	50	81
Mai	117	88	149	72
Junho	43	42	60	58
Julho	56	100	69	63
Agosto	62	131	72	58
Setembro	61	75	90	82
Outubro	53	117	42	79
Novembro	116	50	68	63
Dezembro	144	47	50	60
Total	904	940	875	856

Fonte: DHPP-PR, elaboração Subdivisão de Estatísticas e Inteligência

ANEXO D – FLUXO DA INVESTIGAÇÃO DE HOMICÍDIOS DA DHPP-PR



Fonte: Autor com base na DHPP-PR