



ISSN: 2595-1661

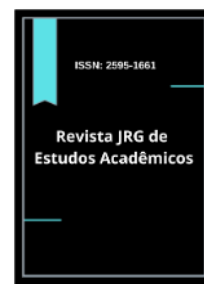
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portal.periodicos.capes.gov.br/)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Uma nova visão da segurança pública no Brasil sob diversos paradigmas, à luz da dignidade humana

A new perspective on public security in Brazil under multiple paradigms, in light of human dignity

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.2856

ARK: 57118/JRG.v9i20.2856

Recebido: 11/01/2026 | Aceito: 18/01/2026 | Publicado on-line: 20/01/2026

Raimundo Jovanil Pereira Oliveira¹

<https://orcid.org/0000-0002-3212-8100>

<http://lattes.cnpq.br/2807895795716217>

Universidade Estadual do Ceará, UECE, Brasil

E-mail: jovanil@hotmail.com

Cícero Nonato Sousa Passos²

<https://orcid.org/0009-0006-5690-625X>

<http://lattes.cnpq.br/5884291883902652>

Universidade Estadual do Ceará, UECE, Brasil

E-mail: ciceropassos2002@gmail.com



Resumo

O presente artigo discute a evolução dos paradigmas de segurança pública no Brasil, analisando as doutrinas que fundamentaram os textos constitucionais e as práticas operacionais das agências de controle social (especialmente as policiais) ao longo da história republicana recente. Por meio de pesquisa documental e análise narrativa, investiga-se a hipótese de que a gestão da segurança pública brasileira opera em uma simbiose de avanços e retrocessos, oscilando entre a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), herdada do regime militar, e o paradigma da Segurança Cidadã. O estudo destaca que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha inaugurado a Doutrina de Segurança Pública voltada à proteção da sociedade e à dignidade da pessoa humana, permanecem resquícios autoritários que redefinem o "inimigo interno" como as "classes perigosas" periféricas, e ainda perduram práticas operacionais e vieses belicistas dessa época. Discute-se, ainda, a emergência da Segurança Cidadã na década de 1990, focada na multicausalidade da violência, no protagonismo local (participação dos municípios) e na participação social. Conclui-se que a plena implementação de uma segurança democrática, em direção a um novo conceito de "Segurança Humana", enfrenta resistências institucionais, burocráticas e o avanço do populismo penal, exigindo uma

¹ Bacharel em Administração Pública e Licenciado em Geografia, ambos pela Universidade Estadual do Ceará (Uece) e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Cruzeiro do Sul. Especialista em Gestão Estratégica em Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp-SP) e em Ensino de Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Sociologia (Uece) e Doutor em Políticas Públicas - Planejamento e Avaliação (Uece).

² Mestre em Planejamento e Políticas Públicas (UECE). Bacharel em Direito (FIC/Estácio). Bacharel em Segurança Pública (APMGEF/CE). Especialista em Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (AESP/CE). Especialista em Direito Penal e Processual Penal (FGF/IDG). Especialista em Direito Penal e Processual Penal Militar (Unyleya). Especialista em Gestão de Segurança Pública e Cidadania (Estácio/SENASP). Especialização em Ciência Política (UNINTER). Licenciado Pleno em Formação Especial Pedagógica (UECE). Curso Superior de Segurança Pública (AESP/CE).

ruptura efetiva com a lógica belicista em favor de políticas públicas intersetoriais e emancipatórias.

Palavras-chave: Segurança Pública. Doutrina de Segurança Nacional. Segurança Cidadã. Constituição Federal de 1988. Direitos Humanos.

Abstract

This article discusses the evolution of public security paradigms in Brazil, analyzing the doctrines that grounded constitutional texts and the operational practices of social control agencies (especially the police) throughout recent republican history. Through documentary research and narrative analysis, it investigates the hypothesis that Brazilian public security management operates in a symbiosis of advances and setbacks, oscillating between the National Security Doctrine (DSN), inherited from the military regime, and the Citizen Security paradigm. The study highlights that, although the 1988 Federal Constitution introduced a Public Security Doctrine focused on societal protection and human dignity, authoritarian remnants persist, redefining the "internal enemy" as peripheral "dangerous classes," while operational practices and bellicose biases from that era endure. It further discusses the emergence of Citizen Security in the 1990s, focused on the multicausality of violence, local leadership (municipal participation), and social participation. The study concludes that the full implementation of democratic security, moving toward a new concept of "Human Security," faces institutional and bureaucratic resistance, as well as the rise of penal populism, requiring an effective break with bellicose logic in favor of intersectoral and emancipatory public policies.

Keywords: Public Security. National Security Doctrine. Citizen Security. 1988 Federal Constitution. Human Rights.

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é discutir, a partir de uma narrativa e da intenção do legislador constituinte, os diversos paradigmas ou doutrinas que serviram de inspiração aos textos constitucionais e aos princípios inerentes à segurança, e que ainda são praticados no Brasil, como matrizes de produção de conhecimento para operacionalização da segurança pública.

Nessa perspectiva, a partir da pesquisa documental, e da observação das narrativas ao longo da recente história republicana brasileira, trabalhamos o texto com a hipótese de que há um movimento de avanços e retrocessos (simbiose), de ordem prática, na busca do controle da violência e criminalidade, e, por conseguinte, na gestão da segurança pública, que ora opera com os paradigmas da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), quando é seletiva com as "classes perigosas" e belicista quando é reativa ao crime; e, ora é inclusiva, quando trabalha com as parcerias preventivas³ de cunho neoliberal em territórios privilegiados, num paradigma de Segurança Pública ou Cidadã.

A assertiva proposta por este trabalho é de que tanto o legislador constituinte derivado, quanto os gestores da segurança pública, trabalham numa simbiose de paradigmas, com a distinção, apenas, no que tange ao conteúdo da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que não persegue mais os comunistas (os subversivos), mas que centra sua observação e repressão nas "classes perigosas" e periféricas (Wacquant, 2011). Assim,

³ As parcerias preventivas são estratégias neoliberais que mitigam a responsabilidade do Estado na oferta de segurança pública; e buscam dividir a responsabilidade com a comunidade, empresas e interagências, entre outros motivos, também objetivando a redução na aplicação dos recursos. (Garland, 2008)

tem-se uma orientação, ainda que pragmática, para operacionalizar a segurança pública em diversos vieses, a depender do público, da ocasião, do clamor e do território em que ele é operacionalizada.

2. OS PARADIGMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Identifica-se no Brasil a proeminência de pelo menos 03 (três) doutrinas ou paradigmas em segurança, com a possibilidade de encontrarmos um quarto, numa franca evolução do terceiro. Primeiro, tem-se o paradigma da Segurança Nacional, que se constituiu ainda durante o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), mas que foi fortalecido e mais efetivo durante o regime da ditadura empresarial-militar (1964-1985); o paradigma da Segurança Pública, formalmente expresso pela Constituição Federal de 1988, que se caracteriza, pelo menos, em tese, na defesa da sociedade civil e pela obediência ao ditames do Estado de Direito; e, por último, o paradigma da Segurança Cidadã que, desde a segunda metade dos anos de 1990, vem sendo difundido pelo Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴ e pela implementação de experiências em países da América Latina. (Freire, 2009; Lima; Colvero, 2017). Entretanto, a linha argumentativa deste texto evoca a possibilidade de uma Segurança Humana como a dimensão seguinte à Segurança Cidadã, o que seria um quarto paradigma.

2.1 Segurança Nacional

O paradigma da Segurança Nacional se consolida no Brasil durante o período ditatorial militar e se caracteriza nos termos expressos pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Esta doutrina tem forte vínculo com a geopolítica da Guerra Fria instalada com o fim da Segunda Grande Guerra em 1945.

A partir de então, o mundo se “dividiria” entre capitalistas e socialistas, liderados respectivamente pelos Estados Unidos (EUA) e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esse estado de constante tensão, marcado pelo potencial uso de arsenais nucleares, coloca o mundo numa situação de bipolarização geopolítica que geraria os argumentos e as condições para a formulação da DSN e sua implementação no Brasil e em vários países da América Latina, que se viram assaltados em suas democracias por governos militares ditatoriais. (Bueno, 2014)

No Brasil a referência estadunidense foi a mais influente na elaboração e implementação da DSN e, segundo Bueno (2014), constituiu-se a partir do *National War College* que influenciou fortemente a formação da Escola Nacional de Guerra brasileira. Os Estados Unidos foram os grandes responsáveis pela elaboração dessa doutrina no Brasil e em todo o continente Latino Americano. Como assevera Fernandes,

O National War College, fundado em 1946, teve como objetivo a criação de uma doutrina própria para estudar e aperfeiçoar a política externa norte-americana no contexto da Guerra Fria, através, principalmente, da perspectiva de segurança coletiva. Sediado em Washington e vinculado ao Pentágono, foi um dos responsáveis pela elaboração da DSN. As escolas militares na América Latina foram formuladas segundo a inspiração dessa escola de guerra: Escola Superior de Guerra (ESG), no Brasil; Academia de Guerra, no Chile; Escola Nacional de Guerra, no Paraguai; Escola Superior de Guerra, na Colômbia; Escola de Altos Estudos Militares, na Bolívia. (2009, p. 836).

⁴ O PNUD tenta conciliar o policiamento eficiente com a inclusão social. Com a redemocratização e com o desenvolvimento, a violência também explodiu como um fenômeno multicausal. (PNUD, 2024)

Um dos marcos da DSN na América Latina é a Declaração de Caracas de 1954, aprovada durante a X Conferência Interamericana realizada na capital da Venezuela, na qual os Estados Unidos obtiveram sucesso em sua demanda para condenar, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o que eles denominaram de intervenção do “comunismo internacional na América Latina”. Com esta vitória na OEA, os Estados Unidos estabeleciam como característica explícita de sua política externa a interferência em assuntos de ordem interna dos demais países do continente. (Fernandes, 2009).

Ficou dessa maneira evidente o projeto político desenvolvido pelos Estados Unidos e sua intenção de atuar pela expansão do seu domínio político, econômico e militar sobre os países da América Latina, entre estes o Brasil. Sob o argumento dos riscos da influência do ideário socialista, avançou em seus objetivos geopolíticos, que objetivava bloquear qualquer influência soviética na sua vizinhança, ao mesmo tempo que garantia a efetividade de seus interesses econômicos na região. (Lima; Colvero, 2017).

No contexto da DSN, o Brasil elaborou e implementou um forte aparelho repressivo para conter qualquer ameaça comunista, seja ela externa, na qual contava com o apoio dos Estados Unidos; bem como interna, contra qualquer levante que questionasse a legitimidade do governo ditatorial dos militares.

Nesse contexto histórico foram criados organismos de informação e repressão como o Serviço Nacional de Informação (SNI), fundado em 1964, bem como o Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), instituído 1970, que possuíam a missão de garantir a eliminação de qualquer força que colocasse em risco a implementação dos interesses do Estado sob a DSN. (Freire, 2009).

Sob o vértice do SNI foi organizada a Inteligência do Estado autocrático brasileiro. O órgão foi o responsável pela centralização das informações e o comando central da repressão que se impôs ao País. O SNI mantinha subordinado ao seu comando não apenas os órgãos militares *stricto sensu*, mas também a Polícia Federal (PF) e a Polícia Militar (PM), esta última atuante nos estados da Federação.

Diferente dos modelos repressivos anteriores, a estrutura estabelecida após 1964 superou a autonomia das polícias ao centralizá-las sob o comando do Serviço Nacional de Informações (SNI). Essa integração foi consolidada em 1970 pelo DOI-CODI, que unificou as forças policiais e militares sob uma lógica de disciplina militar voltada ao enfrentamento da “guerra revolucionária” (o inimigo agora era interno). Segundo Magalhães (1997), esse sistema operava por meio de uma hierarquia rígida liderada pela Presidência da República e era sustentado por uma elite técnica de analistas formados pela Escola Nacional de Informações (EsNI), contando com suporte tecnológico e doutrinário estrangeiro para profissionalizar a repressão em todo o território nacional.

O ponto alto desse processo de repressão contra os divergentes do regime ocorreu com a criação da Operação Bandeirantes (OBAN), que teve origem em São Paulo no ano de 1969. A OBAN, sob coordenação do Exército, era formada por equipes de buscas, interrogatórios e análises; e funcionava vinte e quatro horas por dia. (Lima; Colvero, 2017)

A segurança, sob o prisma da Doutrina de Segurança Nacional, prioriza a defesa do Estado e das instituições governamentais em vez do indivíduo (cidadão). Segundo Freire (2009), esse modelo institucionalizou a figura do “inimigo interno”, como dissemos, criminalizando qualquer pessoa ou movimento social que se opusesse aos interesses nacionais definidos por quem detinha o poder, sob o pretexto de garantir a estabilidade do regime.

A ditadura militar no Brasil pode ser dividida em três períodos ou fases. A primeira delas se dá entre 1964 e 1968 e corresponde aos governos dos generais Castelo Branco e ao primeiro ano do governo do general Costa e Silva e se caracteriza pela linha liberal na economia, com a busca de controle inflacionário e redução dos ganhos na renda da população assalariada e pequeno crescimento econômico, bem como de forte atividade repressiva. No final desse período, verificou-se um certo abrandamento da repressão e um crescimento vigoroso da economia, retomando os altos índices de crescimento da década de 1950. (Carvalho, 2017).

Nos primeiros anos de ditadura, o governo militar procurou manter uma tintura democrática no regime, falseando a sua verdadeira natureza autoritária e houve muitas denúncias de casos de tortura e assassinatos, que teriam sido cuidadosamente escamoteados. Era uma preocupação que rondava a cabeça dos generais, pois eles tinham consciência que a experiência democrática dos anos anteriores havia produzido uma experiência de crescimento econômico e participação popular que não deveria ser desprezada na análise do contexto nacional. (Bresser-Pereira, 2016).

O segundo período vai de 1968 a 1974, e foi liderado pelo general Garrastazu Médici, que acabaria por assumir efetivamente o governo em substituição ao general Costa e Silva, em 1969. Esta etapa da ditadura militar tem como marco a decretação do Ato Institucional número cinco (AI-5) que cassou direitos políticos e civis, suspendeu *habeas corpus* (HC) para crimes contra a segurança nacional e todos os atos decorrentes do AI-5 foram determinados fora de apreciação judicial. Também foi um período de crescimento econômico extraordinário, apesar da continua redução da renda real da população.

Carvalho (2017) destaca que, durante a gestão do governo Médici, o endurecimento do regime culminou na criação de leis de Segurança Nacional extremamente rígidas e na institucionalização da censura prévia. Esse controle governamental sobre jornais e emissoras de rádio e TV não apenas monitorava o conteúdo antes de sua divulgação, mas também orientava ativamente o que poderia ser consumido pelo público, consolidando um sistema de silenciamento e punição severa aos opositores.

O período mais violento da ditadura militar brasileira foi marcado pela institucionalização da violência estatal sob a Doutrina da Segurança Nacional, resultando na cassação de mandatos e na suspensão de direitos políticos. Esse aprofundamento repressivo foi viabilizado por uma máquina estatal que se tornou quase autônoma, expandindo-se para além dos órgãos centrais, como a Polícia Federal e o SNI, ao integrar os serviços de inteligência das Forças Armadas e das polícias estaduais. Essa estrutura (capilarizada) infiltrou-se em ministérios e estatais e culminou na criação do DOI-CODI, agências especializadas que consolidaram o controle e a repressão estratégica em todo o país. (Carvalho, 2017)

O terceiro e último ciclo do regime ditatorial brasileiro tem início em 1974, com a ascensão do general Ernesto Geisel e se conclui em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves, ligado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e opositor ao regime ditatorial. Entre o governo de Geisel e a eleição indireta de Tancredo Neves houve o governo do general João Batista Figueiredo, que durou de 1979 a 1985.

Tanto Geisel quanto Figueiredo foram os responsáveis pela distensão do regime militar num contínuo processo de abertura democrática, possibilitando a transição do regime nos moldes elaborado pelo general Golbery do Couto e Silva que cunhou, no governo Geisel, a expressão “lenta, gradual e segura” para definir os limites da distensão do regime.

Um importante acontecimento durante o governo de Ernesto Geisel que ajuda a entender as razões da “distensão lenta, gradual e segura” foi o fim do milagre econômico brasileiro, período compreendido entre os anos de 1969 e 1974, e a aproximação da aguda crise que definiria os anos de 1980 como a “década perdida”. Os militares não desejavam, além de todo o desgaste sofrido em razão das denúncias de torturas, assassinatos e de todas as formas de violência que maculavam a imagem das Forças Armadas do país, ter ainda de assumir os custos políticos do naufrágio da política econômica e suas consequências sociais.

A partir de 1974, o Brasil sentiu o impacto da “crise do petróleo”, responsável por afundar a economia mundial em uma longa recessão econômica. No Brasil, assim como no restante do mundo, a diminuição da atividade econômica gerou altas taxas de desemprego, redução das atividades comerciais e explosão inflacionária. O crescimento dos juros no mercado internacional fez a dívida externa brasileira alcançar patamares inéditos.

A distensão do regime ditatorial conduzida nos termos do general Golbery do Couto e Silva, pode ser compreendida, nessa perspectiva, mais em função do contexto de crise que se manifestava naquele período do que em consequência da pressão advinda dos movimentos sociais e democráticos que, sem dúvida, foram relevantes na dinâmica e no desfecho do processo de redemocratização nacional. As mobilizações promovidas foram fundamentais para propiciar uma correlação de forças mais favorável aos interesses sociais no momento seguinte à eleição de Tancredo Neves, quando se tornou viável a eleição da Assembleia Nacional Constituinte em 1986, responsável pela elaboração e promulgação da Constituição de 1988.

Conforme Tible (2010), não se pode esquecer que as greves na Grande São Paulo alteraram o curso da transição política brasileira, e tiveram um papel disruptivo ao romperem com a lógica de uma abertura “lenta e gradual” orquestrada pelas elites e militares. Para além de meras reivindicações setoriais, a entrada dos trabalhadores na cena política introduziu novos elementos ao debate democrático, desafiando as alianças tradicionais e pautando a constituição de direitos sociais historicamente negligenciados no país.

No bojo das lutas pelo retorno do Brasil ao regime democrático, marca-se o início do processo político que a historiografia denomina de Nova República, que efetivamente se instala em 1985.

A herança da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) consolidou no Estado brasileiro uma visão belicista da segurança pública, cujas cicatrizes ainda definem a relação entre as instituições e a sociedade. Ao institucionalizar a lógica do “inimigo interno”, a DSN transferiu o foco da proteção do cidadão para a defesa do Estado contra seus próprios integrantes, especialmente àqueles pertencentes às camadas mais vulneráveis.

Essa estrutura deixou feridas profundas na política de segurança pública brasileira, manifestas na manutenção dessa lógica belicista e militarizada e na persistência de uma mentalidade de confronto, que se infiltrou nas agências policiais, tanto civis quanto militares. Na prática contemporânea, as “classes perigosas”, historicamente representadas por jovens negros, moradores de periferias e movimentos sociais, continuam a ser tratadas sob a ótica da suspeição generalizada. O Estado, em vez de garantir direitos, frequentemente atua como uma força de ocupação em territórios vulnerabilizados, replicando táticas de guerra para gerir problemas que são, na essência, de ordem social e econômica; e, nesse sentido, acaba violando direitos em vez de protegê-los.

A persistência de uma lógica de guerra no combate ao crime fundamenta a mitigação de direitos fundamentais sob o pretexto de uma assimetria nos confrontos, emulando um modelo de “guerra de guerrilha” ou “guerra irregular”, que se espalha pelo território brasileiro. Essa dinâmica de combate resulta em uma tragédia cotidiana, que vitimiza tanto a população periférica quanto os próprios policiais, que são, na verdade, trabalhadores da segurança pública. Tal lógica alimenta altos índices de letalidade policial e um encarceramento em massa (até mesmo por pequenos delitos) que atinge desproporcionalmente a população periférica, em comparação aos crimes do “colarinho branco”. Tais consequências evidenciam que essa “segurança” - focada na eliminação da ameaça em vez da preservação da vida - reflete uma estrutura estatal ainda ancorada em pilares autoritários, a qual oferece resistência sistemática à implementação do paradigma da Segurança Cidadã proposto pelo PNUD, desde a década de 1990.

2.2 Segurança Pública

O Paradigma da Segurança Pública surge com efeito a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, diferentemente das cartas constitucionais anteriores, anuncia logo em seu início os princípios fundamentais da República, no título I, artigo primeiro, comprometendo-se de imediato com os direitos sociais e com as garantias individuais e coletivas. A dignidade da pessoa humana passa a ser, com a nova Carta Maior, o princípio basilar da atuação estatal.

Assim, a dignidade da pessoa humana como um princípio absoluto, tem inspiração em Kant, pois exprime que se deve tratar as pessoas como fim em si mesmas, e não como meio. Para Martins (2021) é um metaprincípio, “só podendo ser relativizado em situações excepcionalíssimas, quase inexistentes”, e em confronto com outro ser humano. Desta forma, entende-se que houve uma guinada do legislador constituinte, ao direcionar para o próprio ser humano os fins do Estado, e não o contrário, como acontecia na DSN, cuja tônica era a proteção do próprio Estado e o combate ao “inimigo interno”. Daí a mudança de paradigma.

Essa característica da Constituição de 1988 não veio por acaso. Ela reflete as lutas e os anseios da população brasileira pela ruptura com os governos autoritários vigentes até então, e anseia o desenvolvimento de políticas públicas comprometidas com a superação das desigualdades socioeconômicas herdadas e aprofundadas no período ditatorial, como foi analisado acima. É exatamente essa característica que consagrou a Constituição de 1988 como uma Constituição Cidadã.

No que se refere ao tema da segurança, em seu artigo 144, a CF de 1988 também veio consagrar uma nova doutrina em contraposição à Segurança Nacional e inaugurar os princípios da Segurança Pública. Diferentemente da Doutrina da Segurança Nacional, que se voltava à proteção do Estado, a Doutrina da Segurança Pública (DSP) se volta à defesa da sociedade, como dissemos.

Esse novo paradigma em segurança pública foca formalmente seus objetivos e sua atuação à defesa dos direitos da cidadania, às liberdades individuais e as garantias constitucionais de cada um e de todos os brasileiros. Fica, dessa forma, instalado no próprio texto constitucional o marco legal do novo paradigma de segurança, baseado no respeito aos ditames civilizatórios democráticos e ao estrito e vigilante exercício das leis da República, consagrados pela nova Constituição. O Estado de Direito vem a substituir o “Estado de Exceção”.

Contudo, a CF de 1988, ainda não foi suficientemente enfática na definição de segurança pública e deixou vago o seu sentido, limitando-se a definir o conceito como

“dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, bem como os seus órgãos de execução.

O Artigo 144 da Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece a segurança pública como dever do Estado e responsabilidade compartilhada, estruturando o sistema por meio de órgãos como as Polícias Federais, Cíveis e Militares. Entretanto, ao definir tais atribuições de maneira sucinta, o constituinte originário deixou de detalhar o papel estratégico que cada ente federativo deveria assumir na implementação de políticas públicas. Enquanto a União e os estados detêm competências claras sobre a polícia judiciária e ostensiva, os Municípios foram inicialmente relegados à periferia do sistema de segurança, gerando um vácuo institucional no planejamento integrado entre os níveis de governo.

Essa lacuna manifesta-se prioritariamente na ambiguidade funcional das guardas municipais. Conforme apontam Lima e Colvero (2017), embora o texto constitucional restrinja a atuação desses órgãos à proteção patrimonial e de bens públicos locais, a realidade fática brasileira demonstra uma expansão gradual de suas atividades para o combate direto à criminalidade; tanto é verdade, que hoje as guardas municipais fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa transição para uma “polícia municipal” de fato, motivada pela urgência das demandas locais e por lutas da categoria, frequentemente resulta em insegurança jurídica e contestações judiciais, evidenciando que a rigidez da Carta de 1988 ainda não se adequou ao necessário debate sobre a municipalização da segurança pública. E o que é pior, como não há uma delimitação constitucional clara sobre o papel das guardas municipais, estas tendem a imitar as polícias militares estaduais no combate ao crime.

Nessa perspectiva, considerando o arranjo burocrático definido pelo Pacto Federativo e a divisão de responsabilidades sobre a gestão dos órgãos de segurança, coube aos estados e ao Distrito Federal, em razão da administração das polícias estaduais, a maior fatia de competências e, portanto, de responsabilidades, sobre a segurança pública, cabendo o resíduo para a União. Ao comentar sobre essa característica da política de segurança na nova Carta Constitucional, Freire (2009) afirma que, da maneira como está estabelecido pelo ordenamento legal, a responsabilidade sobre a segurança

[...] passa a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Esse arranjo dotou os estados de autonomia na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que poderia trazer prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminalidade, pois a manifestação desses fenômenos não respeita as fronteiras estaduais. (Freire, 2009, p. 52).

Ainda sobre as diferenças entre os paradigmas da Segurança Nacional e da Segurança Pública, cabe ressaltar que a Constituição definiu em seu artigo 142, o papel das Forças Armadas no contexto do Estado de Direito. No referido artigo, delimitou-se o papel das Forças Armadas à manutenção da segurança nacional, soberania nacional, defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais.

O artigo supramencionado se destaca no texto constitucional, pois define com base no novo paradigma de segurança imposto pela Carta Constitucional as diferenças entre Segurança Pública e Segurança Nacional. Como explica Freire (2009, p. 51), “a primeira é voltada à manifestação da violência no âmbito interno do país e, a segunda, refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território”.

Apesar dos esforços empreendidos no curso da elaboração da Constituição de 1988 e dos governos civis da Nova República, parece ter havido muitas dificuldades para implementação das mudanças preconizadas pela Doutrina da Segurança Pública. Em artigo que analisa o tema durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Adorno (2003) afirma que no campo das políticas públicas de segurança além do pouco empenho em conduzir tais transformações também houve evidente resistência das estruturas burocráticas herdadas da ditadura.

Poderosos interesses incrustados na burocracia estatal, alguns advindos do regime autoritário, ainda ocupavam um espaço importante nos processos decisórios. Os governos civis que se seguiram ao fim da ditadura pouco se esmeraram no sentido de fomentar um novo quadro de funcionários, civis e militares, mais afinados com as demandas por segurança pública no contexto do Estado Democrático de Direito. (Adorno, 2003, p. 104).

De acordo com o diagnóstico realizado por especialistas sob coordenação da Câmara Federal (Teixeira *et al.*, 2018), a segurança pública brasileira não acompanhou os avanços democráticos e as inovações em políticas públicas observados em outras áreas desde 1988 (a exemplo do SUS). O estudo aponta que, embora existam novas experiências conceituais, a implementação de planos nacionais e locais é sistematicamente obstruída pela ausência de um pacto federativo sólido e por resistências corporativas nos setores da Segurança e da Justiça. Essa fragilidade torna as políticas excessivamente dependentes da vontade política circunstancial, evidenciando a urgência de superar diagnósticos equivocados para consolidar um novo paradigma de governança, fundamentado na participação da sociedade civil e no fortalecimento da cidadania.

Pode-se afirmar, então, que o paradigma da Segurança Pública inaugurado no contexto político da redemocratização e da implementação da Constituição de 1988 trouxe novos desafios a esta área temática, sobretudo no que se refere à efetiva implementação dos valores e práticas intrínsecos ao novo modelo paradigmático. Mesmo após 30 anos de Nova República persistem tortuosos os caminhos para suplantarmos o velho paradigma da Segurança Nacional e tornarmos efetivas as bases da Segurança Pública.

Não obstante o paradigma da Segurança Pública brasileira estar formalmente vinculado ao Estado Democrático de Direito e ao princípio da legalidade, a realidade do país frequentemente contrasta com os mandamentos da Constituição Cidadã. Conforme discutido por Freire (2009) e Carvalho (2017), a persistência de resquícios autoritários e a lógica do "inimigo interno" resultam em sistemáticas violações à dignidade da pessoa humana, principalmente pelos órgãos de controle da criminalidade (polícia, judiciário, ministério público etc.). Esse descompasso entre a norma e a prática é evidenciado pelo fato de diversos casos de violência institucional terem alcançado a Corte Interamericana de Direitos Humanos, culminando em condenações internacionais que expõem a falência do modelo repressivo (operacionalizado nas agências) e a urgência da transição para o paradigma da Segurança Cidadã difundido pelo PNUD.

2.3 Segurança Cidadã

A doutrina de Segurança Cidadã abrange a sistematização de um conjunto de noções, teorias e práticas sobre a compreensão do fenômeno da violência e da criminalidade: suas causas, suas consequências e maneiras de enfrentamento do problema.

Ao compreender a violência e a criminalidade como um fenômeno social complexo e de múltiplas causas, defende que as ações para o seu enfrentamento devem também ser multissetoriais, com atenção geográfica no âmbito do poder local e com a

participação de todos os atores sociais interessados na solução dos problemas (inclusive a comunidade), e não apenas as agências policiais.

Já o conceito de Segurança Humana foi elaborado e apresentado pela primeira vez através do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do PNUD de 1994. A discussão sobre a proposta de Segurança Humana, apesar das controvérsias, foi incorporada por diversas organizações governamentais e não governamentais, e já é praticamente indispensável em qualquer debate, seja no plano acadêmico, institucional ou social sobre o tema da segurança.

Pugnamos que a Segurança Humana e Cidadã não são a mesma coisa, e que a tendência é que a Segurança Humana seja um estágio evoluído da Segurança Cidadã (como acontece com os direitos humanos de uma nova geração ou dimensão). Para além de criação uma nova categoria social (o que não é o objetivo deste texto); a Segurança Cidadã seria mais limitada, pelo menos no que concerne aos aspectos emancipatórios. Esta se contentaria com aspectos formais do Estado de Direito, e não buscaria erradicar a desigualdade material existente. Entretanto em países periféricos, como o Brasil, e recém-saído historicamente de um regime de exceção, ter uma segurança meramente cidadã já seria muito, embora não seja o bastante.

Retornando à Segurança Cidadã, do ponto de vista de vista prático, sua implementação foi pioneira em países da América Latina, em particular na Colômbia ainda durante os anos de 1990. Como assevera Freire,

A perspectiva de Segurança Cidadã surge na América Latina, a partir da segunda metade da década de 90, e tem como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local. O conceito de Segurança Cidadã começa a ser aplicado na Colômbia, em 1995 e, seguindo o êxito alcançado naquela localidade na prevenção e controle da criminalidade, este passa a ser adotado então por outros países da região. (Freire, 2009, p. 52).

Fazendo uma correlação com o novo conceito, os ideais contidos na proposta de Segurança Humana, que subsidia o paradigma da Segurança Cidadã, funda-se nos principais documentos de Direitos Humanos, inclusive na carta que instituiu as Nações Unidas em 1945. Como esclarece Rocha,

[...] a expressão “segurança humana” surge apenas no início dos anos de 1990 como um dispositivo intelectual e instrumento de advocacy nas relações internacionais, unindo preocupações sobre proteção, direitos e bem-estar individual. A segurança humana engloba a ideia de que a segurança vai além do simples conceito da garantia da segurança física, no sentido tradicional, ao incorporar que as pessoas também devem ter garantida uma “segurança social”. Além de buscar identificar ameaças, evitá-las e mitigar seus efeitos sempre que possível, como as demais concepções de segurança. (Rocha, 2017, p. 105).

Nessa perspectiva, advoga que o enfrentamento à violência deve observar várias frentes, múltiplos aspectos, diversas ações e envolver todos os atores sociais interessados na construção da convivência e segurança cidadã. Para tanto, propugna pela relevância do poder local e da governança democrática na gestão dos territórios, bem como a busca pela convivência e solução pacífica dos conflitos sociais, com respeito à dignidade humana e aos preceitos democráticos.

O paradigma da Segurança Cidadã fundamenta-se na compreensão da natureza multicausal e heterogênea da violência, o que demanda uma abordagem que integre o controle estatal à prevenção social. Conforme sustenta Freire (2009), esse modelo exige a implementação de políticas públicas multidimensionais e integradas no âmbito local.

Assim, a segurança deixa de ser vista apenas como repressão para se tornar uma estratégia de redução de fatores de risco (vulnerabilidades), promovendo o acesso a direitos fundamentais, desde serviços públicos básicos até a inclusão digital, como meio de garantir o mínimo civilizatório necessário à condição de cidadania. Neste aspecto, aproxima-se da Segurança Humana, pois tende a criar condições emancipatórias para o sujeito.

Historicamente, o fortalecimento da Segurança Cidadã na América Latina durante a década de 1990 está intrinsecamente ligado ao processo de redemocratização do continente. O surgimento desse conceito representou uma ruptura necessária com as doutrinas de "Segurança Nacional" e "Segurança Interna" vigentes nos regimes ditatoriais, as quais priorizavam a defesa da ordem estatal em detrimento das liberdades individuais. Como destaca Mesquita Neto (2006), essa transição marca a substituição de um modelo baseado em perseguições e arbitrariedades por políticas caracterizadas pela transparência, subordinação ao império da lei e respeito irrestrito aos direitos humanos.

Nesse contexto, o protagonismo dos governos municipais e a participação da sociedade civil tornam-se elementos centrais para o êxito da segurança democrática. Mesquita Neto (2006) reforça que as políticas municipais devem ser orientadas especificamente para a promoção da segurança do indivíduo e a redução da violência local. Essa visão é corroborada por Freire (2009), que reitera a importância de se atuar tanto no espectro do controle quanto na esfera preventiva, consolidando uma governança local capaz de responder às especificidades territoriais de forma inclusiva e participativa.

A noção de Segurança Cidadã, portanto, mantém intrínseca relação com o respeito aos Direitos Humanos e ao Estado Democrático de Direito, e pressupõe a busca e manutenção da paz e liberdades públicas através de práticas de governos e políticas públicas integradas e se realizam, indispensavelmente, com transparência e participação social que, em primeiro e último plano, devem definir os processos políticos e de gestão pública, *conditio sine qua non* de sociedades democráticas.

Diferente dos modelos tradicionais, essa perspectiva compreende a violência como um fenômeno multicausal que ameaça o pleno exercício de direitos, exigindo, portanto, estratégias multissetoriais que integrem ações de controle e prevenção. No que tange à governança, o modelo enfatiza a descentralização, conferindo um novo protagonismo à gestão local e aos municípios, que passam a articular políticas sociais e policiais de forma coordenada.

Nesse contexto, a estratégia de política pública fundamenta-se na integração setorial e no fomento à participação social, consolidando o cidadão não apenas como o principal beneficiário, mas como ator preponderante na gestão das ações comunitárias. Historicamente, essa abordagem emerge da necessidade de formas mais efetivas de controle da violência em cenários de fortalecimento da sociedade civil, onde o Estado assume o papel de indutor de políticas articuladas. Assim, a Segurança Cidadã distancia-se do centralismo federal e estadual para priorizar o território e a participação democrática como pilares da paz social.

No contexto brasileiro, o paradigma da Segurança Cidadã representa uma iniciativa ainda incipiente, com projetos que envolvem muito mais as agências policiais (ainda que em um viés de polícia comunitária), e pouco envolve as agências sociais. Pode-se verificar alguns dos elementos constituintes da doutrina alimentando planos, projetos e programas governamentais, mas ainda de maneira tímida, e sempre levando em conta cálculos políticos imediatos.

A influência do paradigma da Segurança Cidadã no Brasil consolidou-se a partir de marcos institucionais estratégicos promovidos pelo Ministério da Justiça,

especialmente entre meados da década de 1990 e o final dos anos 2000. Segundo Lima e Colvero (2017), iniciativas como a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1995, a formulação dos Planos Nacionais de Segurança Pública e a implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007, representam esforços para integrar a segurança ao campo dos direitos fundamentais. Esse movimento foi acompanhado pela reforma na formação policial por meio da Matriz Curricular Nacional, que inseriu no currículo disciplinas voltadas aos direitos humanos, à mediação de conflitos e ao uso progressivo da força, visando humanizar a atuação estatal junto aos grupos vulneráveis.

Entretanto, a presença desses conceitos no plano abstrato da norma não garante sua efetividade nas práticas cotidianas das agências de controle do crime, enfrentando significativas barreiras estruturais. Freire (2009) argumenta que a aplicação integral da Segurança Cidadã é dificultada por visões de mundo arraigadas nestas instituições, que ainda priorizam uma perspectiva operacional-repressiva e resistem à integração com políticas sociais. Essa resistência corporativa, somada à desigual difusão do conceito pelos estados da Federação, mantém a doutrina da Segurança Cidadã como uma aspiração conceitual em disputa, evidenciando o descompasso entre as reformas institucionais e a transposição prática para o campo da segurança pública brasileira.

Ora, essa perspectiva de enfrentamento da violência e da criminalidade por parte do Estado ultrapassa as esferas dos órgãos de controle social, no caso as polícias e os órgãos do judiciário, reverberando na própria sociedade e nos discursos sobre o que funciona; destacando-se o discurso de mais repressão, mais “lei e ordem”, o populismo penal, o direito penal do inimigo; e com isso, uma mitigação das garantias fundamentais, e, portanto, uma mitigação da doutrina de Segurança Cidadã.

Essas dificuldades expressam os limites e os desafios para assimilação das inovações apresentadas pela proposta de Segurança Cidadã. A estas, cabe acrescentar ainda, porque interessa ao estudo em tela, as dificuldades de assimilação da Administração Pública em razão de sua forte característica de centralização institucional e pouca intersectorialidade e, ainda menos, interinstitucionalidade, o que explica o hiato entre a prática de atuação dos estados e dos municípios em temas de prevenção e controle da violência. (Freire, 2009)

A consolidação do paradigma da Segurança Cidadã enfrenta um desafio central na dificuldade de assimilação da participação popular no ciclo das políticas públicas de segurança. Conforme argumenta Freire (2009), o envolvimento dos cidadãos exige o fortalecimento da gestão local, uma vez que é no território que as comunidades confrontam os problemas concretos e as possibilidades reais de transformação social. Esta perspectiva é corroborada pelas diretrizes do PNUD (2016), que identifica a participação da sociedade civil como um fator determinante para a sustentabilidade e legitimidade das ações de convivência. Para o organismo internacional, o engajamento comunitário não apenas mitiga a baixa participação social, mas também empodera os indivíduos e oferece subsídios vitais para que as políticas públicas sejam formuladas em consonância com as necessidades específicas de cada localidade.

Como indica o próprio PNUD, a população assume protagonismo no processo da Segurança Cidadã, oferecendo subsídios à formulação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, contribuindo com o monitoramento das ações pactuadas com o poder público.

Algumas experiências de controle da violência e da criminalidade tem tentado demarcar a participação da comunidade enquanto ator principal, e, neste sentido, destacam-se as experiências de polícia de proximidade, polícia comunitária, e polícia

orientada para a solução de problemas (POSP), como foram os casos das UPP's no Rio de Janeiro, do Ronda do Quarteirão no Ceará, e do programa Fica Vivo!, em Minas Gerais. Porém, essa participação cidadão deve ser efetiva, e não apenas pragmática, decidia de cima para baixo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, percorremos o discurso e as tentativas de implementação de diversas doutrinas de segurança pública no Brasil. Desde a perspectiva da proteção ao Estado, do inimigo interno a ser combatido, e seu modelo econômico-capitalista de repulsão ao comunismo, numa clara adesão à doutrina norte americana de refutação das ideias socialistas; passando pela mudança a partir da inserção da proteção às liberdades públicas, na Carta de 1988, numa perspectiva formal de segurança pública, até chegarmos no paradigma da Segurança Cidadã, numa exigência do PNUD.

Nesse sentido, a partir dos anos 1990, em países da América Latina, que precisavam mitigar os efeitos da violência, uma ruptura se fez necessária, para além do aspecto gramatical do texto insculpido na Carta de 1988. Passamos da Segurança Pública propriamente dita à busca por uma Segurança Cidadã, numa perspectiva de Direitos Humanos, de mitigação dos riscos, de redução das desigualdades no plano material.

É neste sentido que o texto dialoga, desde uma doutrina que foi implantada durante regimes de exceção (DSN), e que tem resquícios até hoje em práticas e currículos (ainda que “ocultos”) que priorizam o combate, a destruição de um inimigo: numa versão moderna de guerra de guerrilhas e uma lógica belicista. Logo após, discute-se o modelo de Segurança Cidadã, passando pela segurança pública formal, numa perspectiva que ousamos chamar de Segurança Cidadã em direção à Segurança Humana: tendente a fornecer as reais condições objetivas de proteção e igualdade material, desde que no processo de escolha da política pública de segurança haja a participação popular.

À guisa de conclusão, pugnamos que o Brasil ainda remanesce com resquícios da Doutrina de Segurança Nacional no campo da segurança pública; seja numa lógica de enfrentamento, em que se substituiu a guerra ao comunismo pela guerra ao crime. Seja numa lógica de negação de direitos e de discriminação de determinadas categorias de indivíduos. Nesse sentido, embora a Carta de 1988 reestruture (formalmente) a lógica para uma doutrina de segurança tendente a avançar para uma Segurança Cidadã, as práticas das agências policiais ainda encontram resistência em reconhecer que a Segurança Cidadã, ou mesmo a Segurança Humana, é uma condição *sine qua non* para própria legitimidade e sobrevivência de tais instituições.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 103–140, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A democracia não é apenas um regime político**. In: CARVALHO, José Murilo de; GOMES, Angela de Castro (org.). *A política e os intelectuais no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- BUENO, Bruno Bruziguessi. Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 2, n. 1, p. 47–64, 7 out. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/3311/3482>>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (Edição do Kindle), 2017.
- FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, v. 2, n. 4, p. 831–856, 6 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/2668>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- FREIRE, Moema Dutra. **Aurora : Revista dos Discentes da Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP**. [S.l: s.n.], 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>>. Acesso em: 3 nov. 2018.
- GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- LIMA, Anderson Rodrigo Andrade de; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Os Paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 47–57, 2017. Disponível em: <<http://revista.ssp.go.gov.br/index.php?journal=rebsp&page=article&op=view&path%5B%5D=284>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- MAGALHÃES, Marionilde Dias Brepohl de. A lógica da suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da ditadura militar no Brasil. **Revista Brasileira de História**, v. 17, n. 34, p. 203–220, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881997000200011&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2021.
- MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções**. [S.l.]: Fundação Friedrich Ebert, 2006.
- PNUD. **Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã**. 2. ed. Brasília: PNUD, Conviva, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/paz/seguranca-cidada-guia-marco-conceitual.html>>.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Segurança Cidadã**. [S. l.]: PNUD, 2024. Disponível em: <https://www.undp.org>. Acesso em: 21 dez. 2025.

- ROCHA, Raquel Maria de Almeida. O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança. **Carta Internacional**, 2017.
- SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. Segurança pública como cultura do controle. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 4, ed. 7, ago-set de 2010. Disponível em :
- TEIXEIRA, Paulo et al. **Agenda de segurança cidadã - por um novo paradigma**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara (E-book), 2018. v. 2. Disponível em: <<https://livraria.camara.leg.br>>.
- TIBLE, Jean. Lutas operárias em São Paulo e no ABC nos anos 70. **Lugar Comum – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia**, v. 25–26, p. 291–309, 2010. Disponível em: <<http://uninomade.net/lugarcomum/25-26/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.