

**O DIREITO À SEGURANÇA COMO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL: ENSAIO
ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA COMO CONDIÇÃO
PARA A EFETIVIDADE DA DIGNIDADE HUMANA.**

***THE RIGHT TO SECURITY AS AN ESSENTIAL PUBLIC SERVICE: ESSAY ON
PUBLIC SECURITY POLICIES AS A CONDITION FOR THE EFFECTIVENESS OF
HUMAN DIGNITY.***

Fernando Cesar Mendes Barbosa¹
Gabriela Delsasso Lavorato Manfré²

RESUMO

A efetividade do direito à segurança tem-se colocado como um grande e crescente desafio ao Estado e à própria sociedade. Por essa razão, o presente trabalho tem por finalidade realizar uma abordagem a respeito da segurança pública como direito fundamental expresso na Constituição Federal, bem como demonstrar o papel do Ministério Público na proteção deste direito difuso. A metodologia empregada é a da pesquisa bibliográfica. Os resultados apontam para a necessidade de a segurança pública, a criminalidade e a violência não serem consideradas isoladamente, mas serem pensadas a partir de políticas públicas que legitimem a efetividade de outros direitos fundamentais, aos quais se relaciona o direito à segurança pública. Por fim, reconhece-se que o direito à segurança está diretamente relacionado à necessidade de ampliação do acesso a serviços públicos de qualidade, principalmente àquela parcela da população que tem suas garantias constitucionais negligenciadas.

Palavras-Chave: Direitos Fundamentais. Segurança Pública. Criminalidade. Ação Civil Pública. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The effectiveness of the right to security has been comprehended as a growing challenge to the State and to society itself. For this reason, the purpose of this work is to approach public safety as a fundamental right expressed in the 1988 Federal Constitution, as well as to demonstrate the role of the Public Prosecutor in the protection of this right. The bibliographic research was used as methodology. The results point out to the need of public security, crime and violence not to be considered in isolation, but to be considered as public policies that legitimize the effectiveness of other fundamental rights, to which the right to public security is related. Finally, it is recognized that the right to security is directly related to the need to increase the access to quality public services, especially to that part of the population that has its constitutional guarantees neglected.

Keywords: Fundamental Rights. Public security. Crime. Public civil action. Public Policies.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Advogado. Licenciado em Letras pela Universidade Estadual de Maringá. Especialista em Educação pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Servidor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. E-mail: fernandocesarmb@gmail.com

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Servidora do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR.

Introdução

O aumento da criminalidade no Brasil tem aumentado a sensação de insegurança vivenciada pelos cidadãos, o que, em certa medida, pode representar uma ameaça ao Estado Democrático de Direito, principalmente aos direitos fundamentais, assegurados na Constituição Federal.

Tais fatores são determinantes para que a segurança pública seja, sobretudo hoje, uma das principais exigências da sociedade, constituindo-se na maior preocupação da população, inclusive pela sensação de impunidade tão presente na opinião pública e amplamente disseminada pela mídia.

O enfrentamento da violência exige da sociedade e do Estado uma atuação conjunta e estruturada para conter não só os sintomas visíveis da violência, mas principalmente as suas causas, principalmente porque geralmente quando temas como a segurança pública e a violência são abordados, não há muita discussão em relação às causas ou aos outros fatores que estão relacionados a esses temas. Aliás, é bastante usual, quase lugar comum, a existência de abordagens que se restringem a tratar a segurança pública apenas como uma espécie de combate à violência ou à criminalidade, sem necessariamente se preocupar com uma relação de causa e consequência.

Nesse contexto, revela-se imprescindível a atuação do Ministério Público na defesa da ordem democrática, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atribuições previstos do artigo 127 da Constituição Federal, sobretudo quando relacionados ao tema da segurança pública, porque, como veremos, não se trata de um direito isolado, contrariamente, relaciona-se a outras prerrogativas constitucionais, pelas quais precisa ser abordado e compreendido de maneira ampliada.

O que se tem observado, sobretudo mais recentemente, é que em episódios nos quais há presença de violência as ações estatais tendem a ser repetidas, de forma que se por um lado há o papel dos meios de comunicação que se ocupam, muitas vezes, da função de alarmar a população, por outro, as ações do próprio Estado geralmente se resumem ao uso da força policial, seja por meio da utilização das forças nacionais ou por meio do remanejamento de efetivo de outras regiões para as regiões nas quais se pretende “conter” a violência. Essas ações, em sua maioria, tratam esses eventos de maneira isolada, sem relacioná-los com suas possíveis causas, muito menos, compreendê-los a partir da efetividade, ou melhor, da ausência dela.

Situações como a descrita acima, quando analisadas dentro de um contexto maior, ou seja, quando tomadas por meio de uma análise que considere outros elementos em conjunto e não apenas como um fato isolado, podem evidenciar que, na verdade, o problema da segurança pública não pode ser compreendido ou “resolvido” simplesmente como a ampliação ou o deslocamento de força policial. Agir dessa maneira, significaria, primeiramente, tratar a segurança pública e a violência como sinônimos, ou ao menos como realidades interdependentes, o que não são, necessariamente. Além disso, essa forma de compreender a segurança pública também pode sinalizar para a compreensão de que a segurança pública é um “caso de polícia”, o que também, nem de longe, poderia ser afirmado.

Na contramão do que tem sido realizado pelo Poder Público, o que é possível analisar é que a segurança pública precisa ser compreendida a partir de um ponto de vista ampliado, já que enquanto direito fundamental, insere-se num rol de direitos que devem ser perseguidos e defendidos pelo próprio Estado. É por essa razão, que a segurança pública precisa ser compreendida também a partir desses demais direitos previstos e tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro, entre eles, a saúde, a educação, o trabalho e a moradia, sem prejuízo de outros elementos que abordados coletivamente são capazes de evidenciar que o tema da segurança pública envolve, necessariamente, uma série de outros fatores constitutivos desse direito que precisam ser considerados antes de tratá-la apenas como um “caso de polícia”.

Dessa forma, segurança pública e violência são compreendidas como realidades que estão inseridas diretamente na realidade histórica e social do próprio Estado, por isso precisam ser compreendidas, ou melhor, abordadas como parte de uma agenda pública que seja capaz de pensá-las como elementos que se integram a outras realidades e a outras dinâmicas sociais, como as que citamos acima.

Assim, pensar a segurança pública apenas a partir de eventos de violência significa tratá-la como uma realidade isolada que, de fato, não o é. É preciso pensá-la em sua relação com o trabalho, com a educação, e com a saúde. Aliás, essas sim são realidades interdependentes, de maneira que se as abordagens realizadas sobre segurança pública não forem pensadas a partir de uma política pública capaz de integrá-la aos demais direitos necessários ao exercício da cidadania e de uma vida com dignidade, serão discussões inócuas.

Por essa razão, reconhece-se nesse trabalho, a necessidade de considerar o direito à segurança pública como um direito que se relaciona aos demais direitos fundamentais previstos e tutelados pelo Estado e que deve ser implementado conjuntamente, inclusive, por meio de políticas públicas.

Da mesma forma, cumpre papel relevante na persecução dessa implementação o Ministério Público, que agirá como defensor dos interesses coletivos de toda a sociedade na busca pela implementação de ações capazes de estabelecer o diálogo da segurança pública com outros direitos, a fim de atingir sua efetividade e contribuir com uma vida mais digna a todos os cidadãos que esperam ver seu direito à segurança pública efetivado.

Para realizar essa análise, utiliza-se o método indutivo, baseado na pesquisa bibliográfica interdisciplinar, objetiva-se demonstrar como o Ministério Público pode contribuir para a melhoria da segurança pública, especialmente, por meio da ação civil pública, por meio de diretrizes voltadas ao respeito aos direitos humanos, bem como à promoção da segurança pública, cuja demanda é, sem dúvida, direito fundamental de natureza difusa e coletiva.

Para tanto, aborda-se direito fundamental à segurança pública, traçando diretrizes para sua proteção mediante instrumentos jurídico-processuais, como é o caso da ação civil pública, para, ao final, reconhecer a relevância da intervenção do *Parquet* na concretização do direito fundamental à segurança pública e das políticas públicas correlacionadas.

1. Do Direito à Segurança Pública

É sabido que os direitos fundamentais têm sua concepção delineada a partir das lutas, ideias, movimentos sociais, tensões políticas e demais reivindicações do povo, ante a necessidade de proteção do indivíduo face os arbítrios do Estado vivenciados no decorrer da história.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico grande relevância ao tema dos direitos fundamentais, já que reservou aspectos específicos a estes direitos, dentre eles, a proteção da dignidade humana e sua aplicabilidade imediata e direta.

A expressão direitos fundamentais, bem difundida nos tempos modernos, possui outras terminologias relacionadas, como garantias ou liberdades fundamentais, diferenciando dos direitos humanos no tocante à análise de sua abrangência e positivação. Dessa forma, no aspecto geral, a fundamentalidade destes direitos está ligada a preponderância da dignidade humana, bem como a ideia de que esta deve ser “o objeto de respeito e proteção por parte do Estado e da comunidade”. (SARLET, 2008, p. 122).

Para Ingo Sarlet, direitos fundamentais “são os direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (2008, p. 36).

De igual modo, Paulo Bonavides corrobora com este entendimento ao afirmar que os direitos fundamentais são aqueles que a ordem jurídica qualifica como tais. (2005, p. 560).

A partir destas definições, resta claro que os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos e protegidos pelo Direito Constitucional interno de cada Estado, necessários para garantir uma vida de acordo com o princípio constitucional da dignidade humana, fundamento da República Brasileira e valor-fonte dos quais emanam todos os outros direitos.

Dessa forma, constata-se não ser por acaso as inovações trazidas pela Constituição Cidadã, isto porque a relação entre a proteção dos direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito é justamente a promoção da paz. Nesse sentido, Norberto Bobbio:

(...) direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. (1992. p. 1).

Os direitos fundamentais, positivados no ordenamento jurídico brasileiro, estão dispostos ao longo da Constituição Federal, especialmente em seu artigo 5º, cuja origem resultou das atrocidades e desrespeito aos direitos intrínsecos do indivíduo vivenciados pela história brasileira, como no período da ditadura militar. Dispõe Selma Rodrigues Petterle:

Por disposição expressa de Nossa Carta Magna, o catálogo de direitos fundamentais não é exaustivo, restando aberta a possibilidade de identificar e construir outras posições jurídicas fundamentais que não as positivadas, tudo através da denominada cláusula aberta. Com amparo na doutrina, é possível afirmar que, para além dos já reconhecidos como direitos fundamentais, há outros, quais sejam, aqueles não escritos, não positivados, que, em virtude de seu conteúdo materialmente significativo (sua relevância e conteúdo), são também merecedores de proteção constitucional. (2007. p. 89).

Assim, o legislador definiu uma série de direitos, essenciais, elementares e básicos visando assegurar uma vida digna a todos os cidadãos, dentre os quais, saúde, moradia, trabalho, segurança, educação, lazer, maternidade, infância, previdência entre outros.

Em relação ao direito à segurança pública, tamanha é sua importância que, além de constar no rol dos direitos e garantias fundamentais, está presente também no capítulo que dispõe acerca dos direitos sociais, além de estar também bem delineado no artigo 144, incisos e parágrafos da Constituição de 1988, configurando-se como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Trata-se, além disso, de um direito com caráter instrumental, pois é uma garantia constitucional, de modo que “a liberdade de um cidadão é essa tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada qual tem de sua segurança; e, para que se tenha liberdade, é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão”. (SILVA, 2002, p.239).

Define-se segurança pública como serviço público essencial; atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, que visa proteger os indivíduos, prevenindo e controlando a criminalidade e a violência, efetivas ou potenciais, de modo a garantir o exercício pleno da cidadania.

Walter Ceneviva apresenta a segurança pública como um dever estatal de pacificar a sociedade e como

elemento necessário à prática democrática, é indissolivelmente compatibilizada com a manutenção da ordem pública. Através desta se garante a incolumidade das pessoas e o patrimônio público e privado. Os objetivos mencionados consubstanciam um dever do Estado para com os seus cidadãos, que têm direito à própria segurança, vinculando-se, contudo, às responsabilidades que dela decorrem. A lei disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, tendo em vista a eficiência de suas atividades. (1991 p. 239).

Nesse viés, pela necessidade do bem-estar de todos, procura-se garantir o exercício dos direitos fundamentais aos cidadãos, em especial a segurança pública, direito fundamental predominantemente difuso, interligado à própria noção de dignidade humana, que deve ser prestado por meio de políticas públicas do Estado, de forma adequada, eficiente e eficaz.

Na verdade, segurança pública é um dos problemas mais agudos da sociedade atual, em face do aumento da criminalidade e da sua influência nefasta na vida da população, seja ela aqui compreendida como as reais percepções que o cidadão tem a respeito da sua própria segurança, seja a construção ideológica construída coletivamente por muitos meios de comunicação que, em certa medida, de uma maneira ou de outra, contribuem para o aumento da insegurança e para a percepção do aumento da violência e da criminalidade. Dessa forma, quando se busca a segurança, procura-se uma atuação estatal que possa frear a violência desmensurada, trazendo qualidade de vida e a paz.

Não é outro o entendimento de Luiz Eduardo Soares:

Hoje, o medo da sociedade não é ilusório nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional de insegurança é extraordinariamente grave, por diferentes razões, entre as quais devem ser sublinhadas as seguintes: (a)

a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e organização, e o direito trivial de ir e vir. (c) a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais nas instituições públicas, corrompendo-as, e as práticas policiais continuam marcadas pelos estigmas de classe, cor e sexo. (SOARES, 2007, p.76).

Para o referido autor, não é possível afirmar que há relação entre o medo que a população enfrenta em matéria de insegurança e a “manipulação midiática”. No entanto, é preciso reconhecer o papel de centralidade que os meios de comunicação ocupam na própria formação de opinião de muitas pessoas e no amplo acesso que têm a vários segmentos da sociedade. Não se trata de compreendê-los como agentes responsáveis pelo aumento da sensação de insegurança. Ao contrário, reconhece-se que, de fato, há aumento da sensação de insegurança, assim como há aumento da própria criminalidade, mas as razões desses aumentos precisam ser compreendidas em sua totalidade. Não é suficiente a mera transmissão de informações a respeito das taxas de criminalidades, para além disso, é preciso questionar as razões pelas quais essas taxas têm crescido ou diminuído, quando for o caso.

Além disso, o autor destaca um ponto relevante que precisa ser considerado em análises a respeito da criminalidade e da violência, trata-se da necessidade de ampliação do acesso a serviços públicos de qualidade e de efetividade na titularidade de direitos que têm sido colocados à margem de uma grande quantidade de cidadãos. Essa ausência de participação, ou melhor, essa ausência de acesso a serviços públicos essenciais e a direitos fundamentais importantes e definidores de uma vida com mais dignidade é reconhecida como uma das causas do aumento da criminalidade e da violência.

Exatamente porque a criminalidade e o aumento da violência demonstram estar relacionados a esse afastamento do exercício de direitos importantes e do acesso à políticas públicas, é que se considera que tanto a criminalidade quanto a violência não são estáticas e podem variar de acordo com as próprias dinâmicas sociais e de acordo com o acesso a direitos fundamentais essenciais à promoção e à proteção da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, considerada a segurança pública um direito fundamental, do qual todos são titulares, constitui-se em verdadeiro direito difuso, do que se depreende que o Estado deve garantir e criar os mecanismos necessários e suficientes para que esse direito possa ser titularizado e exercido de maneira eficiente, contribuindo, dessa maneira, para que outros

direitos sejam promovidos e compatibilizados com os demais direitos individuais e coletivos assegurados pelo sistema Constitucional.

2. Aspectos da Ação Civil Pública

No Brasil, a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) trouxe mudanças significativas no que se refere à proteção dos interesses coletivos e difusos. O referido dispositivo legal estabeleceu diretrizes para a propositura da ação civil, que tem como finalidade a proteção ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica e da economia popular; e à ordem urbanística, com vistas à reparação de danos morais e patrimoniais.

Além disso, a ação civil pública também é disciplinada em outros diplomas infraconstitucionais, como o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a Lei da Ação Popular, entre outros, todos com regras processuais aplicáveis às ações coletivas.

Ela possui natureza de ação de conhecimento, de caráter preponderantemente condenatório (art.3º da Lei 7.347/85). Além do mais, seu ajuizamento não obsta a interposição de ações individuais que dizem respeito ao mesmo objeto, pois o Poder Judiciário, atualmente, assumiu o papel de protagonista na busca de solução dos problemas sociais, ante eventuais omissões das demais funções do Estado.

O campo de atuação da ação civil pública é amplo, já que pode tutelar vários direitos. Ainda, não é demais lembrar a possibilidade de instauração do inquérito civil, caracterizando-se como um procedimento administrativo de natureza inquisitiva, tendente a recolher elementos de prova capazes de ensejar o ajuizamento da ação civil pública, também considerado instrumento de suma importância para a solução dos problemas da sociedade. A esse respeito, Valter Foleto Santin, esclarece que: esse sentido, Valter Foleto Santin:

O inquérito civil e ação civil pública são os principais instrumentos para a obtenção de prestação jurisdicional para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos pelo ferimento aos direitos difusos, coletivos e sociais. A sua promoção é função institucional do Ministério Público (art.129, III, CF), um dos co-legitimados para o ingresso com a ação civil pública (art. 129, §1º, CF). (2007, p. 237).

A Lei da Ação Civil Pública traz em seu texto as diretrizes para sua interposição, inclusive a necessidade de observância das condições da ação como requisito de validade e existência. Assim, inicialmente, ressalte-se que a ação civil pública, como as demais ações do ordenamento jurídico, deve ser proposta por um dos legitimados legais, com inexorável interesse de agir, cujo objeto da lide deverá ser específico e determinado, de modo a não comprometer a instrução processual e nem mesmo a decisão judicial e sua exequibilidade. Assim, são legitimados à propositura da Ação Civil Pública:

I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL. 1985).

Dessa forma, verifica-se que, à luz da Constituição Federal e da Lei 7.347/85 especialmente, foi concedido ao Ministério Público o dever de ajuizar ação civil pública na tutela dos interesses dos cidadãos, atuando como verdadeiro defensor do povo, advogado da sociedade. Ademais, a atuação do *Parquet* ganha cada vez mais destaque como função essencial à Justiça, pois a vista de suas características institucionais, como independência e autonomia, ultrapassa os obstáculos existentes na busca por mudanças e concretização dos direitos fundamentais.

3. A Atuação do Ministério Público e a proteção ao direito à segurança

O Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o artigo 127 da Lei Fundamental.

Trata-se, em outras palavras, de um defensor da sociedade, do povo, já que todo o seu trabalho está voltado à proteção e à tutela dos interesses da comunidade, ao próprio interesse público. Detentor de autonomia funcional e administrativa, o Órgão Ministerial tem liberdade de atuação, não sendo *longa manus* dos outros poderes do Estado, mas sim órgão

constitucional independente e não vinculado. Pode-se dizer que o *Parquet* nem é governo, nem oposição, é

a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições (...) pedaço vivo da Constituição; órgão que o Executivo, mergulhado num oceano de podridão, num mar de lama, num abismo de miséria, desejara morto ou inibido para o desempenho de sua missão ética e saneadora das instituições”. (BONAVIDES, 2003, p. 383-384 e 388).

Dessa forma, o Ministério Público, assumindo uma postura ativa e voltada para a efetivação dos direitos fundamentais, exerce um papel primordial como legitimado em processos individuais e coletivos, visando a implementação de garantias sociais, como é o caso do direito à segurança pública.

Ao dispor de vários mecanismos jurídicos e administrativos de atuação, o Órgão age na prevenção e repressão às práticas delituosas. Por isso, cabe ao *Parquet* interpor medidas e ações de interesses individuais indisponíveis, coletivos, difusos e sociais, na esfera da ação civil pública, em defesa da cidadania e da dignidade humana, princípios fundamentais da República. Nesse sentido, assevera Valter Foletto Santin:

Essa postura mais participativa em todas as fases ligadas ao crime e os seus reflexos na sociedade não pode ser interpretada como invasão sem mandato de atribuições alheias, e sim uma busca do Ministério Público de ocupar os espaços sinalizados pelo constituinte de 1988 para o cumprimento de suas finalidades de exercer a ação penal pública, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promover inquérito civil e ação civil pública para a defesa dos interesses sociais, coletivos e difusos e promover ação de inconstitucionalidade (art.129, CF). A legitimação da atuação do Ministério Público decorre da própria Carta Magna. (2007, p. 223).

Como já demonstrado, a segurança pública constitui dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destina-se à preservação da ordem pública, ao bem e à tranquilidade das pessoas e de seu patrimônio; é direito social difuso, que exige a implementação de políticas públicas eficientes para a prevenção de crimes e efetivação da paz social.

Atualmente, as omissões estatais no cumprimento de seu dever podem contribuir para o aumento da sensação de insegurança vivenciada pelos cidadãos, os quais perdem a cada dia parcela de seu direito de liberdade em face do medo, decorrente da própria insegurança. A necessidade de melhoria do serviço de segurança pública é flagrante, exigindo

da sociedade e do Estado uma atuação conjunta e estruturada para conter não só os sintomas visíveis da violência, mas principalmente as suas causas. Novamente, frise-se não se trata de conceber a violência e a criminalidade como fatos isolados que serão paulatinamente solucionados com a mera atividade policial. Diversamente, reconhece-se que as forças policiais ocupam papel relevante na manutenção dos interesses do próprio Estado, no entanto, é preciso ir além para estabelecer um diálogo ampliado entre a atuação policial e a busca pela efetividade dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, aos quais se junta o direito à segurança pública.

No tocante às causas da criminalidade, pode-se dizer que o Estado tem falhado não só na eficiência do serviço de segurança, já em uma vertente finalística de prevenção, mas também na efetivação de direitos fundamentais básicos, como educação, saúde, assistência social, moradia, emprego, entre tantos outros que concorrem para a efetividade de uma vida digna aos cidadãos e que podem ser considerados como uma forma de prevenção primária, cuja ausência constitui verdadeira violação de condições mínimas de sobrevivência. Sobre o assunto, Santin (2004, p. 94) destaca que

A principal forma de prevenção ao crime seria pela melhoria dos meios de prevenção primária, pelo fornecimento de serviços de educação, assistência social, de infra-estrutura e outros serviços essenciais e de relevância pública, com influência mediata no crime. É a chamada *inclusão social*, que exige do Estado a atuação marcante nas áreas básicas de serviços, fornecendo condições materiais e estruturais para o cidadão ter instrução e condições de exercer uma vida laborativa, seja intelectual, seja cultural, tecnológica, comercial ou de outro tipo, adequada para conseguir os recursos suficientes ao seu sustento e de sua família, de forma digna e compatível com as necessidades básicas, facilitando a convivência pacífica da sociedade.

É por essa razão que temas como a violência e a criminalidade, respeitadas as devidas diferenças entre ambas, precisam ser compreendidos de maneira conjunta. A abordagem pela qual se advoga é aquela que trata essas duas realidades como faces de outros problemas maiores que reclamam a presença do Estado, ao que o referido autor denomina inclusão social, para evidenciar a necessidade da presença transformadora do Estado na vida em sociedade, capaz de contribuir para a emancipação dos seus cidadãos.

Dessa forma, apesar do reconhecimento da importância e da relevância das forças policiais como mecanismo de manutenção da própria ordem estatal, as forças policiais não devem ser compreendidas isoladamente como instrumento de diminuição da violência ou da criminalidade. Esse instrumento deve ser utilizado conjuntamente com outras ações do Estado que sejam capazes de ampliar o acesso dos cidadãos a serviços públicos eficientes e de

qualidades, verdadeiros instrumentos de promoção da dignidade humana e de cidadania. Reconhece-se as forças policiais como instrumentos necessários ao cumprimento da obrigação do Estado, para preservação da ordem pública, do bem das pessoas, do patrimônio e prevenção ao crime, mas elas não devem ser utilizadas como um fim em si mesmas, tampouco como solução para violência e criminalidade, haja vista suas causas estarem relacionadas a outros ramos da atuação estatal.

Considerado todo o exposto, restam claras as possibilidades de atuação do Ministério Público na defesa e na promoção do direito à segurança, bem como dos demais direitos fundamentais. Aliás, não há dúvidas a respeito da atuação no Ministério Público na tutela desses direitos, sobretudo em momentos difíceis como o que se verifica atualmente, inclusive, pela demonstração explícita de que a supressão de direitos parece ter sido eleita como a pedra de toque de políticas governamentais. A esse respeito, Gilberto Giacóia esclarece que

(...) se é a violência que grassa, tornando o homem presente um refém de seu próprio tempo; se é a fraude que se generaliza, transformando o nosso País no reino da malícia, da esperteza e do enriquecimento ilícito; se é a miséria a se instalar no entorno dos centros urbanos e na distância dos campos com toda sua vasta e nefasta gama de conseqüências; se é, enfim, a despeito da complexidade cada vez maior das relações sociais e do sofisticado avanço tecnológico, uma sociedade cada vez mais contraditória e desigual que se enxerga na janela de nossa realidade; ressaí a extraordinária importância do Ministério Público no enfrentamento dessa realidade adversa. (2007. p. 283).

Inúmeros casos têm sido levados ao Poder Judiciário, por meio da atuação do Ministério Público, no sentido de se obter uma efetivação do direito à segurança pública. Esse é o caso do recurso de Apelação sob nº 1114016³, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o qual houve o inconformismo de Ente Federativo, ao ser condenado, em autos de ação civil pública, à nomeação de delegado de polícia para o Município de Brasilândia do Sul, assim como para o Município de Alto Piquiri. O acórdão que negou provimento ao recurso interposto foi cediço em suas razões, já que a segurança pública é fator primordial de preservação da sociedade, sendo indiscutível a responsabilidade do Estado em promover a paz social, principalmente em ações de prevenção.

Há que se mencionar ainda que, ao contrário da tese defensiva, nestes casos de flagrante violação de direitos fundamentais, cuja aplicação é direta e imediata, não cabe falar em infringência ao princípio da separação dos poderes, mas da observância estrita ao

³ Todas as informações referentes a esse caso foram obtidas por meio da consulta à Apelação Cível nº 1114016, Décima Terceira Câmara Cível, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

disciplinamento constitucional e demais legislações infraconstitucionais, como se verifica neste caso concreto.

Dessa maneira, restou evidente que o Ministério Público pode, ou melhor, deve participar ampla e irrestritamente da política de segurança pública, quando constatada omissa ou deficiente, desde a fixação até a sua fiscalização, exigindo o cumprimento da obrigação estatal, tanto administrativa quanto judicialmente.

Ademais, o exercício de suas funções intrínsecas pelo *Parquet*, especialmente no tocante à busca pela efetivação de direitos e, conseqüentemente, à prevenção de crimes, é crucial para a busca de eficiência na prestação dos serviços públicos, que concorrem à segurança pública, já que por meio do direito de ação e da proteção aos serviços de relevância pública, promove medidas necessárias à garantia e à tutela de direitos fundamentais.

Por fim, o Ministério Público releva-se como instrumento imprescindível na defesa da cidadania e de valores fundamentais da República, por se tratar de órgão público em defesa da sociedade, vale-se do direito de ação e demais prerrogativas institucionais para movimentar o Judiciário em prol da coletividade, constituindo-se em verdadeiro protagonista na busca por qualidade de vida, ante a ação ineficiente do Estado no que se refere a concretização das garantias fundamentais, em um processo no qual o povo pode e deve caminhar junto.

4. Implementação de políticas públicas de segurança

No Brasil, tem-se uma crescente preocupação com as questões relativas à segurança pública, à criminalidade e à violência. Constata-se, inclusive pelos diversos meios de comunicação, a expansão da segurança privada, a crescente utilização de câmeras de segurança, o aumento do sentimento de insegurança e do medo social, como situações capazes de afastar da população garantias fundamentais, como o direito de ir e vir, por exemplo. Paralelamente, há indicadores que sinalizam para uma do próprio sistema criminal, como a superlotação dos presídios, as rebeliões, as mortes e a morosidade processual, que apontam problemas que há décadas estão presentes e que têm se intensificado.

É neste cenário que os registros indicam a caótica delinquência brasileira. Informações do Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁴, demonstram que no Brasil, durante o ano de 2015, houve, aproximadamente, uma média de 58.467 mortes violentas, 6.988 crimes contra a

⁴ Todos os dados aqui utilizados foram obtidos por meio de consulta ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública e podem ser consultados no endereço eletrônico: <<http://www.forumseguranca.org.br>>.

dignidade sexual e 18.491 crimes patrimoniais. Os dados são aproximados e há inúmeros ilícitos que sequer chegam a ser contabilizados, razão pela qual não é possível dimensionar com exatidão os números mais precisos, mas apenas ter uma ideia da dimensão do problema.

Sem sombra de dúvidas, viver em sociedade gera conflitos, sendo algo inerente ao próprio ser humano, cabendo ao Estado a função de gerenciar desentendimentos, desencontros e demais desavenças de modo satisfatório, inclusive valendo-se da ponderação dos direitos fundamentais, de modo a evitar o retorno à época em que o próprio homem “fazia justiça” nos limites da sua própria força e capacidade, consagrando-se vencedor “o mais forte” e não o que possuía “o direito”, aproximando-se de um “estado de natureza”, expressão utilizada por Thomas Hobbes para referência ao período que antecede a origem da sociedade civil (HOBBS, 1997).

Esse estado de natureza pode ser entendido como a situação na qual o homem se encontra antes de sua entrada no estado social. Trata-se de um momento anterior ao pacto social, no qual paira a instabilidade, as desvaneças, os medos e a insegurança, não obstante o indivíduo tenha liberdade para agir.

Para Hobbes (1997), o homem deseja o próprio bem, em constantes disputas entre os indivíduos que por natureza seriam iguais e capazes de se destruírem uns aos outros. Concebe-se, assim, o Estado como produto da razão humana, em uma tentativa de se escapar da situação de terror em busca da paz e segurança, sendo esta a sua razão de ser.

É por isso que o aumento da violência e da criminalidade podem contribuir para que o cidadão tenha o mesmo temor vivenciado no estado de natureza, sobretudo em razão do descrédito na capacidade do Estado em implantar políticas capazes de assegurar uma vida digna aos seus cidadãos e, conseqüentemente, diminuir a criminalidade e a violência. Disso, decorre a necessidade de se buscar caminhos para a prevenção e combate aos ilícitos penais, tendo em vista que, como já assinalado, a polícia está longe de representar sozinha o sistema de segurança pública.

Assim, torna-se necessária e urgente a implementação de políticas públicas no campo da segurança, não somente como resposta ao clamor social momentâneo, mas como atividade concreta para a prevenção e repressão ao crime e como instrumento legítimo de emancipação social, que se relaciona à promoção de uma vida com dignidade.

O efeito repressivo não funciona mais como resposta às diversificadas demandas conflituosas. Não significa, contudo, execrar o aspecto funcional da ação repressiva do Estado, e sim redimensioná-la a um plano de efetividade e pronta resposta, primando-se sempre pelo conjunto de ações

preventivas, as quais deverão ser balizadas pela concepção de parceria comunitária, visto que, sem ela, a evidência delituosa estará sempre em destaque e o cidadão permanecerá inerte. (PRADO, 2009, p. 78)

As políticas públicas no Brasil têm ligação direta com o Estado Democrático de Direito, contemplando um regime em que há a predominância do direito como legitimação do poder, em todos as suas vertentes. Por isso, concebe-se o Estado Democrático de Direito como “um avanço do Estado de Direito, tradicionalmente considerado como estado constitucional, em que o poder estatal era limitado por uma Constituição escrita e rígida ou regido pela lei. (SANTIN, 2004, p. 31). Para o autor, pensar a implementação e a implantação de políticas públicas, significa reconhecê-las como atos de execução de normas legais, ou melhor, como cumprimento dos próprios dispositivos constitucionais. Para ele, as políticas públicas se revestem da característica de reforço à execução da lei, por isso, as políticas públicas não são e não devem ser consideradas atos políticos, tampouco atos de governo, mas verdadeiros atos de gestão. (*Ibidem*, p. 34).

Definir políticas públicas é dizer que o Estado, no cumprimento de seu mister, desempenha inúmeros serviços essenciais e não essenciais, de modo que suas ações devem ser planejadas visando ao interesse público, à concretização dos direitos e garantias fundamentais e a obediência à lei. Trata-se do caminho a ser seguido pelo Estado no desenvolvimento das atividades públicas.

Nesse sentido, as políticas públicas têm sido tomadas e compreendidas com verdadeiros instrumentos destinados à própria execução e prestação de serviços públicos, que devem ser prestados com qualidade. Assim, é função do Estado “possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. As principais políticas públicas são: política econômica, política educacional, política habitacional, política ambiental, política previdenciária, política de saúde e política de segurança pública”. (*Ibidem*, p. 35).

Exatamente pela abrangência, relevância e impacto direto na vida dos cidadãos de determinado Estado, é que as políticas públicas têm sido pensadas a partir de ciclos, daí falarmos em um ciclo de política pública, do qual fazem parte o estabelecimento de uma agenda, a formulação da política, propriamente dita, a tomada de decisão, a implementação da política e, ao final, mas não menos importante a avaliação que servirá de parâmetro para a análise da efetividade e do alcance da implementação da política, sobretudo por estarem diretamente relacionadas a prestações públicas positivas, que são “traduzidas em serviços públicos, que podem ser exigidos pelo cidadão e pela sociedade, por sua configuração como direito individual, coletivo ou difuso, dependendo da modalidade da atividade estatal. (*Ibidem*, p. 40-41). Dessa maneira, a respeito da formulação de políticas públicas, tem-se que

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Já as desvantagens estão por conta da inevitável fragmentação que a ideia fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. Por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque. (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 06).

As políticas públicas, isto inclui as de segurança, estão atreladas à busca pela eficiência e à prestação positiva do Estado. Por isso, é necessária a obediência a determinadas etapas quando de sua elaboração, de modo a garantir a certeza no reconhecimento do problema e, ao final, respostas válidas à população, o que também é evidenciado pela etapa final de seu ciclo, a avaliação.

Aliás, em matéria de segurança pública, a avaliação dos processos constitui um dos temas mais caros e relevantes, haja vista de sua ausência decorrerem tratamentos que considerem a violência e a criminalidade como situações isoladas, que não o são. É a avaliação de políticas públicas que, juntamente com as demais etapas que compõem o ciclo, que permitirá ações eficientes na consolidação de direitos e na compreensão das causas da violência, do aumento da criminalidade e na construção de medidas eficientes que apontem para a consolidação e efetividade de direitos fundamentais.

Entre todas as fases que compõe a implementação de uma política pública, a escolha do problema a ser trabalhado reveste-se de extrema importância, já que servirá de base para as demais etapas e tem por finalidade expressa atender aos anseios sociais. Assim:

Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse. A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas. (RUA, 2012, p. 64).

É dessa maneira que as políticas públicas são consideradas verdadeiras prioridades que assumem o centro das atenções das ações governamentais. São o resultado de um processo que evidencia os temas, ou melhor, as ações que serão objeto de alcance das políticas públicas, configurando-se como questões importantes que devem ser priorizadas pela ação governamental, inclusive as causas da violência e da criminalidade. Especificamente em

relação às políticas públicas voltadas à segurança pública, concebe-se que elas são responsáveis pelo estabelecimento de “regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício da função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular”. (SANTIN, *op. cit.*, p. 110).

Pelo exposto até aqui, o que se visualiza é que ainda estamos longe de termos políticas públicas voltadas à segurança pública, sobretudo porque políticas públicas requerem, necessariamente, como vimos, ações a médio e a longo prazo, pautadas em análises maiores capazes de compreender e interferir na realidade à qual se destinam, não se confundem com respostas rápidas voltadas à contenção de insatisfações sociais, tampouco se confundem com o ataque isolada a eventos de violência e criminalidade.

Requer, assim, atenção especial à prevenção primária em face das ameaças urbanas, com o fortalecimento de serviços básicos em favor da sociedade, pautados em ações que fortalecem e tornem mais efetivos direitos fundamentais como a educação, a saúde, a habitação, o emprego, a moradia, entre tantos outros direitos considerados agentes geradores de cidadania e capazes de conceder maior eficiência e materialidade ao princípio e ao fundamento da dignidade humana.

Conclusão

A Constituição Federal de 1988 trouxe várias inovações, especialmente no tocante à ampla definição dos direitos e garantias fundamentais, voltados à implementação da dignidade humana, como algo real e objetivo a ser alcançado por todos e pelo próprio Estado. Entretanto, nos dias atuais, depreende-se grande dificuldade dos Poderes Públicos em tornar realidade os ditames constitucionais a todos os membros da sociedade.

Cabe ao Estado zelar pelos direitos essenciais à sociedade, dentre os quais o direito à segurança. Noutro giro, diante da crescente complexidade das relações sociais e pessoais, assim como pelos alarmantes índices de violência e criminalidade divulgados pela mídia em nosso país, verifica-se que a atuação do Estado está longe de manter a paz e o equilíbrio social, inclusive porque a efetividade do direito fundamental à segurança decorre da conexão existente entre todos os direitos fundamentais como o direito à vida, o direito à liberdade, o direito à educação, o direito à saúde, o direito à moradia, como forma inicial de prevenção à prática delituosa, o que não ocorre.

É por essa razão, que se evidenciou a impossibilidade de a criminalidade e a violência serem compreendidas e abordadas de maneira isolada, sem que se considere as demais realidades fáticas que definem as dinâmicas da vida em sociedade e se constituem em elementos importantes para a definição da própria qualidade de vida do cidadão.

Dessa forma, a participação do Ministério Público na busca pela concretização do direito à segurança, bem como dos demais direitos, é de suma importância, visto que o Órgão lança mão de instrumentos administrativos e judiciais, como é o caso do inquérito civil e da ação civil pública, para definir prioridades ao ente federativo, a fim de que eventuais falhas no atendimento da população sejam devidamente corrigidas.

Assim, o Ministério Público, advogado do povo e guardião da cidadania, deve buscar que a política pública de segurança seja implementada e cumprida, colocando em “xeque” o Administrador Público, haja vista que, caso não cumpra o dever constitucional a que está obrigado, poderá o Poder Judiciário ser acionado como forma de tutelar os direitos sociais de forma efetiva.

Por fim, a busca da efetiva implementação das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos fundamentais é uma trajetória longa e repleta de dificuldades, especialmente nos dias de hoje em que os atos de corrupção se tornaram características intrínsecas dos representantes eleitos. Além do mais, falar em segurança pública é ir além da atividade policial, é voltar os olhos à prevenção primária, consistente no fortalecimento de serviços básicos em favor da sociedade. É necessário que as realidades sociais como violência e criminalidade sejam, finalmente, reconhecidas como partes de um processo maior que precisar ser relacionado e compreendido a partir da efetivação de outros direitos. Não são as ações isoladas que serão capazes de conceder maior efetividade ao direito à segurança pública e, conseqüentemente, a uma vida com maior dignidade.

Todavia, o fim almejado é justo e recompensador, já que por meio da atuação conjunta e estruturada entre sociedade e Ministério Público pode-se atingir, ainda que paulatinamente, a tão sonhada paz social, desdobramento da dignidade da pessoa humana.

Referências

BAPTISTA, Tânia Wargas de farias; REZENDE, Mônica. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>.

BRASIL. Lei nº 7.347/ 85. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 10/07/2017

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível Nº 1114016**, Décima Terceira Câmara Cível, Relator: Fernando Antônio Prazeres, Julgado em 08/02/2012. Disponível em: <<https://tjpr.jus.br-pr>>. Acesso em: 17/07/2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 2ª. São Paulo: Saraiva, 1991.

FIORETTO, Juliana. **A legitimidade do Ministério Público na Ação Civil Pública**. Disponível em: <http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/artigo_juliana.pdf>. Acesso em: 12/07/2017.

GIACÓIA, Gilberto. **Ministério Público vocacional**. Revista Justitia. São Paulo, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e Civil**. Col. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

LENZA, Pedro. **Teoria Geral da Ação Civil Pública**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARCHI, William Ricardo de Almeida. **A Segurança Pública como Direito Fundamental e a Reorganização da Polícia Civil Paulista**. Disponível em: <http://www.unifio.br/files/William_Ricardo.pdf>. Acesso em: 10/07/2017.

MORAES, Fábio Trevisan. **Direito Fundamental à Segurança e Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp146905.pdf>>. Acesso em 12/07/2017.

PRADO, Afonso. **Segurança Pública e o Estudo de indicadores urbanos: Diagnóstico para gestão contemporânea de polícia ostensiva**. São Paulo: CAPES/PMES, 2009.

PETTERLE, Selma Rodrigues. **O Direito Fundamental à Identidade Genética na Constituição Federal**. Porto Alegre: livraria do Advogado, 2007.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

_____. **O Ministério Público na investigação Criminal**. 2ª ed. Bauru, SP: Edipro, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9ª ed. ver. atual., e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados. São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, Abril. 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14/07/2017.