

O poder de polícia e a prevenção do delito

(A memória de Serrano Neves — 1913/1982)

RENÉ ARIEL DOTTI

Professor Titular de Direito Penal da Universidade Federal do Paraná. Advogado Criminal. Membro do Conselho Nacional de Política Penitenciária e do Grupo Brasileiro da Associação Internacional de Direito Penal

De profundis

Francisco de Assis Serrano Neves, notável criminalista recentemente falecido, foi um dos maiores tribunos do Júri ao lado de Evandro Lins e Silva, Carlos de Araújo Lima, José Bonifácio Diniz de Andrada, Jorge Severiano, Adauto Lúcio Cardoso, João Romeiro Neto e Raul de Araújo Jorge, nos anos 50. Julgamentos memoráveis transmitidos pela Rádio Nacional para todo o País e alguns deles divulgados na obra de Carlos de Araújo Lima, Os Grandes Processos do Júri, constituem parte do acervo de valor histórico e presente, não apenas para revelar as grandezas do debate democrático no foro do tribunal popular, como para dar às gerações futuras de advogados um manancial de cultura, de talento e de esforço profissional.

Serrano Neves foi nobre e corajoso. No ano de 1966, atendendo prontamente um convite formulado por mim e por José Carlos Alvim — impetrantes de habeas corpus em favor de vinte jornalistas paranaenses acusados de crime político —, levou a causa até o Supremo Tribunal Federal. Sustentando a liberdade de imprensa e o direito do público à notícia, Serrano colocou-se ao lado dos acusados que estavam pagando o caro ônus de escrever sem temores e auticismos, virtudes afrontantes naqueles “ásperos tempos”. E com seu gesto

Conferência pronunciada no III Encontro dos Delegados de Polícia do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 23 de julho de 1982.

Integrou-se definitivamente na luta desempenhada pelos seus colegas e outros advogados que modelaram um capítulo especial na crônica das liberdades públicas, dos direitos e das garantias individuais.

Ao lhe dedicar, in memoriam, as reflexões sobre o poder de polícia e a prevenção do delito, nada mais faço senão, mingudadamente, render homenagem ao seu patrimônio profissional, humanista e cívico. Particularmente quando, na qualidade de membro de um Grupo de Trabalho instituído pelo Ministro Peirão Portella — a fim de investigar as causas da criminalidade e propor sugestões para seu combate —, foi o lutador ardoroso para que a legislação, defirindo o abuso de autoridade, fosse efetivamente aplicada. E assim o fez, não só como advogado criminalista militante e cômico de seus deveres, mas, também, pela sua condição de homem. Um homem bom, justo, conciliador e esperançoso.

E assim vai, através da palavra (sempre da palavra!) que agora assume o matiz de oração, um pedaço de confiança e um trecho recordado da causa comum.

“Palavra” que não se escondeu nem mesmo quando tantos aconselhavam... “não dá pra falar muito, não; espera passar o avião”. Se fosse possível telefonar-lhe agora, eu diria à maneira de Chico Buarque: “Na estrada peguei uma flor;... eu tenho saudade da nossa canção...”.

SUMARIO

1. As novas perspectivas em torno das liberdades públicas e dos direitos individuais
2. A participação na vida política e nos negócios públicos
3. O princípio da publicidade
4. As relações polícia-povo
5. Conflito de atribuições entre as polícias civil e militar na administração da Justiça criminal
6. As relações polícia-povo no plano internacional
7. Perspectiva geral

1. Determinados acontecimentos políticos, como a revogação do Ato Institucional nº 5 e a Lei de Anistia, abriram perspectivas para o exercício das liberdades públicas e dos direitos e garantias individuais.

Entre os setores beneficiados com o *renascimento* de métodos e meios compatíveis com a prática da democracia, pode-se referir a imprensa, o Parlamento e a universidade. Com o levantamento da censu-

ra prévia que asfixiava os meios de comunicação; com a garantia do mandato contra as cassações impostas sumariamente pelo Poder Executivo e com a restituição da liberdade de cátedra, essas três instituições nacionais passaram a desenvolver um fecundo programa de defesa dos interesses públicos na medida de suas possibilidades, ainda relativas, posto que não alcançaram estágios de progresso capazes de eliminar os resíduos de autoritarismo que ainda remanescem, como consequências de um período de bruscas e radicais transformações que cercaram a participação do povo nas decisões do Governo.

Não obstante os percalços pelos quais passam as instituições dos países em vias de desenvolvimento — e o Brasil é um deles —, não se pode negar que um grande passo já foi dado no sentido de se permitir aos cidadãos a liberdade de discutir amplamente os problemas comuns a eles, como pessoas individualmente consideradas e como parte de um todo que constitui a sociedade.

A liberdade de *manifestação do pensamento e das idéias* é uma etapa à qual se devem suceder as liberdades de *informação* e de *decisão* para se compor a trilogia do acesso popular aos centros do poder. Através da primeira delas, a todos os brasileiros no uso e gozo de seus direitos civis e políticos se deve garantir o direito de emitir a sua opinião a salvo de perseguições oficiais ou particulares ditadas pelo interesse político, social, religioso, econômico ou cultural. O ser do homem em tal perspectiva é universal e coerente dentro de um extenso e deambulante mural de fragmentos e contradições.

A liberdade de *informação* pressupõe, como seu corolário lógico, o *direito à informação*. A Declaração Universal dos Direitos do Homem (Paris, 1948) proclama em favor de todos o direito à liberdade de opinião e expressão sem constrangimentos e o direito correspondente de investigar e receber informações e opiniões e de divulgá-las, sem limitação de fronteiras (art. 19).

Através de preceito mais detalhado, assim dispõe a Convenção Européia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e suas Liberdades Fundamentais (Roma, 1950):

“Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão. Esse direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de comunicar informações ou idéias, sem que possa haver a ingerência da autoridade pública e sem consideração de fronteiras. O presente artigo não impede os Estados de submeterem as empresas de radiodifusão, cinema ou televisão a um regime de autorização” (art. 10, 1º).

2. O exercício das liberdades de manifestação do pensamento e das idéias, de informação e de decisão, habilita o cidadão a participar do processo, também decisório, que envolve o Estado, a comunidade e os indivíduos.

A participação de todos nos assuntos públicos é uma das exigências inerentes à preservação e ao desenvolvimento dos direitos humanos, sociais, econômicos e culturais. A Encíclica *Pacem in Terris* (1963) destacou esse direito como expressão da dignidade pessoal. Segundo o aludido documento, através da participação na vida pública se abrem aos seres humanos novas e vastas perspectivas de trabalhar em favor do bem; “os freqüentes contactos entre cidadãos e funcionários públicos tornam a estes menos difícil a tarefa de captar as exigências objetivas do bem comum e a sucessão de titulares nos poderes públicos impede o envelhecimento da autoridade; ao contrário, oferecem a possibilidade de renovação em correspondência com a evolução da sociedade” (1).

A participação de todos nos assuntos públicos, quer através da representação parlamentar, corporativa ou associativa, quer através da atuação pessoal, implica na *abertura de conhecimento* do objeto e da situação em torno dos quais gravitam os direitos, os deveres e os interesses das pessoas. E tal *abertura de conhecimento* é o principal objetivo da liberdade de informação que pressupõe o direito de informar-se, de ser informado e o de informar. No primeiro caso, transparece a *liberdade de investigação* com o direito de acesso às fontes, tanto públicas como privadas; no segundo, se caracteriza o comportamento passivo, o receber a informação, enquanto no último caso, ela é transmitida.

Em outra oportunidade foi acentuado que “o progresso da civilização está na dependência da participação de todos nos problemas e nas soluções comuns e tal objetivo será alcançável na medida em que a informação depurada e livre permita exercitar o direito de manifestação do pensamento. Na linguagem enfática do publicista DESANTES, informar é participar e promover a participação dos demais, e a informação, tanto sob o aspecto passivo, como ativo, isto é, recebendo-a ou transmitindo-a, caracteriza já um modo de participação. Daí se concluir que, se a participação é um direito e um dever e a informação está em proporção direta com ela, também a informação é um direito e um dever” (2).

A Constituição espanhola (1978), como fruto de uma assembléia nacional constituinte e do pluralismo político e ideológico, consagra o direito de comunicar ou receber livremente informação verídica por qualquer meio de difusão (art. 20, I, *d*), proibindo a restrição a esses direitos mediante qualquer tipo de censura prévia (art. 20, 2).

E de maneira expressa dispõe que os cidadãos têm o direito de participar nos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes, livremente eleitos por sufrágio universal em eleições periódicas. Também é assegurado a todos os cidadãos o direito de acesso, em con-

(1) A Encíclica foi divulgada em *Textos Básicos sobre Direitos Humanos*, de GREGÓRIO PECES e BARBA MARTINEZ, Madrid, 1973, págs. 415 e segs.

(2) RENÉ ARIEL DOTTI, “A informação cultural no Estado de Direito”, tese apresentada à VII Conferência Nacional da OAB, em *Anais*, Curitiba, 1979, pág. 674; JOSÉ MARIA DESANTES, *La Información como Derecho*, Madrid, 1974, pág. 31.

dições de igualdade, às funções e aos cargos públicos, cumpridos os requisitos legais (art. 23). No mesmo sentido, dispõe o art. 48, n^{os} 1 a 4 da Constituição de Portugal (1976). As Cartas Políticas referidas apresentam, como características de afinidade, o terem sido elaboradas, discutidas e aprovadas pelos parlamentos livres após as quedas das ditaduras de Franco e de Salazar.

O direito dos cidadãos de participarem nos negócios públicos é formalmente amparado em textos fundamentais de outros países: Constituição da Noruega (art. 29); Constituição da Bélgica (art. 6); Constituição de Luxemburgo (art. 11, 2); Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (arts. 20, 2 e 23, 2); Constituição francesa de 1958 (art. 3, 1).

Também na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789, art. 6) e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (New York, 1966, art. 25, *a*), além de outros documentos, a matéria é expressamente regulada, como um dos mais elementares direitos da cidadania.

3. A participação de todos os cidadãos na vida pública do País, diretamente, por meio de entidades de classe, associações comunitárias e de representantes livremente eleitos, deve-se desenvolver através de princípios e de mecanismos de garantias, sob pena de tal participação não passar de uma atividade puramente formal e distanciada dos centros políticos e administrativos do poder. Daí, então, a necessidade em se proteger eficazmente a liberdade dos meios de comunicação e de informação (imprensa, rádio, cinema, televisão) e também o exercício dos mandatos, resultem eles da representação de classe (como nas corporações), de entidades destinadas a servir a comunidade ou do voto em eleições livres.

Em página magistral, Kelsen aponta o *princípio da publicidade* como uma das vertentes fundamentais da democracia representativa. E, contestando a alegação de que a publicidade põe à vista certos inconvenientes políticos como as imoralidades e as corrupções, afirma que tais defeitos também existem nas autocracias, com uma diferença: não são conhecidos porque cobertos pelo sigilo e, em lugar da clareza, existe a tendência em ocultar ⁽³⁾.

Como ocorre em qualquer atividade humana, a prática de atitudes fundadas neste ou naquele princípio, está sujeita a distorções e abusos. Mas é preferível corrigir os defeitos da publicidade — e os direitos de resposta e de retificação mostram-se plenamente integrados em tal sistema de liberdades públicas — a manter a sociedade na ignorância de fatos e de ações que lhe dizem respeito. A efervescência do debate e da polêmica abertos é sempre um fenômeno de vitalidade e progresso, ao contrário do silêncio e da omissão que conduzem à *paz dos mortos*.

(3) HANS KELSEN, *Esencia y Valor de la Democracia*, trad. RAFAEL TAPIA e LEGAZ Y LACAMBRA, México, 1974, pág. 154.

4. Nos regimes políticos que se desenvolvem à luz dos princípios e das regras da democracia social e de direito, os problemas da polícia e do povo aparecem como inter-relações obrigatórias num plano de respeito às liberdades públicas, aos direitos e às garantias individuais. Em tal perspectiva incumbe à polícia, como instituição que detém uma parcela do poder político e administrativo do Estado, não somente a *função repressiva*, isto é, a aplicação concreta dos textos de Direito Penal e Processual Penal, retribuindo a culpabilidade dos autores do crime, mas também a *função preventiva*, ou seja, a adoção de um comportamento destinado a evitar a prática dos ilícitos criminais.

Para alcançar esse estágio de progresso que constitui uma autêntica missão de segurança individual e coletiva, as autoridades e seus agentes devem dedicar especiais cuidados no trato social com os cidadãos, orientando-os para evitar que eles se transformem em réus ou vítimas.

Não deve causar qualquer surpresa essa forma de se encarar a realidade, posto que assim como ocorre no combate às epidemias e outros fenômenos que em determinado tempo e lugar traumatizam a sociedade, há necessidade de uma terapia preventiva destinada a imunizar as pessoas contra o vírus da doença.

Nos ilícitos contra a pessoa (homicídio, lesões corporais, calúnia, difamação, injúria etc.); contra o patrimônio (furto, estelionato, apropriação indébita, roubo, extorsão etc.); contra os costumes (estupro, sedução etc.); contra a economia popular; a administração pública; a fé pública e tantos outros bens jurídicos fundamentais à boa convivência comunitária, as relações polícia-povo são absolutamente necessárias. Assim, as campanhas em favor das vítimas dos crimes de trânsito; os movimentos para que a população se resguarde contra os riscos de acidentes, de furtos, de estelionatos, de roubos, de extorsões e muitos outros crimes, constituem processos de interação social de caráter preventivo.

Mas o caráter preventivo da atuação policial não se resume, exclusivamente, na adoção de meios e de técnicas diretamente ligadas à propaganda do anticrime (dissuasão das tendências ao delito, orientação às possíveis vítimas etc.) mas igualmente na interpretação de outros papéis sociais. E dentro dessa perspectiva, o policial e o cidadão comum devem manter um relacionamento no qual a troca de informações e de experiências se converta em anéis que liguem as mais variadas atitudes de paz, de compreensão e de segurança.

Com muita propriedade, CELSO TELLES concluiu que "a verdadeira eficiência da polícia, como instrumento de tranqüilidade, somente se completará, porém, se, do povo, por seu sábio julgamento, merecer-lhe o respeito. Não é só com eficiência técnico-profissional que a polícia, contudo, se fará respeitar. É preciso que o povo se aproxime dela, conheça e compreenda-a e, por conhecê-la e compreendê-la, confie

nela" (4). E destaca como princípios básicos que devem reger a atividade de integração polícia-povo os seguintes: 1º — imagem da instituição; 2º — trato direto com a população; e 3º — prestação de serviço.

Relativamente ao primeiro princípio, a instituição policial deve observar a lei que constitui a antítese do abuso de poder. A utilização da força, como condição necessária e autorizada legalmente para deter as manifestações delituosas ou pré-delituosas deve estar contida nos limites da necessidade e da moderação. Também a conduta respeitosa com superiores, subordinados e colegas e a correção de atitudes perante o público são imposições ao fiel desempenho de uma autoridade capaz de merecer o crédito e a estima dos cidadãos.

No trato direto com o povo, o policial deve conduzir-se de maneira cortês, especialmente com os mais humildes. A prestação correta das informações; a paciência com as manifestações de transtorno emocional das pessoas que vão à procura de socorro; o empenho na prestação de esclarecimentos aos proprietários de estabelecimentos comerciais e industriais, visando prevenir delitos, particularmente contra o patrimônio; a organização de demonstrações, especialmente para escolares, de equipamentos que mais despertem curiosidade (radiocomunicação, telex, telefoto, computador etc.) "aproveitando-se a oportunidade para captar-lhes a simpatia e a confiança e, talvez, despertar-lhes a vocação policial" (5).

Dentro do aspecto do trato direto com os cidadãos, é importante estimular-se a apresentação de sugestões para o aprimoramento dos serviços policiais em geral.

Com efeito, as instâncias de controle da criminalidade são, classicamente, delimitadas em dois grupos: *formais* (polícia, tribunais, presídios, hospitais) e *materiais* (família, escola, comunidade). Da transusão de idéias, experiências e sugestões entre os agentes das aludidas instâncias se conseguem bons resultados e se evita o distanciamento maléfico entre os prepostos da autoridade e os cidadãos.

A função didática da atividade policial ganha matizes de notável relevo social quando concorre com os pais na orientação dos filhos, principalmente na prevenção do consumo de substâncias tóxicas.

Na prestação de serviço, a polícia deve facilitar a expedição de documentos "simplificando formulários, abreviando prazos de entrega e designando funcionários encarregados de orientar o público. A polícia deve preocupar-se constantemente em desfazer ou não criar "dificuldades" a fim de que maus funcionários não vendam facilidades" (6).

(4) "Polícia-Povo", trabalho publicado em *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, nº 152, out./dez. 1979, pág. 107

(5) CELSO TELLES, ob. cit., pág. 110.

(6) *Idem*, *ibidem*.

Existe uma vasta relação de serviços que devem ser prestados pelas autoridades policiais e seus agentes, de maneira direta no relacionamento com o povo, além das atividades específicas com o levantamento do corpo de delito e outras providências urgentes. Com esta compreensão das funções policiais, fica bem delineado o sentido de prevenção da criminalidade posto em movimento pela instituição e ao mesmo tempo se esbate, quando não se dilui por inteiro, a imagem de coerção e de violência que, ao longo dos anos de autoritarismo político pelo qual passou o nosso País, ainda mostra seqüelas.

5. O tema do relacionamento entre polícia e povo tem acanhado desenvolvimento em nossa literatura. Forma-se, no entanto, uma corrente que aos poucos vai assumindo posição de relevo na comunidade especializada e na sociedade em seu todo. Acusa-se a polícia de inspirar em geral pouca estima e simpatia e que a sua obra de proteção social, "sejam quais forem seus esforços e méritos, não desperta nenhum reconhecimento. Esta falta de gratidão não se resume, porém, apenas na indiferença pela obra realizada, mas traduz, às vezes, uma aversão pronunciada. Não se fixa da ação policial senão o aspecto coercitivo. Esquece-se, facilmente, de que não se resume ela apenas em admoestar pessoas, constrangê-las a praticar determinados atos e reprimir as infrações" (7).

Mas, todos reconhecem que a culpa de tal situação não está somente no povo, mas também, em maior parte, na própria instituição. Daí, então, a pergunta de Francisco de Assis Araújo Bezerra, na qualidade de Secretário de Segurança do Ceará: "Que tem feito a polícia para romper aquelas resistências, para conquistar a colaboração do povo? Muito pouco. Quase nada. E, não resta dúvida que a iniciativa do estabelecimento do binômio polícia e povo cabe à polícia. Urge uma reformulação de comportamento e procedimento por parte da polícia" (8).

Essa posição tem evoluído para se propor de modo enfático a revogação de diplomas que estão comprometendo o melhor entrosamento entre as polícias civil e militar em prejuízo da segurança pública.

(7) FRANCISCO DE ASSIS ARAÚJO BEZERRA, "Polícia e Povo" em *Arquivos do Ministério da Justiça*, cit., pág. 27.

(8) Ob. e loc. cit. O tema das relações entre polícia e povo tem recebido contribuições muito valiosas de Secretários de Segurança e Delegados de Polícia, vivamente preocupados com a verdadeira imagem que merece a instituição quando devotada à proteção das liberdades públicas, dos direitos e das garantias individuais. Entre muitos, pode-se referir as contribuições de LINCOLN GOMES DE ALMEIDA, "A necessidade da reforma policial" em *Arquivos do Ministério da Justiça*, cit., págs. 16 e segs; AUDIZIO SIEBRA DE BRITO, "Reorganização da estrutura policial no País", em ob. cit., págs. 22 e segs; WALTER DIAS, "Reorganização da estrutura policial no Brasil" em *Arquivos do Ministério da Justiça*, nº 151, jul./set. 1979, págs. 18 e segs; LUIZ COELHO DE CARVALHO, "Polícia e povo no contexto da violência e criminalidade", comunicação apresentada ao X Encontro Nacional de Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), Recife, outubro, 1980.

Até o ano de 1967 cabia à polícia civil o exercício das atividades preventivas e repressivas no âmbito da administração em geral e da aplicação da justiça criminal em particular. Com o advento do Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967, atribuindo-se às polícias militares o policiamento ostensivo (fardado), a polícia civil passou a exercer basicamente o policiamento repressivo. Em 2 de julho de 1969, pelo Decreto-Lei nº 667, e em 30 de dezembro de 1969, pelo Decreto-Lei nº 1.072, foi consolidada a reorganização das polícias militares, do corpo de bombeiros, definindo-se os problemas de competência, estrutura, organização, disciplina, justiça e outros valores de tais milícias sob o controle e a coordenação do Ministro do Exército. Por último, o Decreto nº 66.862, de 8 de julho de 1970 (R-200), aprovou o Regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, definindo entre outras atribuições os círculos e subordinação hierárquica, denominação, instrução etc.

O art. 17 do Decreto nº 66.862 (R-200) dispõe: "A instrução das polícias militares será orientada pelo Ministério do Exército, por intermédio do Estado-Maior do Exército, mediante a elaboração de diretrizes e outros documentos." E o art. 18 define os órgãos do Ministério do Exército que exercem a fiscalização e controle da instrução das polícias militares.

No Encontro Nacional de Secretários de Justiça e de Segurança, promovido por iniciativa do Governo federal, de 22 a 24 de outubro de 1979, foi amplamente vitoriosa a proposição formulada por diversos participantes, no sentido de ser revogada a legislação excepcional a fim de que a polícia militar possa cumprir a sua função constitucional: "As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército" (CF, art. 13, § 4º).

O magistrado *JOÃO DE DEUS MENNA BARRETO*, em comunicação apresentada no aludido Encontro, destaca: "As polícias militares são bastante úteis e até indicadas para a ação policial ostensiva, em determinadas circunstâncias, sempre ligadas à sua ação de prevenção e repressão, em locais onde as estatísticas demonstram maior incidência de determinada espécie de crime, que coloca em risco a ordem coletiva. Mas, sempre como polícia de desempenho localizado e não em missão de ronda, para o que não tem a formação profissional que exige memorização fisionômica de marginais ou conhecimento das técnicas de estelionato e furto, o que só o policial civil adestrado tem condições de possuir, do mesmo modo que este não tem aptidão para o papel atribuído ao militar. As polícias militares — prossegue MENNA BARRETO — são, ainda, imprescindíveis para intervir num tumulto de rua, onde não se justifique a presença do Exército nem se torne aconselhável a participação da polícia civil, até pela possibilidade de se confundir,

pelo traje, com os participantes da rixa. A missão das polícias militares é, pois, relevante, por isso mesmo, deve-se protegê-la das distorções funcionais que propiciam a deformação da sua imagem perante o povo" (9).

A mesma orientação foi observada nas comunicações apresentadas pelos secretários de Segurança do Amazonas, Lincoln Gomes de Almeida, e do Maranhão, Audizio Siebra de Brito (10), e integrou uma das partes conclusivas do Relatório elaborado pelo grupo de trabalho constituído pelo Ministro Petrônio Portella.

Discorrendo sobre as atribuições das polícias civil e militar, o Relatório enfatiza que a polícia judiciária deve "necessária e obrigatoriamente ser civil", afirmando que "a experiência tem mostrado, ao longo da evolução de outros países e até mesmo entre nós, que chegam a ser incompatíveis as atividades e as finalidades de uma polícia civil e militar. Este fato mostra a impossibilidade de que a polícia civil possa adentrar a área de competência da militar e que esta invada a esfera jurisdicional da civil... Esta formação diferente, o espírito de classe distinto, a independência destas instituições impedem que possam harmonicamente cuidar de um mesmo problema social, o mais sério de todos eles: o crime" (11).

A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), sob a liderança do Professor Almir Chagas Vilela, editou a *Moção de Curitiba* como a síntese das conclusões extraídas no IX Encontro Nacional da entidade, realizado na capital do Paraná, de 23 a 25 de agosto de 1979. Como sugestões expressas às autoridades constituídas foram propostas: a) a revogação dos Decretos-Leis nºs 667/69 e 1.072/69 e do Decreto nº 66.862/70, este conhecido como R-200; b) a manutenção da dicotomia tradicional entre polícia civil e polícia militar; c) que o cometimento do comando e planejamento das missões tipicamente policiais seja devolvido à polícia civil, na área que lhe concerne por tradição e competência; d) que as polícias militares sejam subordinadas hierárquica, administrativa e funcionalmente, aos titulares das pastas de Segurança Pública das unidades federativas.

Finaliza o documento acentuando que o poder de polícia não cumprirá efetivamente a sua missão histórica de prevenir e reprimir o crime através do crescimento desmesurado dos efetivos policiais existentes,

(9) "Preservação da missão constitucional da polícia militar ou a fusão com as polícias civis dos Estados", em *Violência e Criminalidade — Propostas de Solução*, de DAMÁSIO EVANGELISTA DE JESUS e outros, ed. Forense, 1980, pág. 75.

(10) Cf. trabalhos já citados.

(11) Em *Criminalidade e Violência*, ed. do Ministério da Justiça, Brasília, 1980, págs. 61 e segs. O grupo presidido por J.B. VIANA DE MORAES contou com as participações de ARMANDO CANGER RODRIGUES, CARLOS ARAÚJO LIMA, DAMÁSIO EVANGELISTA DE JESUS, EDGARDO ALBUQUERQUE MARANHÃO, FRANCISCO DE ASSIS SERRANO NEVES, JOÃO DE DEUS MENNA BARRETO, PAULO JOSÉ DA COSTA JUNIOR, RENÉ ARIEL DOTTI, ROISLE ALAOR COUTINHO E WALTER DIAS.

mas sim da profissionalização, da remuneração adequada e da unidade de direção. Esta *petição de princípios* constituiu-se numa das fontes mais generosas para se reivindicar o estatuto orgânico da polícia civil (12).

6. No plano internacional ainda repercutem as conclusões adotadas no Congresso de Genebra (1975), promovido pela Organização das Nações Unidas para o estudo da prevenção do crime e tratamento do delinqüente. Uma das seções daquele evento tratou especificamente da problemática policial sob a perspectiva de uma revisão radical de sua missão. Sustentou-se, inclusive, a necessidade de se elaborar um Código Internacional de Ética Policial.

Quanto ao tema das relações entre polícia e povo, visando a prevenção do delito, os participantes do Congresso reconheceram que tal objetivo somente será atingido através da ativa cooperação da maioria da população com a polícia. E que a instituição deve ser considerada como parte da comunidade e não dela separada e gozando de privilégios. Além disso, em lugar do espectro da repressão, a imagem do policial deve se afeiçoar à figura das pessoas preocupadas com o bem-estar da comunidade.

No abrangente plano de aproximação entre a autoridade, seus agentes e os cidadãos, o exercício do poder de polícia na luta contra o delito e redução do sentimento de insegurança, são destacados três níveis de atuação: a) o desempenho dos deveres quotidianos de execução das leis, investigação e prevenção dos delitos e manutenção de contatos oficiosos; b) os programas específicos destinados a familiarizar o público com o papel da polícia (conferências, organização de atividades de esclarecimento e orientação para a juventude etc.); c) a participação do policial como cidadão nas atividades comunitárias e em todos os níveis sociais. Esta última parte do plano é tida como a mais importante no entendimento do penalista e publicista ANTONIO BÉRISTAIN (13).

A atividade da polícia judiciária, portanto, deve ser considerada como obra vertida para o interesse da sociedade e dos indivíduos, na perspectiva que está sendo modelada pelo pensamento mais atualizado, tanto social como cientificamente.

O *poder de polícia*, dentro de tal quadro, implica também na força que, nos limites da legalidade e num Estado social e democrático de Direito, tende a realizar uma das tarefas fundamentais que lhe confere

(12) No âmbito do Ministério da Justiça já foi constituída comissão para apresentar um anteprojeto de Lei Orgânica da Polícia Civil, como o estatuto fundamental da instituição e seus integrantes em todos os níveis.

N.R. — Vide Portaria nº 114, de 24-2-83, do Sr. Ministro da Justiça, autorizando a publicação, no *Diário Oficial* da União, de texto de Proposta de Emenda à Constituição que cria o Sistema de Segurança Pública e anteprojeto de normas gerais de organização da Polícia Civil das Unidades da Federação, elaborados pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria MJ 226, de 1.º-3-82 (DO 28-2-83, pág. 3130).

(13) *Crisis del Derecho Represivo*, Madrid, 1977, págs. 73, 74.

legitimidade segundo a ordem jurídica e respeito perante a ordem civil. Trata-se da tarefa de prevenir a violência e a criminalidade não somente nos períodos de estabilidade das instituições, como também durante as fases críticas.

A propósito desse conceito de poder de polícia, vinculado à prevenção de ações hostis à segurança da sociedade e das pessoas, encontramos na França revolucionária e libertária, a pátria comum das liberdades públicas, dos direitos e das garantias individuais, a mesma ordem de preocupações. O Comitê Nacional de Prevenção da Violência, constituído por representantes da Assembléia Nacional, do Senado, do Conselho Econômico e Social; de personalidades qualificadas e representando setores importantes da vida social (Comitê de Proteção ao Meio Ambiente, Universidade de Paris, Ordem dos Advogados, União Feminina Cívica e Social); e de representantes dos Ministérios da Justiça, Segurança Social, Interior, Defesa, Trabalho, Educação, Meio Ambiente e Qualidade de Vida, Informação e Comunicação etc., desenvolveu extensa e profunda investigação sobre os grandes temas ligados ao assunto. E o Relatório divulgado em maio de 1980, através da *Documentation Française*, é minucioso e esclarecedor. Em sua terceira parte, reservada às recomendações do Comitê Nacional, o problema geral foi assim equacionado: I — *A atenuação do sentimento de insegurança*: A) ação informativa; B) ação dissuasiva; C) ação de proteção; II — *A preparação para a vida social*: A) família e escola; B) ação social; C) comunicação social; III — *O acesso ao mundo do trabalho*: A) conhecimento do mundo do trabalho; B) orientação e colocação; C) adaptação profissional; D) condições do trabalho; IV — *A vida na cidade*: A) a qualidade de vida; B) o lazer; C) a proteção (14).

Como se poderá perceber, trata-se de um verdadeiro mural de perspectivas em torno de problemas que, não obstante constituírem extratos de agressão às condições de vida natural e cultural, nem por isso devem ser combatidos pela violência ou pelo delito como formas de estratégia.

7. A universalidade dos problemas da violência e da criminalidade e o tratamento científico que os países desenvolvidos estão ministrando revelam que o Brasil está no caminho certo ao dedicar especiais atenções a um dos fenômenos preocupantes — quando não atormentadores das sociedades contemporâneas — e que consiste na difusão do sentimento de insegurança. Para combater esse sentimento e proporcionar a todas as pessoas uma atmosfera onde a paz e a tranqüilidade possam ser encontradas nas ruas, nas praças e não apenas nos santuários ou centros de meditação, o poder de polícia deve ser compreendido e exercido como uma verdadeira *frente avançada* que, esmaecendo a imagem de repressão, vai revelando a face generosa da prevenção como virtude imanente a todos os homens de bem que, noite e dia, hora a hora, minuto a minuto, empenham o físico e o espírito em favor do seu semelhante e da comunidade.

(14) *Prévenir la Violence*, Paris, 1980, págs. 65 e segs.