

Políticas públicas ambientais, garantias  
constitucionais e jurisdição penal:  
perspectivas da realização do direito à  
segurança pública

André Roberto Ruver\*  
Carlos Alberto Lunelli\*\*

**Resumo:** O presente artigo estabelece elementos que dizem respeito às estruturas e concepções do direito à segurança pública; levando em conta a participação, as relações, a eficácia, as perspectivas e as garantias determinadas pelos instrumentos constitucionais, jurisdicionais e penais. Avalia a responsabilidade política e governamental para a vivência do direito fundamental à segurança pública, das políticas relacionadas e dos aspectos individuais e comunitários. Procura ainda compreender o papel da atividade jurisdicional nesses cenários, inclusive em relação à garantia de realização das políticas públicas ambientais.

**Palavras-chave:** Segurança pública. Políticas públicas. Jurisdição.

**Abstract:** The present article establishes elements that concern the structures and conceptions about human's right to public security; taking into account the participation, the relations, the effectiveness, the perspectives and the guarantees determined by constitutional, jurisdictional and [legal/criminal] instruments. It considers political and governmental responsibility towards the exercise of the fundamental right to public security, of the related policies and of the individual and community aspects. It seeks, also, to understand the role of jurisdictional activity in these scenarios, including those regarding the enforcement of public environmental policies.

**Keywords:** Public security. Public policy. Jurisdiction.

---

\* Mestre em Direito. Doutorando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

\*\* Doutor em Direito Público. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

## **1 Introdução**

A questão que envolve a segurança pública representa um dos grandes desafios para o Estado contemporâneo e também para o Direito. A busca de um modelo de regulação social, que se mostre ponderado entre os direitos e as garantias individuais confrontados com os direitos e as garantias da coletividade e comunitários é, sem dúvidas, um dos instigantes temas da pós-modernidade.

Nessa direção, a busca de identificação de implicações sociais, contrastes e proporções entre direitos e deveres tanto da cidadania, individualmente considerada, quanto no que diz respeito aos seus apelos de ordem coletiva, justifica a consideração acerca da segurança pública e das medidas para sua implementação efetiva na sociedade.

As garantias da cidadania e os fundamentos constitucionais reclamam a adoção de práticas que realizem o direito à segurança pública e, assim, justifica-se perceber o papel das políticas públicas ambientais de cunho social e, ainda, a função da atividade jurisdicional, que precisa superar a crise que assola o Judiciário, a fim de dar suporte efetivo à afirmação dos direitos fundamentais.

O tratamento a ser emprestado para desenvolvimento do tema, leva em conta, fundamentalmente, o direito à segurança pública como um direito fundamental e, nesses termos considera a influência da ambiência constitucional, processual e penal.

## **2 Estruturas e perspectivas do direito à segurança pública**

A segurança pública permeia o cotidiano da cidadania e diz respeito a um cabedal de direitos estruturantes e necessários para o desenvolvimento adequado do indivíduo e das fundações sociais, direcionamento informado e sustentado pelo aperfeiçoamento e pela civilidade alcançados pela sociedade. Atualmente, a segurança pública interessa, particularmente, ao Estado, que tem, entre suas funções precípua, também a de garantir a organização necessária para atender aos anseios coletivos, a partir de medidas assecuratórias efetivas e eficientes.

O estudo de questões relacionadas à segurança pública, em certos termos, não alcança a relevância e nem motiva instâncias acadêmicas, o que, de certo modo, parece um tanto contraditório, uma vez que se está tocando, direta ou indiretamente, em temática que diz respeito a um direito estabelecido como socialmente fundamental. Esse crescimento é experimentado e vivenciado a partir do século XX, primordialmente, com o surgimento dos direitos humanos que, na expressão de Marcelo Raffin (2006, p. 1) representam

Una conquista de la modernidad [...]. Los derechos humanos son una de las invenciones más sorprendentes y paradójicas de la modernidad. Es inútil rastrear genealogías previas, pues llegan con el mundo moderno, el de la burguesía, del dominio de la naturaleza, de la esperanza en el progreso y en la felicidad de una sociedad hecha a escala humana, del presente histórico, de la dominación y la circulación del capital.

Não se pretende mais do que localizar e sustentar a qualidade da segurança pública como direito fundamental e, nesses termos, portanto, também como direito humano. A terminologia, aliás, é paulatinamente substituída por direitos fundamentais. Como se percebe das palavras de Ricardo David Rabinovich-Berkmann (2007, p. 2), ao tratar sobre as discrepâncias conceituais e terminológicas acerca dos direitos humanos, “claro, la primera cuestión que se presenta es que todos los derechos, en realidad, parece que son ‘humanos’, en el sentido literal de este adjetivo que, como ya vimos, es el de ‘perteneciente o relativo al hombre’”.

O homem é incompleto por natureza e está em constante busca pelo aperfeiçoamento, o que se mostra de todo desejável. Subtraindo as inconstâncias comportamentais que são peculiares, Comparato (2003, p. 27-28) menciona uma passagem de *Grande sertão: Veredas*, representada pela “sabedoria telúrica de Riovaldo”, exprimindo convicção ao falar dos Gerais: “Mire, veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam.”

A busca de elementos informativos remete os pensadores ao Período Axial, entre os séculos VIII e II a. C., época sustentada e

determinada por Karl Jaspers (COMPARATO, 2003, p. 11), como “o eixo histórico da humanidade”, período no qual

pela primeira vez na História, o ser humano passa a ser considerado, em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, não obstante as múltiplas diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. Lançam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes.

Para o existencialismo, “a vida ou a morte de outrem: são realidades únicas e insubstituíveis”, tal como em Heidegger (COMPARATO, 2003, p. 27) “é sempre possível morrer em lugar de outro; mas é radicalmente impossível assumir a experiência existencial da morte alheia”.

A par de inúmeras outras apreciações e considerações acerca disso, a essencialidade da vida é foco do pensamento filosófico do século XX, mesmo que em aparente contraste com a unicidade da pessoa humana. No dizer de Ortega y Gasset, “a realidade radical é a pessoa imersa no mundo: yo soy yo y mi circunstancia”. Na mesma linha de pensamento, Heidegger atribui “como característica essencial o ‘ser-no-mundo’” (COMPARATO, 2003, p. 28).

A partir do pensar na vida e na morte e da compreensão da condição humana, o pensamento cristão, alinhado aos princípios da fraternidade e da solidariedade, passou a construir o conceito de dignidade humana, permitindo o surgimento dos direitos humanos. A partir da positivação no Direito, foram alçados aos textos máximos e, então, atinge-se a ideia de direitos fundamentais.

Tratando do desenvolvimento dos direitos fundamentais, Wilson Steinmetz (2001, p. 18) sustenta que sua evolução observou uma disposição histórica que se apresenta em três grandes fases:

Os direitos fundamentais primeiro foram ideias da razão humana, depois foram incorporados pelas declarações setencistas, tendo mais força política do que propriamente jurídica, e, por fim, foram positivados ou constitucionalizados,

ganhando força normativa e vinculante definitiva. Nesta última fase, é possível identificar três processos, segundo Peces-Barba Martinez [...]: (a) positivação: integração dos direitos tidos como naturais no Direito positivo para que tivessem eficácia social; (b) generalização: inicialmente, os direitos fundamentais não eram para todos. Os direitos de primeira geração (dimensão...) eram direitos das classes proprietárias. O Estado Liberal não incorporava as grandes massas. Com a passagem progressiva ao Estado Social, houve um processo de generalização dos direitos fundamentais. Foi aí que apareceram os direitos políticos para todos e os direitos sociais, estes denominados de direitos de segunda geração (dimensão). Por fim, (c) assistiu-se, na segunda metade do século XX, ao processo de internacionalização dos direitos fundamentais. É a atual fase do seu devenir histórico, iniciada com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Como se pode perceber, independentemente da dimensão interpretativa que se possa emprestar aos institutos, não se mostra possível imaginar a não inclusão do direito à segurança pública no rol dos direitos fundamentais, compreensão que ganha expressão e sintonia não só nos limites da América Latina, mas também em nível internacional, guardadas as especificidades de cada Estado. No Brasil, por exemplo, esse direito e garantia são contemplados, explicitamente, desde seu preâmbulo, no capítulo das garantias individuais e se expande como princípio sobre os direitos sociais, marcando, assim, seu caráter de essencialidade, compreendida como função social do Estado.

Tal direcionamento encontra guarida e sustento nas manifestações de Andreas J. Krell ao dedicar atenção tópica aos direitos sociais como direitos fundamentais, refazendo o caminho histórico no sentido de estabelecer que

depois da revolução industrial do século XIX e das primeiras conquistas dos movimentos sindicais em vários países, os Direitos da “segunda geração” surgiram, em nível constitucional, somente no século XX, com as Constituições do México (1917), da República Alemã (1919) e também do

Brasil (1934), passando por um ciclo de baixa normatividade e eficácia duvidosa. Seus pressupostos físicos devem ser criados pelo agente para que eles se concretizem. Os Direitos Fundamentais Sociais não são direitos contra o Estado, mas sim através do Estado, exigindo do poder público certas prestações materiais (2002, p. 19).

Respeitadas as cognições destoantes, é evidente a qualidade de direito fundamental à segurança, atribuição que, se não possui, deveria compor o quadro daquelas necessárias para conduzir a pacificação da alma de cada pessoa – cidadão e organismos sociais.

Diante de inúmeras expressões significantes direcionadas ao tema, específicas ou englobantes, afirma Dobrowolski (1985, p. 105-124) que “as massas exigem que o Estado as liberte da fome, da miséria e da insegurança”.

Assim, é inegável o direito do homem contemporâneo à segurança pública, esperando-se que o Estado seja capaz de garanti-lo em sua plenitude.

### **3 Expressões do papel do Direito Penal e da atividade jurisdicional**

O constitucionalismo contemporâneo, com suas novas e antigas estruturas, o Direito Penal e a jurisdição processual têm merecido severas críticas no sentido de não cumprirem o papel a que estão destinados a realizar.

A atividade jurisdicional, assim, enfrenta vicissitudes e grandes desafios. Inclusive, no senso comum, é corrente a expressão e o sentimento de que, caso não se queira “resolver um problema” ou “protelá-lo” recomenda-se o deslocamento para o Judiciário, que é incapaz de atender, no exercício da função jurisdicional, às severas demandas que a sociedade contemporânea apresenta. A atividade jurisdicional, assim, não consegue resolver questões importantes, como o problema da impunidade, perdendo-se em instrumentos da “burocracia processual”, alcançados por recursos protelatórios e, em numerosos casos e consolidados pelo instituto da prescrição. O Direito Penal, há muito,

deixou de servir à sua função precípua.

Aliado à falta de efetividade da função jurisdicional, aparece o caráter discriminatório dessa função do Estado, na medida em que o acesso à Justiça se dá de modo desigual, e os estratos sociais vulneráveis são, na verdade, os únicos a serem atingidos por mecanismos de repressão.

A função jurisdicional, incapaz de expressar de modo adequado a necessária eficácia e efetividade, está em crise. Jeferson Dytz Marin (2015, p. 5) ao tratar da “Relativização da Coisa Julgada e inefetividade da Jurisdição”, aponta como uma de suas matrizes teóricas fundantes a “[...] abordagem da crise de identidade do Estado, ambientando a crise da jurisdição, que, naturalmente, experimenta os nefastos efeitos do liberalismo, juntamente com o exame histórico do surgimento do Estado”.

A atividade jurisdicional, assim, é realizada de modo não democrático, assertiva que é trazida por Marin a partir da inspiração e perspectiva de Luis Alberto Warat, para quem a epistemologia jurídica precisa sustentar-se com eloquência e seguros fundamentos na literatura, na filosofia, na sociologia, dentre outras enriquecedoras contribuições, que dizem sobre as implicações da falta de efetiva contribuição da jurisdição para a construção democrática. Referindo-se à obra de Warat, Jeferson Marin afirma que o

panótipo jurídico enclausura o desejo democrático, vilipendia a possibilidade de ruptura paradigmática e, tal como Medusa, transforma em pedra o direito. E o sentido aqui se quer emprestar à pedra é de imobilidade, ausência de agir, sentimento de vida estanque imposto por outrem. [...]. A fala autorizada sufoca a democracia. Os julgadores esquecem os seres iconoclastas e pluricromáticos que habitam a semiologia cortaziana reinventada por Warat. Transformaram-se em fantasmas pálidos de um cotidiano inóspito, acizentado e cadavérico. A democracia precisa de jardins multicoloridos. Não pode sobreviver em meio a ervas daninhas e rosas negras. O Judiciário brasileiro vive a calenda da industrialização decisional, da massificação (des) personalizada dos julgados, olvidando as pessoas que (ainda) insistem em existir e ser a razão dos pleitos que batem às portas do Estado-juiz [...] (2017, p. 29-30).

A partir dessa compreensão da atividade jurisdicional, é interessante perceber a relação com a realidade do processo penal e suas esferas de implicação, perpassando pela observância dos princípios que fundam o Estado Democrático de Direito no que diz respeito à aplicação da norma penal, às suas vicissitudes, à política criminal, à realidade vivida pela população carcerária, dentre outras.

O problema da aplicação da norma penal inicia ainda antes da própria ação penal, na fase pré-processual, ou seja, naquela em que se busca, via de regra, pelo inquérito policial, a identificação da materialidade e autoria de eventos criminosos. Boa parte desses eventos nem chega ao Judiciário, por conta do baixo índice de elucidação de crimes, que, no Brasil, por exemplo, é tido como *baixíssimo*, dado constatado pelo Diagnóstico da Investigação de Homicídios no Brasil – 2012, pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enaesp).

Tal quadro contribui, decisivamente, para a criação de sentimentos de impunidade, de certo modo estimulando a prática criminal, e, de outro, gerando a descrença social nas instituições de Estado. Isso tudo sem considerar o problema do alcance da norma penal que, como afirmado, atinge, precipuamente, as classes excluídas.

De qualquer maneira, tudo isso contribui para o desestímulo ao desenvolvimento de políticas de prevenção e proteção de delitos.

Com direção a outros aspectos da Ciência Penal, ao declinar a atenção sobre a origem e função da lei penal, Ferri leciona que

a lei penal é a expressão social e jurídica da justiça penal, como norma de conduta para cada indivíduo (Direito Penal substantivo) e como regra de processo especialmente para os funcionários (Direito Penal processual). Por isso, como para toda outra lei, o Estado impõe tanto aos cidadãos como a si próprio, quer dizer, aos próprios funcionários, a obrigação de agir em conformidade com a mesma lei (2009, p. 107).

Conduzindo sua discussão à relação que se estabelece entre a lei penal e a defesa social, Ferri (2009, p. 108-118) induz, como resultado, fruto de constatações fático-evidentes, não necessitando de “silogismos

ou formalismos de dogmática jurídica”, faz derivar “quatro consequências fundamentais”, que são:

I. O Estado, realizando a justiça penal provê as necessidades da defesa social.

[...]

II. A lei penal, visto que provê a uma imanente necessidade de defesa social, exerce o seu império em todo o território, dentro em pouco, a propósito da aplicabilidade da lei penal.

[...]

III. Se a lei penal representa o exercício por parte do Estado do seu poder soberano, e do seu dever, de defesa social. O direito de punir não pode reduzir-se a um “direito subjetivo” do Estado perante o réu.

[...]

IV. As diversas necessidades e razões da defesa social implicam duas distintas categorias de leis penais (Direito Penal comum e Direito Penal Administrativo).

De outro modo, quanto à relação do Bem Jurídico com a Constituição, Lênio Luiz Streck (2004, p. 307-311), ao tratar da crise do Direito e da baixa aplicação da jurisdição constitucional em sede de Direito Penal, evoca manifestação Figueiredo Dias (*apud* STRECK, 2004, p. 307), o qual infere que “os bens jurídicos protegidos pelo direito penal devem considerar-se caracterizações dos valores constitucionais expressa ou implicitamente ligados aos direitos e deveres fundamentais”, a fim de “lhes garantir dignidade jurídico-penal”.

O mesmo autor, prosseguindo na sua linha de argumentação e sustentação dialética, lembra o entendimento de que

as Constituições surgidas no segundo pós-guerra albergam uma série de preceitos destinados a alargar a incidência do direito criminal no sentido de fazê-lo um instrumento de proteção de direitos coletivos, cuja tutela se impõe para que haja uma justiça mais autêntica, ou seja, para que se atendam às exigências de justiça material (STRECK, 2004, p. 308).

Tal campo de compreensão reforça a ideia através da manifestação de Mir Puing (*apud* STRECK, 2004, p. 308) na qual “o direito penal vai abrindo espaço no sentido de que deve ir estendendo a sua proteção a interesses menos individuais”, vindo a alcançar, dentre outros, sua importância para a cidadania, relacionados ao meio ambiente, alimentação, trabalho, segurança social e material, compreendidos, nesse sentido, como interesses difusos.

Em notas conclusivas, Streck também menciona que

não pode restar qualquer dúvida no sentido de que o bem jurídico tem estrita relação com a materialidade constitucional, representado pelos preceitos e princípios que encerram a noção de Estado Democrático e Social de Direito. Não há dúvida, pois, que as baterias do direito penal do Estado Democrático de Direito devem ser direcionadas para o combate dos crimes que impedem a concretização dos direitos fundamentais nas suas diversas dimensões (2004, p. 311).

No mesmo sentido, mostra-se o entendimento de José Paulo Baltazar Júnior (2008, p. 21), que é incisivo e claro no sentido de compreender que “no Brasil, não pode haver dúvida, então, sobre o *status* constitucional do direito à segurança por parte do cidadão, com a contrapartida do dever por parte do Estado”, manifestação que extrai dos pronunciamentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, mencionando como referência o ministro Carlos Brito em decisão proferida em *habeas corpus*.

Ainda, vale considerar a relação e as implicações objetivas entre o Direito Penal e a atividade pré-processual, levando em conta e “considerando apenas o que se espera das polícias, porém, é preciso definir se queremos que elas enfatizem a prisão dos culpados – isto é, que operem como um braço do sistema de justiça criminal – ou que priorizem estratégias de redução da criminalidade”, perspectiva emprestada de Rolim (2006, p. 21) ao traçar relações da segurança pública com instituições penais e processuais.

A pacificação social é fim e atributo do processo penal, pressupostos de aceitação generalizada. Do mesmo modo, a compreensão de Celso

Ribeiro Bastos que, ao referir-se às garantias constitucionais, afirma:

no início as Constituições deram mais ênfase aos direitos fundamentais, sendo omissas com relação às garantias, mas logo demonstrou-se que direitos fundamentais sem garantias especiais não têm validade prática. As garantias são, pois, os instrumentos que conferem eficácia aos direitos fundamentais. Essas são conhecidas por garantias constitucionais, nada obstante também se constituírem em direitos, são direitos de ordem processual, são direitos de ingressar em juízo para obter uma medida judicial com uma força específica ou com uma celeridade não encontrável nas ações ordinárias (1999, p. 248).

Por sua vez, Zaffaroni (2014, p. 317-323), ao falar no painel último, “Los problemas penales del sur (y el pluralismo cultural)”, no II Congresso Latino-Americano de Derecho Penal y Criminología, onde diz que, em uma de suas cátedras, “puso en duda el término mismo de criminología y la eficacia de la justicia positiva frente a la justicia comunitaria”, projeção que certamente toca e abrange instâncias da segurança pública, por dizer respeito ao resultado final da aplicação do Direito Penal, vinculado a um maior ou menor ambiente de tranquilidade e pacificação social.

Suas manifestação perpassam pela compreensão da culpabilidade, além de outras abordagens, assim como afirmações dentre as quais infere que “hay formas restitutivas que, sin acudir a nada de lo que nosotros tenemos como pena formal, resuelven el conflicto y reestablecen la paz en el seno de la comunidad”, o que nos faz perceber, de forma sensível, a proximidade com os cenários de segurança.

Ao tratar acerca da *Justicia Comunitaria*, no confronto com a estrutura de justiça tradicional, menciona que

a veces la justicia reparte algunos latigazos, no tanto como castigo físico sino antropológicamente como un “ritual de reincorporación”. No hace falta oficializarlo: la justicia comunitaria es comunitaria, la tradicional es tradicional”, afirmó. Entre tres años de cárcel y tres latigazos, creo que vamos a preferir los tres latigazos”, dijo para ilustrar que con “nuestro sistema

estamos generando mucha más violencia que la que podría generar la justicia comunitaria” (ZAFFARONI, 2004, p. 319).

Na sequência de sua abordagem, acerca da aplicação da lei ou da pena, diz ser um desafio para o mundo civilizado, questionando a forma e os objetivos de sua utilização, pontuando e trazendo como máxima, a expressão na qual afirma que “la pena no tiene fundamento racional”, justificando e sustentando seus argumentos nos seguintes termos:

La pena es, en esencia, venganza. No lo podemos decir en el código porque el código es racional. ¿Por qué persiste nuestro sistema? Porque satisface la venganza”, planteó. El multiculturalismo, el pluriculturalismo y las variedades culturales representan, desde esta visión, un desafío al concepto de culpabilidad. “Si no lo cuestionamos, nos vamos convirtiendo en cómplices del control social represivo de los sectores hegemónicos, y eso es mortífero hasta que llega un punto en que se convierte en un crimen de Estado” (ZAFFARONI, 2004, p. 320).

Fortalece e justifica sua postura ao dizer que há “una cantidad de ‘homicidios de Estado’ y enfatizó que suelen cometerse por goteo: escuadrones de la muerte, ejecuciones del proceso, motines carcelarios, torturas, supresión de testigos inoportunos, conocidos como “muertes anunciadas del sistema penal” (2004, p. 322).

Ao concluir suas inferências, Zaffaroni (2004, p. 321-323) admite e justifica a existência de penas ilícitas, que devem ser observadas na aplicação das lícitas, admitindo que “esto en el Norte no se plantea. Debemos admitir que tenemos un sistema penal violento. Y no nos podemos conformar con que no sea sistemática: la tortura existe. Todas las penas, ilícitas, prohibidas, existen”.

Assim, os argumentos referidos levam à discussão da culpabilidade como elemento próprio do Direito Penal, “y, el derecho penal, no va a dinamizar la sociedad ni a impulsar ninguna democratización. Aunque sí tiene una función fundamental y básica: la de contener las fuerzas que impiden la democratización”.

De outro modo, tratando sobre o papel do Direito Penal na proteção

das gerações futuras, Jorge de Figueiredo Dias afirma:

Neste sentido acabo por me aproximar, de certo modo, da ideia segundo a qual a tutela jurídico-penal das gerações futuras passa pela assunção de um direito penal do comportamento em que são penalizadas e punidas puras relações da vida como tais (25). Dizendo-o, porém, não desejo – como espero ter podido deixar claro – apresentar esta concepção como uma alternativa ao direito penal do bem jurídico. Bem ao contrário, quero significar que a punição imediata de certa espécie de comportamentos como tais é feita em nome da tutela de bens jurídicos coletivos e só nesta medida se encontra legitimada. Deste modo julgando manter-me ainda fiel ao paradigma jurídico-penal iluminista que nos acompanha e que confio que possa continuar a ser fonte de desenvolvimentos e de progressos mesmo no seio da “sociedade do risco”; e que possa por isso continuar a assumir o seu papel na insubstituível (se bem que parcial) função tutelar também dos interesses das gerações futuras (2007, p. 58).

Enfim, a segurança pública compõe um dos desígnios do Direito Penal, representando um espectro da cidadania irrenunciável para o bem-estar e o desenvolvimento da cidadania individual e assepsia social e, nesse passo, a atividade jurisdicional precisa ser adequada à garantia desse bem.

#### **4 Políticas públicas ambientais e a desejada efetividade constitucional**

Referências anteriores demonstraram o caráter de complexidade que envolve o falar sobre segurança pública e, também, a prevenção de delitos. Nesse ponto, cabe ao poder político o desenvolvimento de ações organizadas, no sentido de garantir atuação em relação a questões de violência e criminalidade.

Além de atribuir responsabilidade ao Poder Executivo na consecução de políticas públicas destinadas a cumprir direitos sociais, Andreas J. Krell (2002, p. 99-102) justifica sua vinculação aos

mandamentos constitucionais e, também, à necessidade de uma efetiva atuação do Judiciário. Fábio Konder Comparato (1998, p. 45), por sua vez, diz que “a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”, referindo-se, como dissemos, a cumprir, “uma função governamental planejadora e implementadora”, decisiva “para o próprio conteúdo das políticas e a qualidade da prestação dos serviços”, no caso, de segurança pública.

Ainda, Krell (2002, p. 101) entende que ao Poder Judiciário cabe “tomar uma atitude ativa na realização desses fins sociais através da correção da prestação dos serviços básicos”.

Tratando do Controle Judicial das Políticas Públicas e dos Orçamentos Estatais, Krell (2002, p. 102) diz ser “necessária uma mescla do sistema legalista brasileiro” e, apoiado na postura de Perez e Cappelletti (*apud* KRELL, 2002, p. 102) “com ingredientes do juízo discricionário da equidade, para transformar o Terceiro Poder (no caso, o Judiciário – grifo nosso) em grande instrumento de evolução frente às disposições constitucionais programáticas”.

Quando se trata de garantias, justifica-se também a compreensão de Luigi Ferrajoli para quem o garantismo está ligado à ideia de democracia:

o “garantismo” não tem nada a ver com o mero legalismo, ou formalismo ou processualismo. Aquele consiste sim na satisfação dos direitos fundamentais: os quais – da vida à liberdade pessoal, da liberdade civil e política às expectativas sociais de subsistência, dos direitos individuais aos coletivos – representam os valores, os bens e os interesses, materiais e pré-políticos, que fundam e justificam a existência daqueles “artifícios” – como os chamou Hobbes – que são o direito e o Estado, e cujo gozo por todos forma a base substancial da democracia (2010, p. 21-22).

As inferências relativas ao universo da segurança pública, individuais ou coletivas, no que diz respeito às suas fontes e formas de manifestação, encontram, na história, circunstâncias nas quais o Estado

era o mais importante veículo de violação dos direitos do indivíduo.

No entanto, de modo distinto, José Paulo Baltazar Júnior afirma que a própria afirmação dos direitos fundamentais representou uma resposta a essas violações quando afirma:

[É] certo que os direitos fundamentais têm um caráter de resposta a situações de perigo ou agressão. Bem por isso a visão tradicional, dos direitos fundamentais, como mero direitos de defesa, está de acordo com o momento histórico de seu nascimento, no qual as ameaças provinham essencialmente, de fontes estatais, impondo-se a proteção do cidadão especialmente contra abusos praticados pelo Estado ou por seus agentes. Na sociedade contemporânea, porém, as fontes de perigo e agressão aos direitos fundamentais não provêm exclusivamente do Estado, mas também de outros centros de poder, privados, em relação aos quais não dá resposta adequada a visão tradicional dos direitos fundamentais como direitos de defesa [...], passando a ostentar, a par do tradicional caráter subjetivo, também uma dimensão jurídico-objetiva, de princípios que influenciam a própria regulamentação da ordem jurídica como um todo e obrigam o Estado não apenas a se omitir, mas também a agir no sentido de sua concretização (2008, p. 2).

Corroborando o entendimento de Baltazar Júnior, Andreas J. Krell posiciona-se no sentido de entender ser a compreensão jurídico-objetiva,

de fundamental importância para os deveres do Estado, pois a vinculação de todos os poderes aos Direitos Fundamentais contém não só uma obrigatoriedade negativa do Estado de não fazer intervenções em áreas protegidas pelos Direitos Fundamentais, mas também uma obrigação positiva de fazer tudo para a sua realização, mesmo se não existir um direito público subjetivo do cidadão (2002, p. 78).

Em outra esfera de apreciação, percebem-se discretas as intervenções doutrinárias no sentido de, bem e profundamente, explorar as determinações e delimitações que dizem respeito ao princípio da

proibição da proteção deficiente, de índole constitucionalista alemã, mas que, paulatinamente, ampliam seu campo de ingerência e repercussão, para, assim, encontrar a postura de Alessandro Baratta para quem

ampliar la perspectiva del derecho penal de la Constitución en la perspectiva de una política integral de protección de los derechos, significa también definir el garantismo no solamente no sentido negativo, como limite del sistema punitivo, o sea, como expresión de los derechos de protección respecto del Estado, sino también y sobre todo, como garantismo positivo. Esto significa la respuesta a las necesidades de seguridad de todos los derechos; también, de los de prestación por parte del Estado (derechos económicos, sociales y culturales) y no sólo de aquella pequeña, pero importante parte de ellos, que podríamos denominar de derechos de prestación de protección, en particular contra agresiones provenientes de comportamientos delictuosos de determinadas personas (2004, p. 191-192).

No que concerne especificamente às questões que envolvem a atuação do Estado para as ações relacionadas à segurança pública, Norberto R. Tavosnanska infere que

la realidad nos muestra que el Estado interviene por medio de la prevención social, que no tiene como objetivo fundamental realizar su propio deber de prestación hacia los sujetos lesionados, sino que tiende a cumplir (mediante acciones preventivas no penales que se añaden a las represivas) el propio deber de protección (más específicamente, de prestación de protección) respecto de sujetos débiles considerados como transgresores potenciales (2006, p. 50).

A inspiração de Andreas J. Krell (2002, p. 102) conduz a perceber que, “de qualquer maneira, não podemos admitir que os Direitos Fundamentais tornem-se, pela inércia do legislador, ou pela insuficiência momentânea ou crônica de fundos” e, mencionando Marcos A. Perez, que se mostre tão somente “substrato de sonhos, letra morta, pretensão perenemente irrealizada [...]”. É por isso que a construção de políticas públicas tendentes

à realização do direito à segurança pública, constitui um dos importantes desideratos e objetivos das funções do Estado contemporâneo.

No que tange à proteção normativo-constitucional de direitos, mais detidamente dos direitos fundamentais, Carlos Alberto Lunelli (2015, p. 11-12), afirma que “é preciso querer salvar o ambiente”. Também o ambiente social pode ser compreendido nesse desejo, em decorrência do interesse da cidadania e da coletividade, assim consideradas as questões que envolvem a temática da segurança pública.

Para o mesmo autor, faz-se necessária uma postura contundente na defesa do ambiente, justificando-se ao considerar que

a proteção do ambiente depende, assim, de garantir-se o cumprimento daquilo que já se afirmou e se reconheceu no plano abstrato. É por isso que ainda se acredita numa prestação jurisdicional efetiva, que garanta o cumprimento da atenção dada pela legislação à causa ambiental. Esse fenômeno da judicialização das demandas, inclusive em relação aos conflitos que se estabelecem na proteção do ambiente, reclama a intervenção cada vez maior do judiciário. E a atenção, então, se volta aos mecanismos de que se dispõe para alcançar esses propósitos, o que justifica a percepção dos contornos que permeiam o processo destinado à proteção ambiental, com o desejo de que seja capaz de cumprir o seu efetivo papel e permitir a realização afirmada no ordenamento (LUNELLI, 2015, p. 11-12).

Nesses termos, é de todos a responsabilidade de fazer com que os pactos estabelecidos através das Constituições ganhem, verdadeiramente, efetividade e se perfectibilizem a partir das políticas públicas ambientais, que devem ser empreendidas pelo Estado, buscando a garantia do direito à segurança pública.

## 8 Notas finais

Os processos de democratização pelos quais passaram os Estados implicaram a construção de bases normativas constitucionais que

garantem direitos humanos, agora alçados em nível constitucional e, portanto, direitos fundamentais.

Além disso, a forma e a intensidade da atuação estatal é uma das grandes questões ideológicas que permeiam o mundo pós-moderno, e a adoção de políticas públicas garantidoras dos direitos afirmados, constitucionalmente, revela-se um dos importantes desafios a serem alcançados.

Os direitos e garantias individuais, os direitos sociais, dentre outros, passam a ser considerados e avaliados a partir dos princípios construídos dentro de cada ambiente de soberania, não deixando de considerar as implicações e influências internacionais.

É em tal ambiência e considerados esses fatores que a segurança pública deve ser considerada, assim como outros de caráter particular de cada comunidade nacional, tais como, a constituição e índole de suas instituições afins, da qualidade legislativa, da aplicação da lei, da execução e prestação dos serviços relacionados.

Assim, as Constituições estruturam os Estados, fixam as bases normativas e os princípios que se mostram verdadeiros pactos sociais, e a segurança pública exsurge como um direito fundamental, que não se mostra uma inscrição sem sentido, mas que merece ser implementado de maneira efetiva e eficaz, objetivando alcançar o necessário estado de ordem e paz sociais para um adequado desenvolvimento da cidadania, levando em conta tanto o indivíduo em si mesmo considerado como o ambiente coletivo.

A atuação do Direito Penal e da jurisdição processual participam da consagração de ambientes sociais equilibrados e saudáveis. Superar as vicissitudes e consagrar seus méritos são o desafio que se estabelece.

Ao Direito Penal cabe o aperfeiçoamento e a adequação aos parâmetros constitucionais estabelecidos, garantindo tratamento igual a todos, superando o caráter seletivo que alcançou ao longo da história. Nesse passo, a efetividade das normas penais materiais será garantida pela atividade jurisdicional, que precisa atuar para fazer valer o ordenamento objetivo.

A realização de políticas públicas ambientais de cunho social e, dentre elas, a segurança pública, depende de conferir efetividade e vida às garantias fixadas pelos pactos normativos conquistados historicamente.

## Referências

---

- ADORNO, Sérgio. *Programa Complicações – Jornalista Mônica Teixeira* – Univesp TV. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=GiInnw-NiZoo>. Acesso em: 2 nov. 2012.
- BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Direito à segurança e dever de proteção de direitos fundamentais*. Jornal Estado de Direito. Porto Alegre: ago./set. 2008.
- BASTOS, Celso Ribeiro de. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 4. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. de Carmem C. Varrile *et al.* 12. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1999. v. 1.
- BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*, Tradução Juarez Cirino dos Santos, Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 6ª edição, Out de 2011.
- BUSATO, Paulo César. *Reflexões sobre o sistema penal do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. 7. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARBIA, Héctor; SANIEZ, Luis. *Manual de seguridad sin recursos*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 2005. (Colección seguridad y defensa).
- CHEVES, Raúl Marcelo. *El modelo policial hegemónico en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2005.
- COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, abr./jun. 1998.
- COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Organizador). Participantes: Agostinho Ramalho Marques Neto (*et al.*). *Canotilho e a Constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal: parte geral: questões fundamentais: a doutrina geral do crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais;

Coimbra: Coimbra, 2007. t.I.

DOBROWOLSKI, Silvio. A expansão do poder no Estado Social. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 86, p. 105-124, abr./jun. 1985.

DUSSEL, Enrique. *Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. Prefácio da ed. italiana de Norberto Bobbio. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERREIRA, Raúl Gustavo. *Constituição e direitos fundamentais: um enfoque sobre o mundo do Direito*. Prefácio de Paulo Bonavides. Trad. de Carolina Machado Cyrillo da Silva e David Leal da Silva. Porto Alegre: Linus, 2012.

FERRI, Enrico. *Princípios de Direito Criminal: o criminoso e o crime*. Trad. de Luiz Lemos D'Oliveira. 3. ed. Campinas: Russell, 2009.

FLORES, Joaquim H.; RAFAEL, R. Prieto. Hacia la nueva ciudadanía. *Crítica Jurídica* – Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho. Curitiba; Santa Úrsula Xitla – Tlalpan, México: Idealgraf, n. 17, p. 302-303. (Publicação conjunta de Crítica Jurídica A. C. (México), da Fundación Iberoamericana de Derechos Humanos (Espanha e da Faculdade de Direito do Brasil).

GRECO, Rogério. *Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. Niterói, RJ: Impetus, 2009.

HERKENHOFF, João Batista. *Matéria não assinada*. Disponível em: [www.dhnet.org.br/inedex.htm](http://www.dhnet.org.br/inedex.htm). Acesso em: 10 ago. 2003.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

KRELL, Andreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre, RS: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

L'HEUILLET, Hélène. *Alta polícia, baixa política: uma visão sobre a polícia e a relação com o poder*. Lisboa: Notícias, 2004.

LIMA, Renato S. de; PAULA, Lianda de (org.). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006.

LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson Dytz. *As razões da crise*

*do processo na teoria de Ovídio Baptista da Silva*. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2017.

LUNELLI, Carlos Alberto. Direito Ambiental e novos direitos. In: RECH, Adir Ubaldó; MARIN, Jeferson D.; AUGUSTIN, Sérgio (org.). *Direito Ambiental e Sociedade* [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2015.

MARIN, Jeferson Dytz. *Relativização da coisa julgada e a inefetividade da jurisdição*: de acordo com a Lei n. 13.105, de 16/3/2015: novo Código de Processo Civil. Curitiba: Juruá, 2015.

MARIN, Jeferson Dytz. Crise do Estado e jurisdição. *Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 5, n. 15, p. 186-209, abr./jun. 2011.

MENDES, Jussara M. R.; CONSUL, Júlio C. Dal Paz; FRAGA, Cristina K (org.). *A (in)visibilidade da segurança Pública: risco no trabalho, formação e políticas*. Porto Alegre: Gráfica e Editora Santa Rita, 2005.

MORAES, Bismael B. *A Polícia à luz do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

PALMIERI, Gustavo e outros. *Segurança cidadã e polícia na democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo David. *Derechos humanos: una introducción a su naturaleza y a su historia* – Buenos Aires: Quorum, 2007.

RAFFIN, Marcelo. *La experiencia del horror: subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cone Sur*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2006.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford – Inglaterra: University of Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2006.

RUBIO SÁNCHEZ, David. *Derechos humanos y democracia: absolutización del formalismo e inversión ideológica*. *Crítica Jurídica* – Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho. Curitiba, Paraná; Santa Úrsula Xitla – Tlalpan, México: Idealgraf, n. 17, p. 277-300, 2000. (Publicação conjunta de Crítica Jurídica A. C. (México), da Fundação Iberoamericana de Derechos Humanos (Espanha e das Faculdades de Direito do Brasil).

SAIN, Marcelo Fabián. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto

- Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.
- SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. *Pensar la seguridad*. Barcelona – Espanha: Gedisa, 2011.
- SILVA, Jorge da. *Segurança pública e política: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- SILVEIRA, José Luiz G. da. *Gestão do conhecimento para segurança pública e defesa do cidadão*. Florianópolis: Dobra editora Jurídica, 2005.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de General: quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STEINMETZ, Wilson. *Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SOUSA, António Francisco. *A polícia no Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- STRECK, Lênio Luiz. Bem jurídico e Constituição. *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, v. LXXX, p. 303-345, 2004.
- TAVOSNANSKA, Norberto R. *Seguridad y política criminal*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2006.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Entrevista . Consultor Jurídico. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jul-05/entrevista-eugenio-raul-zaffaroni-ministro-argentino>. Acesso em: 4 abr 2012.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. O inimigo no Direito Penal. Trad. de Sérgio Lamarão. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007, junho de 2007.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La palabra de los muertos. Conferências de criminologia cautelar. 1ª reimp. Buenos Aires: Ediar, 2011.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Alejandro Slokar y Alejandro Alagia. Manual de Derecho Penal. 2. ed. 6ª reimp. Buenos Aires: Ediar, 2011.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Ciencias Penales desde el sur. II Congreso Latinoamericano de Derecho Penal y Criminología. Conferencia de cierre:

Los problemas penales del sur (y el pluralismo cultural). Universidad Nacional de la Matanza. 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1528>. Acesso em: 14 jan 19.