

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PREVENÇÃO CRIMINAL

**Aluizio Alberto da Cruz Quintão*

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. Criminalidade e Violência 3. Prevenção 4. Polícia Criminal 5. Ministério Público

1. INTRODUÇÃO – Reconheço, inicialmente, a dificuldade de concatenar e alinhar idéias em uma palestra sobre tema tão vasto, como o que me foi imposto sobre o “Ministério Público e a Prevenção Criminal”, e para um auditório tão seletivo como este composto por membros da oficialidade da Polícia Militar de Minas Gerais e outros Estados, que integram o Curso Superior de Polícia.

A amplitude da matéria se mede tanto pela variedade das atribuições da Instituição Ministerial como pela complexidade conceitual da expressão “prevenção criminal”.

Por sua vez, a apurada preparação técnica e intelectual que a Polícia Militar ministra aos seus oficiais coloca-os, e em termos que a prática profissional aprimora, bem próximos de dominarem, com facilidade, um e outro aspectos do tema proposto.

Alertado por tal constatação inicial é que limitarei meu pronunciamento a uma abordagem da prevenção criminal, sob o duplo enfoque: a – seja da maneira com que a criminalidade e a violência a caracterizam e condicionam no Brasil; b – seja do âmbito e forma de atuação do Ministério Público nesta parte de aplicação do Direito, em conjunto com outras instituições como o Poder Judiciário, a Polícia Judiciária e a Polícia Militar.

2. CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA – Aos membros do Ministério Público não escapa a evidência de que o problema da criminalidade no Brasil desafia, de há muito, a capacidade de sociólogos, criminólogos, juristas e governos em geral. É bom que se esclareça logo: a questão não está em decifrar e dimensionar a criminalidade e saber-lhe as causas e efeitos, mas sim em adotar-se um conjunto de medidas adequadas e eficientes para combatê-la e contê-la, em níveis suportáveis pela sociedade.

(*) Aluizio Alberto da Cruz Quintão é Procurador Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Por outro lado, não se pode deixar de situar, comparativamente, a realidade social brasileira no tempo e no espaço, pois uma visão bifocal, cronológica e geográfica, da evolução do Brasil e do mundo conduz, indubitavelmente, à admissão de que, se a ignorância e a miséria sempre foram dois pilares da gênese, da criminalidade, o progresso industrial e o aprimoramento da técnica, ao influírem nas idéias e nos costumes, sofisticaram a prática do crime e ampliaram as formas de violência.

Seria, então, “acaciano” dizer-se que o homem paga alto preço pelo desenvolvimento, e, tanto quanto este, a criminalidade desafia-lhe a inteligência e a capacidade. Desafio que, no Brasil, adquire proporções imensuráveis de complexidade e amplitude, em face da dolorosa convivência com o progresso que, por erros históricos e culturais, beneficia e enriquece uns poucos e condiciona e oprime a maioria menos aquinhoada ou profundamente marginalizada, bem como em razão das sucessivas ou prolongadas crises econômicas e políticas que acabam por abater e tumultuar a moral social e por angustiar e aviltar o cidadão.

A realidade sócio-econômica brasileira é um campo fértil para se acolherem exemplos de como se proliferam os crimes, como forma de violência penalizada e como se diversifica a manifestação da violência em geral. Também no Brasil, impressionam todas as manifestações agressivas de um indivíduo contra outro ou de um grupo de indivíduos contra outro, através de toda sorte de constrangimento e coação ilegais e injustos ou meios de agressão de natureza moral, física, ecológica, religiosa, ideológica, política e social, gerando crimes contra a pessoa, os costumes, o patrimônio, o bem comum e a sociedade.

Todos sabemos, mesmo sem admitirmos, o pensamento determinista de que o homem é o produto do meio, que o ambiente cultural cria no homem um sentimento social, pelo qual ele se adapta ao grupo e às regras de conduta, ou um sentimento anti-social, pelo qual ele agride a sociedade e se marginaliza.

Se fôssemos examinar a fisiologia da agressão, veríamos, com os estudiosos, uma rede complexa de estímulos causais, sem determinação precisa da causa principal, porquanto nenhum ato violento pode ser visto como tendo apenas origem orgânica espontânea sem concomitante inter-relação com circunstâncias exteriores ou ambiente cultural. Exemplo marcante é a agressividade no trânsito que não vem excepcionando cor, idade, sexo e condição social, nesta complexa violência urbana dos dias atuais.

Não se há de negar também que a violência está fundamentalmente ligada à vida e à ação humanas e sempre esteve presente na evolução dos povos, seja em forma individual ou socialmente organizada e desde o mais apagado assassinato ao mais clamoroso seqüestro e atentado ou desde a misteriosa tortura policial à mais sangrenta guerra. Mostra-se portanto, como um fator histórico, isto é, uma realidade complexa, dinâmica e relacionada com as condições sociais e históricas predominantes, conforme lembra Dalto Caram, em suas pesquisas científicas sobre a “Violência na Sociedade Contemporânea”. (Editora Vozes, Petrópolis, 1978, pág. 31).

E é o mesmo autor que acentua que “a violência sempre supõe duas partes:

natureza-cultura, indivíduo-sociedade, ricos-pobres, razão-desrazão, tradição-evolução, ordem-contra-ordem, ingênuos-espertos, desenvolvimento-subdesenvolvimento, opressor-oprimidos, senhor-escravo..." ("Ibidem", pág. 13), numa visão dialética que sintetiza a oposição de contrários que a violência encarna.

Com base nestas imagens, não se pode admitir o propalado mito da índole pacífica do brasileiro, não somente por contrariar o condicionamento biológico do cidadão em geral, como também por não se coadunar com os dados históricos que só uma fuga de conveniência contingente pode pretender ignorar.

E não é sem razão que Ruben George Oliven, ao ver, também no Brasil, a violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência, afirma que, "embora historicamente a sociedade brasileira tenha sido construída com o recurso constante à violência, esta tem sido sistematicamente negada a nível ideológico, com base em que aqui (...) haveria uma índole pacífica supostamente herdada do português, que teria sabido tão gostosamente promover uma suave mistura de raças, criando nos trópicos uma sociedade harmônica" ("Dados - Revista de Ciências Sociais", vol 23, n.º 3, 1980, pág. 371).

A verdade é que no Brasil sempre houve violência, de todas as formas, e que seu recrudescimento atual, por fatores sociais diversos, no campo e na cidade, angustia e dissemina o medo e a insegurança.

Não seria preciso para esta verificação rebuscarmos dados estatísticos e fatos históricos, porquanto a autoriza, cabalmente, a realidade brutalmente pública e notória de nossos dias.

E é impressionante que, a uma primeira vista, não se consegue precisar se a violência está, proporcionalmente, mais presente na zona rural, com o problema fundiário, ou na zona urbana, com os crimes de tóxicos, contra o patrimônio ou contra a vida, e tendo como autores pessoas adultas ou a juventude marginal, por exemplo.

O certo é, porém, que dentre as espécies de violência que, pela sua lesividade elevada, são consideradas anti-jurídicas e tipificam crimes ou contravenções, nos termos da lei, algumas são pela sua incidência reiterada, fatores de conturbação da ordem e de agressão à paz social no Brasil, em termos alarmantes.

Não se há de falar somente em assassinatos, seqüestros, assaltos, furtos, roubos e estupros, mas também no tráfico de entorpecentes, nos acidentes de trânsito, nos acidentes de trabalho, na corrupção, na delinquência juvenil e nas infrações ecológicas.

Ao lembrar esta realidade aos ilustres Senhores Oficiais da Polícia Militar, seria bom trazer-lhes à memória, sem pretensão de desfilas as variedades das escolas penais e das teorias criminológicas, dentre as tentativas de explicação da criminalidade, que, no Brasil, se podem destacar como fatores estimuladores da incidência de crimes, dentre outros, os seguintes aspectos da realidade social: - o estado de subcultura, para não dizer de total ignorância, de grande camada da população; - a miséria ou o baixo

poder aquisitivo, gerador de má alimentação, de fome e insatisfação; — a falta de empregos condignos, gerando a frustração e o bloqueio das aspirações individuais; — a crise econômica representada pela inflação galopante e nunca devidamente controlada; — a instabilidade política causadora do descrédito e do desrespeito às autoridades governamentais; — a permissividade nos costumes e nos meios de comunicação, afrontando a moral e a família e a própria ordem jurídica; — a impunidade, em razão da falta de adequada repressão ao crime, a ser ensejada somente pela sua apuração convincente e pela atuação pronta e rápida do aparelho judiciário; — a falta de planejamento familiar e de medidas oficiais enérgicas para contenção da natalidade nas favelas e áreas pobres da população.

3. PREVENÇÃO — Em face deste quadro negativo, reconhece o Ministério Público que cresce, naturalmente, de importância a preocupação com a prevenção criminal. E quanto maior a motivação e mais freqüente a oportunidade para o crime, tanto maior deve ser o esforço por evitá-lo.

Na concepção do saudoso criminalista Heleno Fragoso “mais penas e maior repressão não são os caminhos para combater a violência”, embora não se possa negar o caráter de exemplaridade que carrega uma pena, seja a mais pesada, como a privativa da liberdade, seja a mais branda, como a restritiva de direito e como a pecuniária.

Aliás, lembra Michel Foucault em “Vigiar e Punir” (Editora Vozes, Petrópolis, 1987), “o afrouxamento da severidade penal, no decorrer dos últimos tempos, é um fenômeno bem conhecido dos historiadores do Direito”, a desafiar os cultores da Antropologia Criminal, da Criminologia e da Sociologia Criminal.

A legislação penal brasileira deu exemplo recente disso, não só ensejando a restrição da prisão provisória da pronúncia, através do benefício da chamada Lei Fleury (n.º 5.941/73) de se aguardar o julgamento do júri em liberdade, como também na modificação da Parte Geral do Código Penal (Lei n.º 7.209, de 11.7.84) e da Lei de Execução Penal (n.º 7.210, de 11.7.84), ao tratar da aplicação da pena e de sua execução, esta marcada pelos novos regimes: fechado, a exigir internamento de segurança máxima ou média, semi-aberto em colônia agrícola, industrial ou similar, e aberto em casa de albergado ou similar.

Se cabe, pois, ao Estado perseguir o crime e processar e julgar o criminoso, o combate à criminalidade extravasa a pretensão meramente punitiva e ganha contornos psicossociais mais amplos que realçam a atividade preventiva.

Estado vigilante é também o que importa, traduzindo-se esta constante vigilância em ações efetivas para a melhoria do nível social e cultural do povo, para a proteção e educação do menor, para a formação da juventude, para o amparo ao trabalhador e à sua família, para a defesa dos bons costumes e do respeito à lei e para a manutenção da ordem e da segurança, em todos os âmbitos e níveis sociais.

4. POLÍCIA CRIMINAL — No amplo trabalho preventivo, há que se destacar

a atividade policial, de múltipla expressão, mas sempre representativa da presença do Estado-força, do Estado-coação, do Estado-vigilância. É neste particular que a atuação do Estado dá consistência à Segurança Pública que, nas unidades federais brasileiras, está embasada nos sistemas operacionais e estruturais próprios de duas instituições policiais complementares: a Polícia Civil, a Polícia Militar, espécies do gênero Polícia Criminal.

4.1 À POLÍCIA CIVIL — Tem sido praxe atribuir-se como papel principal, tal como prevê o art. 84 da Constituição Estadual, o exercício da chamada POLÍCIA JUDICIÁRIA, que, nos termos do art. 4.º do Código de Processo Penal, tem por fim, no âmbito de suas respectivas jurisdições territoriais, “a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

Convém lamentar que o legislador tenha resistido à evolução de que dão exemplos outros países, quanto ao controle da polícia judiciária pelo Ministério Público, deixando o órgão titular da ação penal jungido às atribuições meramente requisitórias de diligências ou de instauração de inquéritos, como estabelece o CPP (art. 5.º, II) ou reservando-lhe apenas, através da chefia do Procurador Geral de Justiça, o pálido poder de avocar inquéritos policiais em andamento, excepcional e fundamentadamente, “onde não houver delegado da carreira” (art. 7.º, VII, da Lei Federal n.º 40/81 e art. 8.º, XVI, da Lei Estadual n.º 8.222/82). E mais lamentável ainda é que a Assembléia Nacional Constituinte não se valha da oportunidade para inovar a tal respeito, deferindo ao Ministério Público a atribuição avocatória ampla de inquéritos policiais, e ainda pareça vacilar, ante às pressões, em manter a competência ministerial, prevista no projeto, de exercer controle externo, embora carente de definição e delimitação legal, sobre a atividade policial.

Há de chegar também o dia em que se ponha fim aos chamados processos judicialiformes, ou seja, os das ações penais públicas iniciadas com o auto de prisão em flagrante ou por meio de portaria expedida pela autoridade policial ou judiciária, seja nas contravenções penais (arts. 25 a 531 do CPP), seja nos crimes culposos de acidentes de trânsito (Lei n.º 4.611, de 02.4.65), processos sumários que contrariam o princípio do contraditório, pela ausência, na fase policial, do titular da ação penal pública, o Promotor de Justiça, que, ademais, tem sua atuação posterior influenciada pela comodidade, inércia ou falha da autoridade policial.

Na falta do juizado de instrução no Direito Brasileiro, tal como existe no Direito Europeu, é à polícia judiciária que cabe o procedimento prévio destinado a colher as provas da existência do crime e da identificação de sua autoria, preparando a ação penal pública ou privada e, para tal, lembra José Frederico Marques (“Tratado do Direito Processual Penal”, 1.º vol., Saraiva, pág. 188), “. . . não apenas praticando os atos essenciais da investigação, mas também organizando uma instrução provisória, a que se dá o nome de inquérito policial”

Aliás, a própria Exposição de Motivos do Código de Processo Penal destaca esta “instrução provisória” e prévia à propositura da ação penal como “uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação

moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto de fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas”.

Seja como for, evidencia-se a importância da polícia judiciária como instrumento básico da repressão criminal que, se bem manuseado, tem reflexos benéficos na área da prevenção da violência e da criminalidade. E que venham mesmo, também na área criminal, os juizados conciliatórios e de pequenas causas, pois ajudariam a administração da Justiça, evitando que questúnculas levem à prática de crimes.

Dois aspectos negativos, porém, se apresentam no sistema processual brasileiro e desvirtuam, na prática, o trabalho da polícia criminal, dita judiciária: — 1.^o — a deficiente organização do que seja a polícia judiciária e a falta de adequada delimitação de suas funções, ensejando que a mesma polícia civil exerça funções investigatórias e atividades outras de polícia administrativa preventiva ou de preservação da ordem pública, atribuídas preferencialmente à Polícia Militar; 2.^o — o despreparo, às vezes, das autoridades policiais e seus agentes e a ausência de recursos técnicos adequados para a desincumbência do pesado múnus investigatório, sem apelo às prisões correccionais ou para averiguações e ao uso da tortura e outros meios ofensivos à integridade física e moral e à saúde mental do criminoso, como proibem expressas garantias constitucionais (art. 153, §§ 12 e 14 da Constituição Federal).

4.2. O MINISTÉRIO PÚBLICO não ignora que é à POLÍCIA MILITAR, por sua vez, que cabe a difícil e nobre missão de exercitar a vontade, o dever e o poder preventivos do Estado, através de policiamento ostensivo que efetive a segurança da comunidade, garanta a integridade física e patrimonial dos cidadãos, para afastar ou diminuir a ocorrência de práticas delituosas que atentem contra a ordem e a paz sociais.

A par disso, a visão ministerial da justiça criminal não pode desconhecer o trabalho efetuado pelos policiais-militares, na capital e no interior, na maior parte das ocorrências criminais, em desempenho oportuno e benéfico para o resguardo de índices e circunstâncias que comprovem a materialidade e/ou a autoria, trabalho esporádico investigatório e de rastreamento, que contribui positivamente para o êxito do inquérito e para a atuação do Promotor de Justiça na posterior ação penal. E no âmbito da Justiça Militar, que se espera subsista aos vendavais constituintes, este tipo de trabalho repressivo, mas também de conotação preventiva ampla, é expresso pela feitura dos inquéritos policiais-militares.

Instituição mais bem estruturada e dotada de melhores recursos, a Polícia Militar enfrenta, porém, bem o sabemos, sérias dificuldades na composição de seus órgãos de execução, cujos integrantes, para realizarem as atividades-fins da corporação, são, as mais das vezes, recrutados dentre as camadas inferiores da população, em razão de injunções administrativas e fatores sociais.

A tarefa complexa da prevenção sofre, assim, a influência dos problemas sócio-econômico-culturais dos praças, soldados e sargentos que, no policiamento ostensivo, recebem, continuamente, uma carga pesada de agressão à saúde e à mente, levando

um e outro, às vezes, a se descontrolarem emocionalmente, ou a se apoiarem na violência e a macularem sua missão social, a despeito da rigorosa preparação obtida.

Inegavelmente, pela sua importância, o trabalho preventivo da Polícia Militar precisa ser mais conhecido e aceito pela população, para se tornar menos tenso, mais efetivo e salutar. A imagem do policial amigo e protetor necessita firmar-se, através da conscientização do cidadão e da auto-afirmação do policial, por uma conduta capaz de gerar credibilidade e confiança.

A realidade brasileira oferece agora material para uma nova Constituição. As profundas transformações do novo texto implicarão uma adaptação da Polícia Militar à nova ordem, tornando-se corporação mais preventiva ainda e de apoio social à comunidade. Pelo menos, creio eu, assim deve ver o Ministério Público a Polícia Militar, em seu engajamento na prevenção à criminalidade.

5. **MINISTÉRIO PÚBLICO** — O Ministério Público, no sistema processual penal brasileiro, é encarregado de promover e fiscalizar a execução da lei, atribuição que sempre destacou e marcou sua missão social, como instrumento imprescindível para a prestação jurisdicional do Estado.

Acontece que, em sua vertiginosa evolução, a Instituição ampliou seu raio de ação e diversificou as suas atribuições, de modo que, ao lado de sua função de parte pública por excelência no processo penal, passou a marcar maior presença no processo civil, ganhando contornos variados de parte pública e de interveniente obrigatório como fiscal da lei, bem como a representar e defender não só o interesse público, e da comunidade, sobretudo no que toca ao dever do Estado de preservar os chamados direitos coletivos e difusos.

Foi em razão de sua responsabilidade de velar, perante o Poder Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade e pela fiel observância da Constituição e das Leis, que as funções institucionais do Ministério Público cresceram em importância e abrangência.

Mas em todas elas é possível detectar a contribuição de seus membros, Promotores de Justiça, com o empreendimento estatal de prevenção da criminalidade.

A começar pela sua participação efetiva na atividade repressiva que culmina no processo criminal e cujos resultados devem conduzir à fulminação da impunidade, com reflexos benéficos ao ambiente preventivo.

Ademais, tem conotação com o esforço preventivo a influência do Ministério Público no meio social, através da presença e atuação decisivas dos Promotores nas Comarcas e de sua colaboração com campanhas educativas de adultos e jovens e com toda iniciativa de valorização e desenvolvimento do homem e da sociedade em que atuem.

Um Ministério Público assim integrado na prevenção da criminalidade e da

violência haverá também de exercer mais decidida fiscalização na execução da pena, de modo a apontar os erros e as deficiências de nosso sistema penitenciário e a sugerir as soluções, tal como vêm sendo concitados a fazer todos os Promotores de Justiça, a par de uma campanha de coleta de dados e informações que a Procuradoria Geral de Justiça está ultimando em todos os estabelecimentos prisionais do Estado.

Em suma, obterão sempre maiores benefícios o dever preventivo do Estado e o direito da sociedade à segurança e à proteção contra o crime e a violência, se uma Instituição como o Ministério Público não prescindir jamais de uma convivência bem entrosada com o Poder Judiciário, junto ao qual exercita suas atribuições de defensor social, bem como do relacionamento harmônico e respeitoso com a Polícia Judiciária Civil e com a Polícia Militar, ambas corporações que, por lei, devem influir beneficentemente em seu trabalho de órgão promovedor da execução da lei penal, numa ação conjunta de busca do bem comum dos cidadãos.

É de desejar-se, nestes tempos de transição, que a Assembléia Nacional Constituinte não frustre este ideal e esta necessidade e trate, adequadamente, todas estas instituições, reforçando-as por princípios sólidos e ensejando normas legais futuras que lhes propiciem a realização de suas importantes tarefas relacionadas com a prevenção da criminalidade e à diminuição da violência.

Ao agradecer a oportunidade de falar no Curso Superior de Polícia, nesta Academia de Polícia, é compensador lembrar que, se a paz é a ausência da violência, segundo Hans Kelsen, é ela também fruto da Justiça — “opus justitiae pax” —, pela qual a Polícia Militar e o Ministério Público trabalham.