

## DA ORDEM PÚBLICA À SEGURANÇA CIDADÃ: O SUSP COMO ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA POLÍTICAS DE ESTADO EM SEGURANÇA PÚBLICA

### *FROM PUBLIC ORDER TO CITIZEN SECURITY: SUSP AS A LEGAL- INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR STATE POLICY IN PUBLIC SECURITY*

**HUMBERTO BARRIONUEVO FABRETTI**

Professor Pesquisador Permanente do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito Mackenzie. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela mesma instituição.

**MARIA PAULA DALLARI BUCCI**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Doutora e Livre-Docente pela mesma instituição.

#### **RESUMO:**

O objetivo do artigo é verificar a compatibilização das políticas de segurança com a cidadania, a partir da compreensão do desenho jurídico-institucional proposto pela organização da segurança em um sistema único e dos desafios de se estabelecer a articulação e coordenação entre os entes, órgãos e instituições que consubstanciam a gestão da segurança pública no Brasil. O termo "segurança cidadã" realiza os princípios constitucionalmente estabelecidos, pois representa o único modelo compatível com o regime democrático brasileiro, de impacto terminológico e na formulação e execução de políticas públicas de segurança. A metodologia utilizada é a de revisão bibliográfica sobre o aspecto conceitual da segurança pública, bem como quanto à sistemática proposta pelo Sistema Único de Segurança Pública e seus impactos na articulação federativa entre os atores que conformam a segurança. Conclui-se que a formatação da segurança em um sistema único tem a potencialidade de evitar descontinuidades de políticas que privilegiam a cidadania em seu escopo e prática, sobretudo por sua característica primordial de revestir-se como política de estado.

**Palavras-chave:** Segurança Cidadã; Estado Democrático de Direito; Cidadania; Políticas Públicas; Sistema Único de Segurança Pública.

#### **ABSTRACT:**

The objective of this article is to verify the compatibility of security policies with citizenship, based on an understanding of the legal-institutional design proposed by the organization of security in a single system and the challenges of establishing articulation and coordination between the entities, bodies, and institutions that constitute the management of public security in Brazil. The term "citizen security" fulfills



constitutionally established principles, as it represents the only model compatible with the Brazilian democratic regime, with terminological impact and impact on the formulation and execution of public security policies. The methodology used is a bibliographic review on the conceptual aspect of public security, as well as on the system proposed by the Unified Public Security System and its impacts on the federative articulation between the actors that make up security. It is concluded that the structuring of security in a single system has the potential to avoid discontinuities in policies that prioritize citizenship in their scope and practice, especially due to its primary characteristic of being a state policy.

**Keywords:** Citizen Security. Democratic State of Law. Citizenship. Public Policies. Unified Public Security System.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a preocupação com a segurança pública vem ocupando cada vez mais espaço na arena política e social brasileira, seja como forma de disputa ideológica entre conservadores e progressistas, seja como disputa eleitoral entre partidos políticos de situação e oposição ou mesmo entre diferentes entes federativos que compõem a organização político-administrativa da República que concorrem não só em termos de atribuições, mas também de orçamento.<sup>1</sup> Paralelamente, a questão da segurança pública transbordou os limites políticos e acadêmicos e passou a fazer parte da preocupação cotidiana do cidadão e de imensa parcela da sociedade brasileira, tendo sido erigida à segunda maior preocupação do brasileiro, ficando atrás apenas da saúde<sup>2</sup>.

Dessa forma, ante ao reconhecimento de que a segurança pública se tornou um calcanhar de Aquiles da república brasileira e que a transição democrática não foi sentida nesse campo,<sup>3</sup> faz-se necessário um resgate histórico de como as políticas públicas de segurança foram sendo desenhadas nas últimas décadas até que se

<sup>1</sup> PERES, Ursula; BUENO, Samira. Apesar do crescimento das despesas, proporção de gastos com segurança pública cai na maioria dos estados e na União. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 244-253. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/08/anuario-2023-texto-12-apesar-de-crescimento-das-despesas-proporcao-de-gastos-com-seguranca-publica-cai-na-maioria-dos-estados-e-na-uniao.pdf>. Acesso em: 03 set. 2025.

<sup>2</sup> IREE. Avaliação da Segurança Pública no Brasil e Opinião sobre a PEC da segurança. Relatório de Pesquisa Quantitativa. São Paulo, outubro de 2024. Disponível em: <https://iree.org.br/wp-content/uploads/2024/10/PESQUISA-IREE-PEC-SEGURANCA-OUT2024.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2025.

<sup>3</sup> SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.



chegasse ao Sistema Único de Segurança Pública, sendo esta a última grande tentativa de racionalização da segurança pública no Brasil, ocorrida apenas em 2019.

O artigo é um estudo da inter-relação entre segurança pública, cidadania e políticas públicas. O estudo da evolução histórica da “segurança” demonstra que trata-se de conceito mutável, a depender das circunstâncias econômicas, políticas e sociais sob as quais se analisa.<sup>4</sup> Para o objetivo central da pesquisa, marco importante foi o ano de 1994, com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU), documento internacional pioneiro ao estabelecer o conceito de “segurança humana”, rompendo com visões restritivas e militarizadas sobre tema. Passou-se a compreender a segurança com uma visão alargada e estendida, centralizando a análise no ser humano, em dois aspectos: a segurança contra a fome, a enfermidade e a repressão e a proteção contra alterações súbitas e dolorosas da vida cotidiana, como no emprego ou na comunidade.<sup>5</sup>

Segundo o documento, as ameaças à segurança humana seriam diversas e, dentre elas, está a ameaça particularmente relevante para a análise aqui proposta: a insegurança pessoal, “que vai se relacionar com a violência e os crimes praticados dentro de um território e as formas de controle desses comportamentos”.<sup>6</sup> Essa sensação de insegurança pessoal é relevante na medida em que constitui uma das principais ramificações do estudo da segurança pública e suas políticas, cujo mote, ao lado do controle da ordem, é o enfrentamento da criminalidade.

O conceito de segurança humana não passou ileso de críticas,<sup>7</sup> dada sua ampla abrangência, inviabilizando soluções práticas. No avançar das discussões, entre os anos de 2009 e 2010, o Informe sobre Desenvolvimento Humano para América Central (IDHAC), ao trabalhar a questão da segurança pessoal, se valeu de modo expresso do termo “segurança cidadã”, com a garantia de direitos humanos fundamentais. O documento, ainda, condicionou a existência da “segurança cidadã” ao respeito e fomento de certos valores éticos e políticos, enaltecendo que nem todas

<sup>4</sup> Para uma análise completa da evolução do conceito de “segurança” desde o Iluminismo, conferir FABRETTI, Humberto Barriónuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 44–69.

<sup>5</sup> FABRETTI, Humberto Barriónuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 53.

<sup>6</sup> FABRETTI, Humberto Barriónuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 56.

<sup>7</sup> FABRETTI, Humberto Barriónuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 60.



as formas de proteção contra o delito podem ser aceitáveis, até mesmo porque algumas fomentam a insegurança.<sup>8</sup>

O debate da segurança não perdeu espaço nos cenários político e acadêmico, sobretudo pela sensibilidade do tema no contexto brasileiro. Com a superação, ao menos em tese, da doutrina da “segurança nacional” e o combate aos inimigos políticos, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período para os avanços democráticos, promoção de direitos e efetivação da cidadania,<sup>9</sup> o que necessariamente implicava em uma nova visão sobre a questão da segurança no Brasil.

A promulgação da Constituição Federal não representou mudança na “arquitetura institucional do Estado brasileiro” em alguns pontos elementares para a consolidação da democracia e fortalecimento e expansão da cidadania.<sup>10</sup> Com efeito, Fernando Salla sinaliza que o avanço nas formas democráticas não foi acompanhado pelas esferas institucionais policial e prisional, o que condicionou a formulação de políticas públicas que não alteraram a realidade autoritária e violenta, senão fomentaram a sensação de insegurança. Esse descompasso entre os avanços democráticos e as resistências oferecidas para implementação de políticas na área de segurança agravou o crescimento urbano e seus problemas correlatos, como a criminalidade e a violência, o que “estimula a percepção e a demanda da população por uma presença mais intensa dos órgãos de repressão e controle”.<sup>11</sup>

Ao contrário de outros direitos sociais como a Saúde, a Assistência Social e a Educação, que não só foram reformulados, mas também tiveram um novo arranjo jurídico-institucional e uma coordenação e concorrência de competências entre os entes federados na Constituição, a segurança pública continuou exatamente como

<sup>8</sup> PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central**. Colômbia, 2009, p. 37 Disponível em: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-para-am%C3%A9rica-central-2009-2010>. Acesso em: 20 fev. 2023.

<sup>9</sup> Como acentua Smanio, “A cidadania, que ganhou uma nova visão constitucional em 1988, passando a ser fundamento do nosso Estado Democrático e Social de Direito, com amplos direitos assegurados na Constituição, precisa também ser efetivada em nossa vida social, deixando de ser apenas uma previsão formal do sistema jurídico. Cidadania e Direitos Fundamentais passam a constituir um ‘Núcleo Duro’ do chamado Estado Democrático e Social de Direito, trazendo as Políticas Públicas para o centro do debate político e jurídico”. SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma (Orgs). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 4.

<sup>10</sup> LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 33, n. 96, p. 55, 2019.

<sup>11</sup> SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira - o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, n. 10, 2003, p. 420.



estava e a competência prevalecente foi a dos estados, sem qualquer indicativo de coordenação ou articulação entre os entes.

Nesse sentido, além da lacuna conceitual da segurança pública no processo de transição democrática, sinaliza-se um outro aspecto da previsão constitucional da segurança, que, embora prevista no rol dos direitos sociais, não contou com uma roupagem institucional de políticas públicas semelhante quando comparando aos sistemas de educação, saúde e assistencial social. Analisando a institucionalização de políticas públicas para efetivação de direitos sociais a partir do marco dos sistemas nacionais de saúde, educação e assistência social,<sup>12</sup> Sales enuncia a importância desses desenhos jurídico-institucionais de tais sistemas para os avanços obtidos nos respectivos direitos sociais,<sup>13</sup> desafio encontrado na organização da segurança em um sistema único.

Se a Constituição de 1988 representa, de um lado, o avanço na democracia e na garantia de direitos sociais fundamentais, por outro, e de modo paradoxal, associou à segurança pública à manutenção da ordem no complexo contexto urbano e seus desafios que a década de 1980 representou no Brasil. Esse modelo associa à segurança a um problema exclusivamente policial,<sup>14</sup> sem qualquer arranjo jurídico-institucional<sup>15</sup> que permita uma integração entre os entes federativos e órgãos que compõe o complexo universo da segurança, fato que reverbera na dificuldade de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas desenvolvidas nesse setor.

Assim como qualquer outra previsão constitucional, o conceito de segurança não está dissociado do arcabouço democrático e cidadão estatuído pela Constituição,

<sup>12</sup> No caso, respectivamente, o Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Nacional de Educação (SNE) e Sistema Único de Assistência Social (Suas).

<sup>13</sup> SALES, Gabriela Azevedo Campos. **A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação.** 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012023-181300/pt-br.php>. Acesso em: 26 jan. 2025.

<sup>14</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Políticas de segurança pública: questionamentos preliminares. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O Direito na fronteira das políticas públicas.** São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 24.

<sup>15</sup> Com efeito, “a história constitucional brasileira está repleta de referências difusas à segurança pública. Mas até a Constituição de 1988, não havia capítulo próprio, nem previsão constitucional mais detalhada, como agora se verifica. Por ter ‘constitucionalizado’, em detalhe, a segurança pública, a Constituição de 1988 se individualiza ainda no direito comparado, em que também predominam referências pontuais”. SOUZA NETO, Claudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista de Direito do Estado**, v. 8, p. 20, 2007.



senão diretamente a ele relacionado. Dentro dessa proposta de conciliação entre segurança e cidadania contemplada pelo Estado Democrático de Direito está inserida a “segurança cidadã”, como substituto da ideia de ordem pública até então vigente na Constituição.<sup>16</sup>

O objetivo central do estudo é compreender de que forma as políticas públicas de segurança podem e devem ser moldadas e orientadas pelo conceito de “segurança cidadã”, tendo como eixo de discussão as potencialidades do Sistema Único de Segurança Pública no campo da articulação federativa na segurança. Para tanto, utiliza-se como referencial teórico além do conceito de “segurança cidadã”, a bagagem teórica da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), cujo escopo “é examinar as conexões entre os aspectos políticos e jurídicos dos novos padrões de ação governamental, documentando-os e analisando-os, para compreendê-los de forma sistemática”, com a finalidade de “subsidiar a produção de proposições juridicamente bem formuladas e adequadamente fundamentadas, visando transformações jurídico-institucionais para o fortalecimento democrático”.<sup>17</sup>

Nesse sentido, o artigo parte do conceito jurídico de políticas públicas, compreendidas como programa de ação governamental resultante de processo juridicamente regulado, “visando coordenar os meios à disposição do Estado [...] para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.<sup>18</sup>

O estudo divide-se em três partes. Na primeira, defende-se o conceito de “segurança cidadã” como o mais adequado frente aos desafios da segurança enfrentados pelo Brasil, posto ser o único compatível com o alicerce democrático. O segundo tópico, em diálogo com o primeiro, apresenta a discussão sobre o enquadramento da segurança como direito social, em detrimento da concepção individual que prevalece com o modelo da ordem pública na conceituação da segurança.

Por fim, promove-se uma associação teórica entre as políticas de segurança com o conceito jurídico de políticas públicas, cujo limite seja o da consolidação da cidadania e preservação dos direitos, pontuando esse debate no âmbito da

<sup>16</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública:** fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 132.

<sup>17</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Pùblicas**, v. 2, p. 93-94, 2023.

<sup>18</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.



implementação do Sistema Único de Segurança Pública, com seus desafios na proposta de organização da segurança no Brasil.

A segurança deve ser compreendida como integrante da pauta da transformação do Estado e a falta de sistematização conceitual “dificulta a clareza sobre os rumos para a ação, capazes de granjeiar legitimidade coletiva e assim fechar as fendas da legalidade oficial por onde vazam práticas informais e ilegais, que ameaçam crescentemente a ordem estabelecida”.<sup>19</sup>

## 2 BALANÇO DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

As reflexões sobre os desafios de uma necessária articulação federativa no campo da segurança pública têm como fundamento o “federalismo compartmentalizado” que a conforma.<sup>20</sup> No âmbito federal, sob o qual esta proposta de pesquisa está assentada, característica bastante recorrente dos planos e programas de segurança pública foi a descontinuidade das medidas propostas em cada um deles,<sup>21</sup> comprometendo os avanços democráticos na segurança.

O escopo deste item é compreender a evolução dos Planos Nacionais de políticas públicas de segurança no Brasil desde a promulgação da Constituição. Para tanto, foram selecionados os seguintes Planos e Programas, dada a pertinência e a relevância no cenário nacional:<sup>22</sup> os Planos Nacionais dos anos de 1991, 2000 e 2003,

<sup>19</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado**: contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 272.

<sup>20</sup> BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, p. 8, Fev/Mar 2014.

<sup>21</sup> SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 103, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.

<sup>22</sup> Por fugir do objetivo do presente artigo, não houve esgotamento das políticas ou programas desde a redemocratização, sobretudo em âmbitos federal e municipal, considerando a clássica preponderância dos estados na condução de políticas nessa área. Buscou-se selecionar aquelas políticas que abarcaram mudanças significativas na organização e na linguagem no campo da segurança, cuja premissa é a da segurança cidadã em detrimento do modelo da ordem pública, aspecto melhor trabalhado nos capítulos abaixo.



o Programa de 2007 (primeiro PRONASCI), o Plano do ano de 2017 e o então vigente Plano Nacional Decenal 2018-2028.<sup>23</sup> Acrescenta-se um último programa a ser analisado, o PRONASCI II, vez que, em 2023, o governo federal anunciou a sua retomada, vinte anos após a primeira edição.

Em 1991, foi produzido pelo Poder Executivo Federal o que viria a ser o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, embora tenha sido pouco conhecido e não existam informações consolidadas sobre os desdobramentos no tempo em que vigorou (até o ano de 2000). A tônica do plano residia no “combate à criminalidade”, com forte ênfase nas instituições policiais.<sup>24</sup> Além da ausência de dados quantitativos e qualitativos sobre violência e criminalidade, o plano em comento, de um modo geral, “baseou-se na noção de criminalidade inerente ao senso comum de âmbito policial”.<sup>25</sup>

Paradoxalmente à baixa densidade técnica e estratégica do Plano de 1991, o fim da década de 1990 contou com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA), no âmbito do Ministério da Justiça, cujo objetivo era o de sanar as complexas questões quanto à coordenação e à articulação entre os órgãos e instituições de segurança pública no país.<sup>26</sup> Tratou-se de condição relevante, em especial para superação do Plano de Segurança Pública de 1991.

Nesse sentido, o cenário da falta de alterações significativas quanto à compatibilização da segurança pública aos postulados democráticos não se repetiu no segundo Plano Nacional de Segurança Pública brasileiro, de 2000, ano caracterizado por uma alteração na abordagem e linguagem públicas sobre o tema. Sob a égide do governo federal de Fernando Henrique Cardoso, foi editado o Plano Nacional de Segurança Pública e, pouco tempo depois, instituído o Fundo Nacional

<sup>23</sup> SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 14, n. 2, p. 100, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.

<sup>24</sup> SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 14, n. 2, p. 105, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.

<sup>25</sup> SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 14, n. 2, p. 105, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.

<sup>26</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estado, instituições e democracia*: república. Livro 9, v. 1. Brasília: Ipea, 2010, p. 280.



de Segurança Pública, por meio da Medida Provisória 2.029, de 20 de junho de 2000, posteriormente convertida na Lei nº 10.021, de 14 de fevereiro de 2001. Nos debates sobre políticas públicas de segurança, a existência de um fundo nacional encabeça a coordenação de “projetos de Estados e municípios voltados à área de segurança que estivessem articulados com o plano Nacional de Segurança pública”,<sup>27</sup> induzindo políticas e organizando instrumentos cooperativos<sup>28</sup>. Foi nesse momento, inclusive, que estudos policiais passaram a objeto de pesquisa nas ciências sociais, ampliando o espectro de análise sobre a violência, criminalidade, justiça criminal e segurança pública, promovendo visões qualificadas sobre questões políticas e sociais na temática da segurança.<sup>29</sup>

Soares sinaliza para a “virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora” na segurança, com esse Plano Nacional, pois “conferiu à questão da segurança um status político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assuma responsabilidades nessa matéria; e firmou compromisso político com a agenda dos direitos humanos”, além de ter pauta quanto à qualificação policial e estímulo ao policiamento comunitário.<sup>30</sup>

O entusiasmo das propostas no Plano, contudo, não foi sentido na realidade política e social. Denotou-se a falta de base de dados para acompanhamento dos programas, inviabilizando processos de avaliação e tomada de decisão do governo, aspectos elementares para as políticas públicas.<sup>31</sup> Crítica comum à intenção do documento é a baixa implementação das medidas ali indicadas, por motivos diversos: “faltaram verbas, orientação política adequada, liderança e compromisso efetivos, e

<sup>27</sup> BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, p. 13, Fev/Mar 2014.

<sup>28</sup> Sobre os defeitos técnicos do plano do governo de Fernando Henrique Cardoso, Sá e Silva atesta que: “De um ponto de vista mais técnico, o plano do governo FHC tinha vários defeitos, incorporando, por exemplo, iniciativas fragmentadas (eram 15 compromissos e 124 ações) e com direções potencialmente contraditórias (p. ex., a ‘eliminação de chacinas e execuções sumárias’, no compromisso no 9, e a ‘inibição de gangues e combate à desordem social’, no compromisso no 8)”. SÁ E SILVA, Fábio. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 414, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128>. Acesso em: 20 jan. 2025.

<sup>29</sup> MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **BIB**, São Paulo, n. 84, p. 150-157, 2018.

<sup>30</sup> SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 85, 2007.

<sup>31</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república. Livro 9, v. 1. Brasília: Ipea, 2010, p. 281.



um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico".<sup>32</sup> O contexto sob o qual o Plano do ano de 2000 foi estatuído – um jovem sobrevivente da chacina da Candelária, que sequestrou, na Zona Sul do Rio de Janeiro, o ônibus 174, situação transmitida ao vivo na mídia – refletiu na roupagem mais política que estratégica dessa agenda nacional da segurança.<sup>33</sup> Esse aspecto é reforçado pelo fato de que o Plano não apresentou referências, pesquisas e diagnósticos para sua elaboração,<sup>34</sup> aspectos sabidamente relevantes para o planejamento e implantação de políticas públicas.

A baixa efetividade do Plano não anula o reconhecimento pelo encaminhamento voltado aos direitos humanos e os primeiros passos do papel indutor do governo federal em políticas de segurança, posto que houve uma continuidade nesse sentido no Plano Nacional que o sucedeu, no ano de 2003. Nesse ano, foi elaborado o "Projeto Segurança Pública para o Brasil", Plano Nacional do ano de 2003, sob o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Foi um documento reconhecido por sua "seriedade técnica", com um maior conjunto de estratégias que se inclinaram à concepção de que a segurança pública era uma questão de Estado,<sup>35</sup> e não uma política de governo, suscetível a oscilações políticas de toda e qualquer ordem. O Plano era mais elaborado quando comparado a seus antecessores, pois buscava o consenso nacional em questões centrais quanto à arquitetura institucional da segurança pública, à participação da sociedade nesse setor e a políticas públicas de prevenção:

ao invés de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas reformistas e mais complexas, que envolviam componentes como coleta sistemática de dados em matéria criminal, pontuação das diretrizes nacionais de formação

<sup>32</sup> SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 86, 2007.

<sup>33</sup> Nesse sentido: BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, p. 9, Fev/Mar 2014; SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

<sup>34</sup> SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 106, 2020. Disponível em: <https://revista.forumsegurança.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.

<sup>35</sup> SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 87, 2007.



de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e à promoção dos direitos humanos.<sup>36</sup>

Sob uma perspectiva institucional, o Plano Nacional de Segurança Pública elaborado em 2003 criou os gabinetes de gestão integrada (GGI), espaço deliberativo e executivo, composto pelos órgãos da segurança pública e por membros do sistema de justiça criminal, na apostila de um modelo de gestão integrada na segurança pública, base de um futuro Sistema Único de Segurança Pública.<sup>37</sup> Não por outra razão, o ano de 2003 marca o primeiro momento em que se discutiu a organização do Sistema Único aplicado à segurança, muito embora esse tenha sido um dos exemplos mais latentes de medidas descontinuadas na área da segurança, que somente foi normatizado em 2018 e são atuais os debates sobre sua constitucionalização.

As propostas eram sistêmicas, institucionais e intersetoriais, pautadas em diagnósticos, o que demandava considerável disposição política para sua implementação, ainda que parcial. Soares atenta que dita disposição política não ocorreu<sup>38</sup> e o Plano de 2003, inovador em suas propostas institucionais e de implementação de políticas, não surtiu o efeito esperado e os programas e medidas de reformas institucionais previstos não foram implementados em sua integralidade.

<sup>36</sup> SÁ E SILVA, Fábio. "Nem isto, nem aquilo": trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 415, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128>. Acesso em: 20 jan. 2025.

<sup>37</sup> O modelo, para Soares, não implicava na unificação das polícias, mas sim "a geração de meios que lhes propiciassem trabalhar cooperativamente, segundo matriz integrada de gestão, sempre com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento corretivo". De igual modo, as reformas propostas pelo Plano demandavam um novo arranjo organizacional das polícias, com a proposta de "transferência aos Estados do poder para definirem, em suas respectivas constituições, o modelo de polícia que desejam, precisam e/ou podem ter", mas com a indução de integração ao GGI. SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 89-91, 2007.

<sup>38</sup> As causas para tanto foram eminentemente políticas, na análise de Soares: "O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava 'núcleo duro do governo' – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo. Dada a contradição, no Brasil, entre o ciclo eleitoral (bienal, posto que os detentores de cargos executivos engajam-se, necessariamente, nas disputas para as outras esferas federativas) e o tempo de maturação de políticas públicas de maior porte e vulto (aqueelas mais ambiciosas, que exigem reformas e ferem interesses, provocando, em um primeiro momento, reações negativas e efeitos desestabilizadores), torna-se oneroso, politicamente, arcar com o risco das mudanças, e, portanto, do ponto de vista do cálculo utilitário do ator individual, torna-se irracional fazê-lo". SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 88-89, 2007.



Em meados de 2007, no contexto do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado pelo governo federal o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), um projeto de destaque e com viés inclusivo que envolvia a participação de todos os entes federados em 94 (noventa e quatro) ações previstas no documento, dando sequência aos debates no executivo federal de um modelo de segurança pautado na cidadania.

Essa política incluiu ações estruturais, dando maior enfoque a territórios considerados mais vulneráveis à criminalidade nas regiões metropolitanas. Além disso, focou, de forma contextualizada, em programas de proteção social, incluindo estímulo e melhoria de condições para prática de esportes, projetos culturais, de educação e saúde, além da articulação com mecanismos de policiamento comunitário e facilitação do acesso à Justiça, com forte ênfase na implementação local.<sup>39</sup> Propunha uma nova cultura institucional, nas linhas construídas nos Planos Nacionais anteriores que, embora não tenham sido inteiramente concretizados, forneceram diretrizes importantes para um novo modelo de segurança pautada na cidadania e na democracia.

Destacou-se o papel dos municípios no âmbito das políticas de segurança, cuja descentralização é apontada como uma questão à efetividade do programa, uma vez que, em alguns casos, “os entes federados jamais tinham executado políticas de prevenção à violência e nem possuíam estrutura de gestão (conhecimento, recursos humanos, contrapartida financeira, entre outros) para essa realização”.<sup>40</sup> Ademais, o programa não possuía a robustez de uma Política Nacional, listando propostas fragmentárias.

O PRONASCI previu um prazo de execução de seis anos, que não foi cumprido pelo governo que sucedeu ao segundo mandato do Presidente Lula, tendo sido o programa extinto na transição do governo Lula para o governo de Dilma Rousseff. Nesse sentido, havia continuidade do governo, mas sem que as medidas do PRONASCI fossem mantidas. Durante o governo de Dilma Rousseff, o tema da segurança pública não contou com grandes avanços concretos e teve como foco a segurança nas fronteiras, indicando a oscilação na definição de estratégias quanto à

<sup>39</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia:** república. Livro 9, v. 1. Brasília: Ipea, 2010, p. 282.

<sup>40</sup> MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 13, 2015.



reorganização institucional e sistêmica do tema e do potencial papel indutor de políticas pelo governo federal.

Nos anos de 2016 e 2017, um novo Plano Nacional começou a ser pensado no governo federal, já na presidência de Michel Temer, sendo altamente criticado, distanciando-se dos postulados cidadãos construídos nos planos anteriores e das construções em torno do papel do poder executivo federal na indução de políticas públicas de segurança.<sup>41</sup> Possuía três objetivos anunciados, tendo como pano de fundo a crise do sistema carcerário do período: a) Redução dos homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; b) Racionalização e modernização do sistema penitenciário; e c) Combate integrado à criminalidade organizada transnacional. As críticas ao novo Plano residiram na ausência de participação de especialistas, pesquisadores, policiais e da sociedade civil em sua elaboração, bem como da falta de ação concreta para os objetivos pretendidos.<sup>42</sup> Tratou-se de plano efêmero, novamente engavetado.

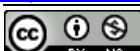
O ano de 2018 marca a inserção na agenda política da normatização e organização da segurança em um sistema. Ainda durante o governo de Michel Temer, foi elaborado novo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), para o período decenal entre 2018 a 2028. A elaboração do Plano, diferentemente de seu antecessor, contou com a participação de especialistas, além da assistência técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o que justifica a proposição de diretrizes para um “planejamento estratégico sistêmico”.<sup>43</sup>

Elaborado já sob a existência normativa do SUSP – criado pela Lei n. 13.675 de 2018 –, o próprio Plano indica que nasceu “para se consolidar como instrumento

<sup>41</sup> SÁ E SILVA, Fábio. Barcos contra a corrente: a política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Política Nacional De Segurança Pública Orientada Para A Efetividade E O Papel Da Secretaria Nacional De Segurança Pública. Brasília: IPEA, 2017, p. 25.

<sup>42</sup> SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 117, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.

<sup>43</sup> SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 117, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.



de Estado”,<sup>44</sup> com previsões de avaliações anuais. Previu quinze objetivos, cada qual com suas estratégias e/ou ações, cujo vetor é a governança e a gestão em segurança pública, a partir dos eixos de coordenação e articulação. O compromisso político de estruturação do SUSP foi continuado e potencializado com as negociações políticas do atual governo federal para sua constitucionalização.

Sem prejuízo da continuidade do Plano quanto ao fortalecimento do SUSP,<sup>45</sup> considerando as investidas políticas recentes, no ano de 2023 o PRONASCI foi retomado para o biênio 2023-2024<sup>46</sup> pelo novo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir do Decreto nº 11.436, de 15 de março de 2023. Tal qual o programa anterior, a tônica é a cidadania, tendo como eixos prioritários o fomento às políticas de enfrentamento e prevenção de violência contra as mulheres; o fomento às políticas de segurança pública, com cidadania e foco em territórios vulneráveis e com altos indicadores de violência; o fomento às políticas de cidadania, com foco no trabalho e no ensino formal e profissionalizante para presos e egressos; o apoio às vítimas da criminalidade; e o combate ao racismo estrutural e aos crimes decorrentes, a serem desenvolvidos em articulação dos entes federados por meio de instrumento de cooperação federativa.

Apesar dos planos e programas de segurança pública desde a promulgação do texto constitucional, o pacto federativo nessa seara não contou com grandes avanços, sobretudo sob um aspecto de reforma dos órgãos e instituições<sup>47</sup>. Para Ballesteiros, o caminho político-institucional brasileiro no campo da segurança pública, “não têm conseguido consolidar seus espaços de negociação, nem a construção coletiva de

<sup>44</sup> BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Sistema Único de Segurança Pública. Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028)**. Brasília, 2018, p. 7.

<sup>45</sup> Em 2021, no governo de Jair Messias Bolsonaro, foi elaborado o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, que revisou o plano anterior sob o argumento de que “foram identificadas fragilidades pelos órgãos de controle para sua implementação”. Ainda segundo o documento, “houve a necessidade de revisão desse Plano a fim de aprimorá-lo e tornar sua implementação, monitoramento e avaliação factíveis e, assim, possibilitar medidas efetivas para melhoria da segurança da população”. Uma das medidas do governo foi a de extinguir o Ministério da Segurança Pública, indicando uma inclinação para descontinuidade. BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**. Brasília, 2021, p. 6.

<sup>46</sup> Tendo em vista a finalização do biênio, foi emitido balanço das atividades, que pode ser acessado pelo link: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/pronasci>.

<sup>47</sup> LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 33, n. 96, p. 60, 2019.



estratégias ou de objetivos a serem perseguidos”,<sup>48</sup> momento em que a estruturação e constitucionalização do SUSP reacende a possibilidade de novos caminhos institucionais e organizacionais.

Complementando a linha argumentativa desenvolvida, Bucci sustenta a necessidade de “traçar uma linha de ação para o Estado, que se materialize em uma política pública executável, capaz de produzir resultados efetivos”. Argumenta que a falta de vontade política é apenas o início do problema, que é dos mais complexos, especialmente em razão quantidade de atores sociais envolvidos e a pluralidade de seus interesses tanto no âmbito público (União, Estados, municípios e agências) como no privado (empresas e cidadãos). A vontade política dependeria, então, de milhares de autoridades com poder sobre a matéria, orientadas por diferentes visões de mundo.<sup>49</sup> Ainda, segundo a autora, para que se consiga concentrar essas vontades e visões de mundo em uma ação coordenada, precisar-se-ia, primeiramente de um “trabalho teórico de ordenação conceitual a embasar as estratégias nos âmbitos decisórios próprios”.<sup>50</sup>

Anuindo à proposta feita por Bucci sobre a necessidade de um trabalho teórico de definição conceitual, retoma-se aqui parte da tese de doutoramento defendida em 2013, na qual se propôs a superação de uma concepção de segurança pública pela de uma segurança cidadã, que na visão do autor seria a única normativamente compatível com a ordem constitucional inaugurada em 1988.

### 3 O CONCEITO DE SEGURANÇA NO BRASIL: A SEGURANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS FRENTE AOS DIREITOS DA CIDADANIA

<sup>48</sup> BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo v. 8, n. 1, p. 19, Fev/Mar 2014.

<sup>49</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado:** contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 273.

<sup>50</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado:** contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 273.



É comum o uso de diversas terminologias tidas como sinônimas sobre tema complexo que é a segurança pública no Brasil, como “segurança pública”, “segurança cidadã”, “segurança pessoal”, “segurança interna” e “segurança individual”. O capítulo se dedica a esmiuçar o conceito de “segurança cidadã” como o mais adequado frente aos desafios da consolidação da cidadania no Brasil, enaltecendo sua distinção, semântica e prática, em relação ao termo firmado na Constituição Federal de “segurança pública”.

O equacionamento entre as pautas da segurança e as diretrizes democráticas, cidadãs e promotoras de direitos humanos, segue como um dos principais dilemas da vida democrática brasileira.<sup>51</sup> Estudos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública atestam, há anos e de modo ininterrupto, os altos índices de letalidade, os altos investimentos em segurança, a maior sensação de insegurança e o ciclo vicioso de violência e violação de direitos fundamentais na tentativa frustrada de manutenção da ordem.<sup>52</sup>

O controle social pautado pela violência na busca pela manutenção da ordem pelo Estado é um verdadeiro paradigma no Brasil, pautado a partir do medo e do sentimento de insegurança generalizado na população, fatores que dificultam o reconhecimento da cidadania e sonegam promessas constitucionais democráticas.<sup>53</sup> A década da redemocratização sinalizou um considerável adensamento populacional nos centros urbanos, que se expandiram de forma desorganizada e despreparada para a complexidade inerente a sociedade que surgia e se instalava.<sup>54</sup> Para Daniel Cerqueira, sobre os anos 1980 no contexto da segurança pública, “neste cenário, de desorganização e adensamento urbano, onde faltava emprego e sobravam tensões sociais, os incentivos da escalada da violência estavam dados”.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira - o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, n. 10, 2003, p. 421.

<sup>52</sup> O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, anualmente, divulga pesquisa em relação aos dados e números da Segurança Pública no Brasil em relação ao ano anterior. Todas as edições dos Anuários da Segurança Pública no Brasil estão disponíveis no sítio eletrônico do órgão e constituem material elementar na análise da particularidade do tema da segurança no país. Pesquisas disponíveis em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

<sup>53</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 70-71.

<sup>54</sup> CERQUEIRA, Daniel. A revolução invisível. In: MARIANO, Benedito; WARDE, Walfredo (Orgs). **Por uma segurança pública democrática, cidadã e antirracista**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022, p. 158.

<sup>55</sup> CERQUEIRA, Daniel. A revolução invisível. In: MARIANO, Benedito; WARDE, Walfredo (Orgs). **Por uma segurança pública democrática, cidadã e antirracista**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022, p. 159..



O conceito de segurança pública não foi delimitado pelo texto constitucional, prevendo, apenas, as organizações – policiais – que a compõe.<sup>56</sup> Não há clareza quanto a quem ou a que a segurança pública busca proteger: se a finalidade é a proteção do Estado, do governo ou dos cidadãos. De todo modo, percebe-se que, mesmo com a abertura democrática e, ao menos em tese, o fim da lógica militarizada preponderante na “segurança nacional”, o debate da segurança pública se manteve distante da preservação dos direitos da cidadania previstos no diploma constitucional: “a segurança pública está pensada e ideologicamente estruturada para a manutenção da ‘ordem pública’, sob o pretexto da garantia do ‘direito à segurança’”, funcionado, não raras vezes, “como mola propulsora de ações estatais violentas e excludentes, que por sua vez geram mais crimes, mais violência e mais insegurança, o que acaba por formar um círculo vicioso que se retroalimenta”.<sup>57</sup>

A disciplina da segurança pública não foi estruturada a partir dos pilares constitucionais dos direitos humanos e da cidadania. A lógica interpretativa que prevaleceu seguiu operando a partir dos enunciados do universo jurídico-penal, com a redução dos conflitos sociais e suas complexidades a tipos penais, e do combate, vigilância e neutralização do inimigo, cuja “visão penalizante e técnica deslegitima, em decorrência, a participação social e a contribuição de outros profissionais e saberes para a administração de conflitos”.<sup>58</sup> Estabeleceu-se, com amparo constitucional, o modelo tradicional de segurança pública em prol da manutenção da “ordem pública” e da garantia de um direito individual à segurança, que, por certo, beneficia a poucos e exclui muitos.

O próprio conceito de ordem pública é, por essência, indefinido e indeterminado, mas em síntese poderia ser definido como “a ordem que se espera (ou a desordem que não se deseja) no espaço público, no espaço de convivência entre as pessoas, na relação dessas pessoas entre si e dessas em relação ao Estado”.<sup>59</sup> No caso do modelo de segurança moldado pela ordem, a ideia é de que a vigilância e técnicas de controle social aplicadas a classes inteiras de sujeitos revigoraram essa

<sup>56</sup> LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 56, jan./abr. 2016.

<sup>57</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 68.

<sup>58</sup> LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 57, jan./abr. 2016.

<sup>59</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 92.



sensação difusa de medo e insegurança, alimentando uma espiral de exclusão. Trata-se de uma simplificação da questão pela equação “segurança = ordem”, que não interpreta a segurança sob a perspectiva político-social.

Além do objetivo central de manutenção da ordem pública, prevalece no Brasil uma um exercício exegético de se atribuir à segurança um caráter de direito individual, desvinculado do objetivo de efetivar a cidadania estatuída na Constituição. Tal concepção, se correta, autorizaria a violação de direitos fundamentais dos que fossem considerados como causadores da desordem e de todo o mal social, logo, indesejados. A essas pessoas, objetos das ações de segurança, seria autorizado o uso de leis punitivas severas com a normalização do tratamento desumano, distorcendo a concepção de direitos humanos e dos direitos da cidadania.<sup>60</sup>

Insistir em políticas de segurança pautadas na manutenção da ordem trata-se do enfraquecimento do regime democrático e seus alicerces. O que a compreensão de que a ordem será restaurada através de políticas violentas e autoritárias contra as “classes perigosas” não alcança – ou pretende ignorar – é que aquele que ameaça a sociedade é um conceito construído socialmente e, não raras vezes, a partir de estereótipos bem definidos.

A operacionalização do paradigma da ordem pública por instituições policiais e do sistema de justiça criminal permite que seja manejado conforme “o estrato populacional alvo de sua vigilância e das opções político-institucionais que as guiam”.<sup>61</sup> A racionalidade que predomina, portanto, é a da exclusão de pobres e controle dos indesejáveis a partir dos órgãos que conformam a segurança. A coerência que permeia o paradigma da ordem pública é o da exclusão, cuja manutenção é a preservação do próprio poder que a configurou.<sup>62</sup>

Como visto, a “segurança cidadã” é nomenclatura utilizada em documentos internacionais, que a associam à mudança de postura quanto ao tratamento da segurança: a essência é a promoção de direitos fundamentais e fortalecimento das bases cidadãs. A defesa da máxima promoção de direitos fundamentais no campo da segurança possibilita o acesso aos procedimentos previstos na Constituição Federal.

<sup>60</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública:** fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 79.

<sup>61</sup> LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 30, n. 1, p. 125-126, jan./abr. 2015.

<sup>62</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública:** fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 131.



A segurança não mais entendida como um valor individual, mas sim pela lógica da garantia máxima dos direitos a todos os cidadãos, sem distinção a partir de critérios duvidosos de estereótipos criminosos. Como afirma Pavarini, Pérez e Tenório Tagle, com a segurança cidadã “protege-se sempre e de qualquer maneira os indivíduos”.<sup>63</sup>

A noção de “ordem” a ser mantida é impactada por esse novo arcabouço democrático interpretativo. A preservação da ordem deve ser entendida sob as lentes constitucionais, ou seja, “que pressupõe o respeito aos seus princípios fundamentais e, entre eles, o respeito à cidadania e aos direitos humanos”. Assim, “preservar a ordem pública, portanto, é preservar os direitos fundamentais e a cidadania, incluída aqui a segurança”.<sup>64</sup>

A cidadania pressupõe inclusão, guiada através igualdade material. Não há democracia sem ampliação da cidadania e, como pontua Benevides, a “cidadania democrática” depende da vigência dos direitos humanos.<sup>65</sup> O Estado Democrático de Direito, os direitos de cidadania e os direitos humanos constituem aspectos a serem analisados em conjunto, garantidos pela formulação e implementação de políticas públicas. Para Gianpaolo Poggio Smanio, cidadania, direitos e Estado Democrático de Direito estão interligados, considerando o Estado de Direito como “forma política em que os poderes atuam”, regidos sob a legalidade, direitos fundamentais como legitimadores do Estado de Direito e a cidadania enquanto “base de participação política no Estado de Direito”, pelo exercício dos direitos fundamentais.<sup>66</sup>

A sensação constante de insegurança, que paradoxalmente cresce com as políticas de segurança pública implementadas até então para controle da ordem e da criminalidade, fomenta o anseio por respostas punitivas e repressivas, não raras vezes violadoras de direitos fundamentais, que enfraquecem a consolidação da cidadania no Brasil. Falar em “Segurança Cidadã” não se limita a um preciosismo terminológico, eivado de qualquer efeito prático, concreto e organizacional no cenário democrático brasileiro. A bem da verdade, possui uma função elementar na colocação da pauta da segurança como pauta de transformação social: “além de facilitar o

<sup>63</sup> PAVARINI, Massimo; PÉREZ CARRILLO, Augustín A.; TENORIO TAGLE, Fernando. **Seguridad pública**: três puntos de vista convergentes. Colonia del Carmen: Coyoacán, 2009, p. 132.

<sup>64</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 107.

<sup>65</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania, direitos humanos e democracia. In: COMPARATO, Fábio Konder et. al. **Fronteiras do direito contemporâneo**. São Paulo: Diretório Acadêmico João Mendes Júnior, 2002, p. 130.

<sup>66</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania. **Revista da ESMP**, ano 2, janeiro/junho 2009, p. 19.



discurso, tem a implicação clara de reafirmar a importância do respeito a regras da democracia e do estado de direito”,<sup>67</sup> bem como implica em um novo arranjo institucional no marco das políticas de segurança,<sup>68</sup> em formas de ações coordenadas.<sup>69</sup>

Valer-se, em definitivo, da expressão “segurança cidadã” em detrimento da “segurança pública” é repensar o regime jurídico da segurança no Brasil, respeitando as diretrizes constitucionais estabelecidas de resguardo aos direitos e garantias fundamentais, o que implica na formulação e execução de políticas públicas de segurança que transformem a realidade social sem ofender os alicerces do Estado Democrático de Direito. É, enfim, uma etapa necessária para a correlação necessária entre políticas públicas de segurança, direitos humanos e cidadania no tocante à organização da segurança em um sistema único.

## 4 NATUREZA CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA COMO DIREITO

<sup>67</sup> MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaios sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 82.

<sup>68</sup> Em pesquisa quantitativa sobre as consequências do ensino policial sob a perspectiva da segurança cidadã na Polícia Militar do Rio Grande do Sul, Guimarães Rodrigues e Tavares dos Santos (2022) analisam a formação dos policiais em momento anterior à redemocratização e posterior à redemocratização, na qual houve uma atenção maior à cidadania estatuída na Constituição Federal. Nas palavras dos autores, “Da análise dos programas e das disciplinas dos cursos de formação e habilitação dos profissionais de segurança pública da Brigada Militar extrai-se que, nos cursos analisados, houve inserção de disciplinas de cunho humanístico, o que significou avanços na busca por uma formação policial cidadã, e somente com planejamento e investimento adequado na área de formação policial teremos um profissional de segurança pública dotado do perfil desejado ao atual texto constitucional. [...] Tais experiências parecem ter sido orientadas por uma concepção epistemológica da complexidade aplicada aos processos de educação das polícias, com objetivos bem específicos, tais como: superar um saber fragmentado e apenas instrumental e construir coletivamente conhecimentos a partir de situações concretas e do estabelecimento de conexões da teoria com a prática; promover a reflexão ativa e reflexiva de todos os educandos; enfim, propiciar as condições para o desenvolvimento de hábitos, comportamentos e responsabilidades éticas referenciadas aos direitos humanos”. GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto; TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Ensino policial e segurança cidadã: as experiências brasileiras e o caso da PM do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. I.], v. 16, n. 1, p. 66, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1483>. Acesso em: 13 fev. 2025.

<sup>69</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado**: contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 272.



O paradigma da segurança pela manutenção da ordem pública tem, ao lado do pilar da ordem, a compreensão da segurança como um direito fundamental de fruição individual. O questionamento constante é sobre a possibilidade e constitucionalidade da defesa de um direito fundamental à segurança, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988. A construção da segurança como direito não é recente, assim como suas tensões com a liberdade fundamentam-se no embate do resguardo estatal da proteção plena à vida, liberdade e propriedade do indivíduo através de eventuais violações a direitos.

O Estado moderno funda-se com “a renúncia recíproca à violência e sua transferência para um terceiro supostamente neutro [...] responsável pelo confisco do conflito e por pacificá-lo por meio do monopólio legítimo da violência”.<sup>70</sup> O poder punitivo é utilizado pelo Estado para castigar aqueles que violam o contrato, para preservação do pacto social.<sup>71</sup> Nesse contexto que se insere o “sentimento moderno de insegurança”, cuja legitimação desse Estado moderno configura-se pela proteção do indivíduo, de sua propriedade e de seus direitos fundamentais, “ou seja, a partir da provisão da segurança”.<sup>72</sup>

Compreender a segurança como um direito fundamental remota, especialmente, ao século XVIII, com a Revolução Francesa e seus sustentáculos. Faz parte do conjunto abstrato dos direitos civis, ao lado da liberdade. Os conceitos de liberdade e de segurança são conceitos imparáveis. Contudo, embora o sentido mais adequado de segurança a ser garantida é a que consagra a maior liberdade possível ou uma “segurança dos direitos”,<sup>73</sup> não se desconsidera a compreensão da segurança enquanto um “direito fundamental” e do impacto disso para a questão da segurança pública,<sup>74</sup> ponto particularmente relevante para o estudo do tema a partir do texto constitucional brasileiro de 1988.

<sup>70</sup> BOLDT, Raphael; ADEODATO, João Maurício. O direito como mito: a razão punitiva e a invenção do direito fundamental à segurança pública. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2796, out./dez., 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/view/35088/27243>. Acesso em: 18 mar. 2025.

<sup>71</sup> BOLDT, Raphael; ADEODATO, João Maurício. O direito como mito: a razão punitiva e a invenção do direito fundamental à segurança pública. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2799, out./dez., 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/view/35088/27243>. Acesso em: 18 mar. 2025.

<sup>72</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública:** fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 110.

<sup>73</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública:** fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 111.

<sup>74</sup> Boldt e Adeodato, em seu estudo sobre a razão punitiva e direito fundamental à segurança, apontam as consequências dessa necessidade de “garantia plena de segurança”, que negam princípios



Na Constituição Federal, além do artigo 144, que estabelece a segurança pública, seu objetivo de manutenção da ordem pública e as instituições envolvidas, a “segurança” é prevista como direito nos artigos 5º e 6º. A redação do artigo 5º<sup>75</sup> interpreta a segurança pela concepção negativa, ou seja, “contra as arbitrariedades do Estado”, no sentido de “se estar seguro em relação aos direitos que serão elencados no próprio artigo”.<sup>76</sup> O artigo 6º, por sua vez, dedica-se à enumeração não taxativa dos direitos sociais, que exigem uma prestação ativa por parte do Estado para garantia a todos desses direitos, dentre os quais está a previsão da segurança. Percebe-se que inexiste em quaisquer dos dispositivos citados qualquer adjetivação ou vinculação à segurança em relação ao crime.

Nesse contexto, supõe-se que a garantia da ordem pública e a garantia de direitos são objetivos contrapostos, dilema equivocado o qual a transição democrática não foi capaz de romper.<sup>77</sup> Considerar tais pontos como adversários implica em desconsiderar a visão da segurança que a associa com a proteção do livre exercício de “todos os direitos”, visão que deve ser o alicerce do tratamento constitucional da segurança e das ações policiais. Para Silva, “ação policial orientada por uma doutrina de segurança pública que se baseia da exclusão de parte da população da proteção de direitos não é compatível com a função constitucional da segurança pública”.<sup>78</sup>

Com a previsão expressa da “segurança pública” no já mencionado artigo 144 do texto constitucional, a essa dimensão genérica acrescenta-se “uma dimensão bem

---

elementares do Estado de Direito: “O anseio por medidas capazes de garantir a segurança plena de sociedades inteiras, ameaçadas pela violência que se manifesta em suas mais diversas e inesperadas formas (especialmente aquelas designadas como terrorismo), atua, inequivocamente, como elemento catalisador para a multiplicação de medidas de segurança que negam não apenas a liberdade, mas a legalidade, um dos mais importantes alicerces do Estado de Direito. Com o direito fundamental à segurança pública e o direito penal de segurança, aniquila-se o próprio Direito. A erosão do Estado de Direito não é o único resultado perceptível a partir da consagração do paradigma securitário. As orientações globais por segurança produzem efeitos nos mais diversos campos, tanto em países centrais quanto na periferia. Evidentemente, os efeitos são os mais diversos possíveis, desde a autopropulsão do medo à apropriação da segurança para fins políticos e comerciais”. BOLDT, Raphael; ADEODATO, João Maurício. O direito como mito: a razão punitiva e a invenção do direito fundamental à segurança pública. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2803, out./dez., 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/35088/27243>. Acesso em: 18 mar. 2023.

<sup>75</sup> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

<sup>76</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 112.

<sup>77</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 238.

<sup>78</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 239.



específica e vinculada à questão da criminalidade".<sup>79</sup> Reduz-se o debate da segurança ao controle social e limita a extensão dos direitos fundamentais a todos os cidadãos. Sob a ótica individual, a cognição é a de que o direito à segurança se restringe a não ser vítima de crimes, reduzindo o espectro de análise da percepção de insegurança, sem considerar a própria construção social em torno do problema.<sup>80</sup>

A garantia do direito à segurança pelo Estado e da sensação permanente de insegurança que dele decorre, fomenta a cisão da sociedade entre os cidadãos titulares desse direito e os "não cidadãos", pertencentes a uma "cidadania de segunda classe", eivados de usufruir desse direito, vez que são, eles próprios, a causa do mal a ser combatido pelas políticas de segurança. Os destinatários das políticas de segurança pública não são todos os cidadãos, pois a lógica excludente proposta não autoriza a igualdade nesse sentido.

O estímulo da utilização do aparato repressivo estatal ocasiona políticas de segurança distantes da realidade, e ignora a seletividade inerente ao sistema e ao processo de criminalização secundária que atinge, invariavelmente e em maior grau, a população negra e pobre. Assim, pautar políticas de segurança pública a partir de uma lógica exclusivamente policial e da ideia de que a segurança é um direito fundamental inverte a extensão de direitos entabuladas na Constituição Federal, uma vez que acaba por promover ações violentas e violadoras de direitos para sanar, em tese, esse sentimento, individual, de insegurança e medo.<sup>81</sup>

Dentro da proposta do artigo, defende-se a incompatibilidade entre a concepção de um direito fundamental à segurança sob o enfoque individual e o conceito de "segurança cidadã", considerando que, pelas lentes democráticas, a única

<sup>79</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 113.

<sup>80</sup> GUERRERO, Ramiro Azit. **Derecho penal y paradigma criminológico em América Latina**. Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2011, p. 112-113.

<sup>81</sup> Lima, Sinhoretto e Bueno pontuam o hiato entre os pressupostos democráticos constitucionais e as práticas institucionais no campo da segurança pública no Brasil. Para os autores, "Arquiteturas institucionais e funções constitucionais mantiveram-se praticamente as mesmas, apesar de mudanças importantes na legislação infraconstitucional (que tanto ampliaram quanto restringiram direitos e garantias), transformações no papel do Ministério Público em direitos difusos e coletivos, no papel dos tribunais superiores, mudanças na composição das carreiras jurídicas, reformas no acesso à Justiça. Contudo, no que tange ao funcionamento ordinário de todo o aparato penal, é evidente a manutenção de práticas institucionais e de culturas organizacionais ainda balizadas pela legitimidade da ação violenta e discricionária do Estado, por formas de controle social que operam as desigualdades, por relações intra e interinstitucionais que induzem a antagonismos e falta de transparência ou participação social. Não há consenso de que a referência moral do sistema penal seja a defesa da vida, como estabelecido na Constituição, em seu artigo 5º". LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 30, n. 1, p. 123, jan./abr. 2015.



significação defensável do “sentir-se seguro” é o de ser titular dos direitos fundamentais - individuais e sociais - e poder desfrutá-los e tê-los garantidos, se não em sua plenitude, na maior proporção possível. O direito à segurança deve ser compreendido como um direito acessório, “que somente tem razão de existir em função dos direitos fundamentais”,<sup>82</sup> e não como um direito fundamental de não ser vítimas de crimes.

Analizando as políticas de segurança desde a redemocratização, sinaliza-se a sobreposição do suposto “direito fundamental à segurança”, bem como que as instituições e técnicas de controle social permanecem embasadas na violência como pretensa solução de conflitos sociais, sem qualquer sinalização de que a sensação de insegurança efetivamente foi sanada ou que a almejada “ordem pública” foi estabelecida.

Diante dos resultados excludentes advindos dos marcos da ordem pública e do “direito individual à segurança”, bem como a diminuta evolução sentida nesse campo desde a promulgação da Constituição de 1988, questiona-se, nos itens seguintes, de que forma o conceito de “segurança cidadã” seria um importante vetor a balizar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na área de segurança.

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA “SEGURANÇA CIDADÃ”

Historicamente, a segurança no Brasil foi concebida a partir da manutenção da ordem desejada política, econômica e socialmente, com a formulação de políticas nesse campo de modo pouco integrado e coordenado. No ano de 2006, Soares advertiu para as consequências do não manuseio de políticas públicas de segurança devidamente estruturadas, sobretudo considerando a característica de descontinuidade de Planos Nacionais pelo governo federal, retratada na primeira parte do artigo:

Caso não se implementem políticas públicas inteligentes, pluridimensionais, intersetoriais e sensíveis às especificidades locais, em larga escala, capazes

<sup>82</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública:** fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 117.



de interceptar as microdinâmicas imediatamente geradoras da criminalidade violenta, sobretudo de natureza letal, em um cenário caracterizado pela manutenção dos atuais indicadores de desigualdade, pobreza, qualidade de vida degradada, deficiências na escolaridade e precariedade no acesso aos direitos, facilitando crises familiares, e gerando vulnerabilidade, baixa autoestima, sentimento de exclusão, estigmatizações, invisibilidade social e dupla mensagem cultural, as consequências só podem ser o agravamento do atual quadro de violência criminal, que já constitui uma tragédia, particularmente quando afeta a juventude pobre e negra, do sexo masculino, provocando verdadeiro genocídio.<sup>83</sup>

Não é outro o cenário atual apresentado pelos dados existentes sobre segurança pública no Brasil.<sup>84</sup> Naturaliza-se a conjuntura violenta na gestão e organização da segurança pública no Brasil, indicando uma das problemáticas das políticas existentes e na fragilidade do paradigma da ordem pública, aliada à concepção individual da segurança, que prevalece pela adesão conceitual do paradigma da ordem pública na interpretação da segurança. No sentido da aceitação social da violência, “pouco fizemos ao longo dos últimos trinta anos de democracia para interditá-la ética e politicamente [...] essa afirmação pode ser constatada até mesmo pelas precárias estatísticas públicas da área divulgadas no Brasil”.<sup>85</sup>

Essa racionalidade democrática demanda ações coordenadas para a consecução de objetivos e finalidades escolhidos, em especial quando considerado o desafio atual da estruturação em um sistema.<sup>86</sup> Lembra Bucci que a legalidade é indispensável para a concretização da democracia,<sup>87</sup> sendo que os papéis da política e do direito seguem em paralelo,<sup>88</sup> pois “é sobre o direito que se assenta o quadro

<sup>83</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 102, 2006.

<sup>84</sup> Nesse sentido, cf. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 29 out. 2024.

<sup>85</sup> LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 33, n. 96, p. 56, 2019.

<sup>86</sup> Para Bucci, para que uma ação governamental seja articulada ou coordenada “pressupõe, como expressão da complexidade do problema a ser enfrentado, a atuação de mais de um ente governamental, e também da sociedade civil, para a inserção do tema na agenda pública, a formulação de alternativas e decisão sobre o programa”. BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em direito e políticas públicas. In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 360. Conforme visto, no Brasil, não é possível caracterizar as políticas de segurança como “articuladas”, considerando o protagonismo dos estados em matéria de competência em segurança pública e a falta de coordenação entre os entes nos projetos federais.

<sup>87</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 29-30.

<sup>88</sup> Nas palavras da autora, “A confluência entre a política e o direito, nesse aspecto, dá-se num campo em que é mais nítida a participação de cada uma das linguagens. À política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto,



institucional no qual atua uma política".<sup>89</sup> As políticas públicas são programas de ação governamental, de ação estratégica, resultante de processo juridicamente regulado que visam a realização de objetivos definidos ou concretização de um direito.<sup>90</sup>

A prevalência da competência aos estados sem uma articulação entre os entes federados, incluindo o governo federal, e órgãos da segurança, além de estratégias de monitoramento para avaliação constante das políticas implementadas, revelam que, na seara da segurança pública, via de regra, as políticas não consistam em ações estratégicas, coordenadas e articuladas, muito menos quanto resultado de um processo juridicamente regulados com fins à realização da concretização de um direito social. Tal como moldado e colocado em prática, o direito à segurança é tido como um direito individual, de poucos, a ser garantido pelos órgãos policiais que sustentam a segurança pública.

A conformação de políticas pautadas no paradigma da ordem pública e na preservação do direito individual de segurança restringem a potencialidade da aplicação do conceito jurídico de políticas públicas no campo da segurança pública<sup>91</sup>. A análise conjunta das políticas públicas e da segurança cidadã conduz a proposta central do presente artigo, como um caminho possível de uma ação estatal na área com respeito aos direitos e garantia de direitos, que pode representar uma das principais contribuições do SUSP.<sup>92</sup>

A respeito da correlação entre os campos jurídico e das políticas públicas, a análise dos arranjos institucionais se apresentam como um dos caminhos de estudo, capazes de aperfeiçoar e fortalecer políticas públicas. Dentro desses arranjos jurídicos

---

médio e longo prazos. Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-os em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza o plano de ação. Até porque, nos termos clássicos da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal". BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37.

<sup>89</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.

<sup>90</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

<sup>91</sup> FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2014, p. 131-133.

<sup>92</sup> Sobre os efeitos positivos de se alinhar à lógica das políticas públicas, importante consideração é feita por Lima, Bueno e Mingardi: "Uma das lições de países que conseguiram reformar suas polícias, como Irlanda e África do Sul, é que quando a atividade policial deixa de ser autônoma e passa a responder à lógica das políticas públicas muito se ganha. Para além de soluções puramente técnicas, percebe-se que os problemas da área podem ser mitigados quando a política está efetivamente comprometida na construção de uma nova postura do Estado em relação à sociedade". LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 55, jan./abr 2016.



está inserido Sistema Único de Segurança Pública, que assume relevância política e jurídica pelos novos contornos institucionais que pode, potencialmente, delinear à organização institucional e política da segurança. Contudo, essas potencialidades implicam no enfrentamento de um de seus principais desafios: atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade, como preceitua a legislação atual.

## 5.1. A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Os sistemas de políticas públicas, ou o “desenho jurídico-institucional das políticas públicas”, constituem uma expressão relevante de análise na interação do direito com as políticas públicas, pois “podem dar origem a diferentes soluções para atender às demandas apresentadas ao Estado”.<sup>93</sup> Para Gabriela Sales, compreender o funcionamento das instituições implica tratar da produção e da aplicação do direito, pois é pelo arcabouço jurídico que se estruturam arranjos complexos que conduzem a políticas públicas mais eficazes.

A institucionalização da segurança em um sistema viabiliza linguagem jurídica que permeia a formação e desenvolvimento das políticas públicas,<sup>94</sup> aspecto particularmente relevante dentro do campo da segurança pública, vez que a ordenação federativa definida de modo insuficiente pela Constituição Federal<sup>95</sup> impactando as políticas e suas implementação nas arenas de poder. Dentro desse conjunto teórico, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) desponta como um arranjo institucional relevante de análise, com a instituição de normas organizadores

<sup>93</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em direito e políticas públicas. In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords). **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses.** 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 370.

<sup>94</sup> SALES, Gabriela Azevedo Campos. **A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil:** uma comparação entre saúde, assistência social e educação. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 56. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012023-181300/pt-br.php>. Acesso em: 26 jan. 2025

<sup>95</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado:** contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 269



e regulação das competências federativas, participação social, medidas de financiamento, incentivos para adesão, além das decisões para concretização de políticas, questões particularmente quanto ao objetivo deste estudo de delimitar conceitualmente a segurança como cidadã. Nesse sentido, “O aprendizado com a evolução dos sistemas estruturantes de políticas públicas, o SUS e o Suas, desenvolvidos de maneira incremental, a partir da criação de práticas compartilhadas e uma cultura evolutiva de cooperação, teria muito a ser aproveitado no campo da segurança pública”.<sup>96</sup>

Os debates sobre a organização dos atores e órgãos da segurança em um sistema não é recente. No ano de 2003,<sup>97</sup> no âmbito do governo federal, iniciou-se as discussões da implantação do Sistema Único da Segurança Pública, que, como visto na Introdução do presente artigo, compôs um conjunto de medidas e políticas nacionais que buscaram consolidar um modelo de gestão integrada na segurança, destacando a medida de integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP).

O SUSP foi legislado no plano infraconstitucional apenas no ano de 2018 e, atualmente, está em trâmite a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 18/2025.<sup>98</sup> Conhecida como “PEC da Segurança Pública”, a proposta apresentada pelo governo federal busca estabelecer novo arranjo institucional à segurança, além de constitucionalizar o SUSP. Existem disputas políticas em relação a algumas das propostas de alteração constitucional e legislativa,<sup>99</sup> dentre as quais a ideia de coordenação, articulação e/ou integração federativas.

<sup>96</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado**: contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 269.

<sup>97</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório de Atividades – implantação do Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

<sup>98</sup> Até a conclusão desta pesquisa, a tramitação da PEC não havia sido concluída.

<sup>99</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado**: contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 275.



Em relação à dimensão teórica, as diretrizes organizacionais do SUSP quanto às questões federativas buscam equacionar a falta dessa distribuição de distribuição de competências pela dinâmica constitucional. A falta de pactuação federativa constitucionalmente estabelecida implicou políticas e programas descontinuados, na linha proposta pelo artigo de garantias de direitos. Para Muniz e Patrício, mesmo com a legislação que regulou o SUSP, permaneceu a ausência de controle sobre as instituições encarregadas do controle social,<sup>100</sup> no modelo tradicional do conceito de segurança pública.

Portanto, o desafio reside e persiste na capacidade do compartilhamento de estratégias comuns nas ações dirigidas à complexidade da segurança, em uma cooperação federativa com políticas nacionais. Maria Paula Dallari Bucci levanta a importância conceitual das noções de integração ou cooperação federativa na atuação do SUSP, em suas previsões infraconstitucional e no texto da proposta de sua constitucionalização,<sup>101</sup> para evitar a falta da unidade de ação e de decisão em questões cruciais da gestão da segurança cidadã.

Trata-se de dimensão conceitual relevante a ser investigada, pois estudos apontam para a baixa adesão ao SUSP pelos estados, impactando em implementação de políticas nacionais e cidadãs na área da segurança. Celina Souza, em artigo sobre os sistemas nacionais normatizados e a importância desses sistemas na execução de políticas públicas pelos governos estaduais, sugere, no caso do SUSP, algumas hipóteses para a não concretude de uma efetiva integração:

as sanções não são suficientes ou são descumpridas, mas não impedem os estados de receberem recursos federais; os sistemas estaduais não aderiram à estratégia de operarem tanto nacionalmente como localmente; os governadores não veem incentivos para a produção de informações que alimentem a formulação de políticas nacionais, mas sim o recebimento de recursos para as questões de segurança mais emergenciais em seus estados; e a multiplicidade de atores envolvidos e disputas sobre a classificação das informações, a despeito da normatização federal, tornam o sistema de difícil operacionalização, indicando fragilidades no seu desenho.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> MUNIZ, Jacqueline; PATRÍCIO, Luciane. A segurança Pública da Constituição: direitos sob tutela de espadas em desgoverno. In: SANTOS JÚNIOR, Belizário; VALIM, Rafael. **1988/2018 - 30 anos da Constituição Federal do Brasil**. São Paulo: Editora Imprensa Oficial de São Paulo, 2018, p. 84.

<sup>101</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado**: contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025, p. 276-277.

<sup>102</sup> SOUZA, Celina. Coordenação Federativa de Políticas Públicas: os sistemas nacionais de políticas normatizados. **Caderno CRH**, v. 36, p. 10, 2023.



As lacunas conceituais quanto à integração ou cooperação federativas puderam ser constatadas na primeira parte do artigo, considerando os desafios, sobretudo políticos, que permeiam a falta de consenso no âmbito das políticas públicas de segurança de ordem nacional, refletindo sobre a falta de coordenação e articulação, aspectos elementares para a organização da segurança em um sistema único, segundo diretrizes de um plano pautado na cidadania.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora alguns avanços na segurança pública no Brasil tenham ocorrido, sobretudo nos últimos 20 anos, que buscaram traçar estratégias, prioridades e novos atores para o tema, o tema ainda suscita frequentes debates nos cenários político e legislativo, como se vislumbra atualmente pela PEC n. 18/2025. As políticas de segurança pautadas na ordem pública apontam para práticas que privilegiam a exclusão, em detrimento do respeito à legalidade que informa o Estado de Direito. A compatibilização da segurança pública com a moldura constitucional insculpida na Constituição Federal de 1988 segue como um impasse para o Estado Democrático de Direito.

Como visto, a segurança pública não possui uma definição delimitada na Constituição Federal, restringindo sua disposição nos órgãos que a compõe e em sua finalidade de manter a ordem pública, outro conceito sem delimitação expressa. Outra questão de grande relevância comumente apontada nos estudos é a insuficiência de previsão constitucional sobre a articulação federativa, de modo que a Constituição pouco evoluiu em termos de uma nova arquitetura institucional da segurança. Não houve delimitação quanto à integração ou cooperação federativas, impactando na formulação de políticas públicas ou políticas de Estado, ou na falta delas. Os Planos Nacionais existentes no Brasil desde a redemocratização não foram capazes de alterar a arquitetura institucional da segurança, sendo marcados por sucessivas descontinuidades.

A “segurança”, na concepção tradicional, não é dos direitos aos cidadãos ou relacionada à proteção de todos os direitos, mas sim da satisfação de um direito individual de não ser vítima de crimes. Tal como concebida a partir desse paradigma conceitual, a lógica da segurança está pautada em uma lógica individual que não pode



ter outra consequência que não a exclusão, distanciando-se da proteção de direitos fundamentais. Contudo, essa cognição desconsidera o alicerce democrático e cidadão firmado pela Constituição, que fornece os parâmetros adequados de uma hermenêutica constitucional da questão da segurança. Nesse ponto reside o referencial da “segurança cidadã”, justamente por relacionar a segurança à garantia de direitos, respeito à legalidade e às bases democráticas estabelecidas no Brasil, cuja base também permite avanços na interação entre políticas públicas e o direito.

Substituir o paradigma de um pretenso controle da ordem e da criminalidade para um referencial conceitual respaldado no Estado Democrático de Direito. O Estado de Direito é conformado pela legalidade, elemento imprescindível à democracia que, por sua vez, pressupõe a implantação e consolidação dos direitos da cidadania e a essencial igualdade material. Nesse sentido, a segurança deve ser compreendida no sentido de garantia máxima dos direitos a todos os cidadãos. Esse deve ser o objeto, limite e o vetor de políticas públicas de segurança para que atendam à racionalidade democrática: a afirmação de direitos da cidadania como fim último de uma política pública cidadã.

Pensar em “segurança cidadã” não é apenas uma necessidade de atenção terminológica, pois há impacto concreto e organizacional, já que a estrutura que delimita e conforma esse conceito é o que melhor se adequa às políticas públicas de segurança, dentro da abordagem DPP. Como proposto nesse artigo, o papel do direito quanto ao arranjo institucional (sistemas de políticas públicas) teve expressão na segurança, ao menos em sede de legislação infraconstitucional. O SUSP propõe uma nova arquitetura institucional, sendo apresentado uma das questões envolvidas a respeito da articulação entre os entes federados e demais atores que envolvem o complexo funcionamento da gestão da segurança no país. A questão permanece em disputa no âmbito legislativo, para fins de sua constitucionalização, sobretudo quanto a elementos conceituais de coordenação – e centralização na União das políticas de segurança – e de integração.

## REFERÊNCIAS

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, 6-22 Fev/Mar 2014.



BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania, direitos humanos e democracia. In: COMPARATO, Fábio Konder et. al. **Fronteiras do direito contemporâneo**. São Paulo: Diretório Acadêmico João Mendes Júnior, 2002, p. 111-132.

BOLDT, Raphael; ADEODATO, João Maurício. O direito como mito: a razão punitiva e a invenção do direito fundamental à segurança pública. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 04, p. 2794-2810, out./dez., 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/35088/27243>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. **Agenda de segurança cidadã**: por um novo paradigma. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/agenda-de-seguranca-cidada-por-um-novo-paradigma>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório de Atividades – implantação do Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Sistema Único de Segurança Pública. Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028)**. Brasília, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **Revista Campo de Públicas**, v. 2, p. 91-127, 2023

BUCCI, Maria Paula Dallari. **A transformação do Estado**: contribuição da Teoria do Estado contemporânea em perspectiva brasileira. Tese (Direito do Estado) apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para o concurso de provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito do Estado, na área de Teoria Geral do Estado (Edital n. 37/2024). São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Pesquisa em direito e políticas públicas. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coords). **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 357-374.



CERQUEIRA, Daniel. A revolução invisível. In: MARIANO, Benedito; WARDE, Walfrido (Orgs). **Por uma segurança pública democrática, cidadã e antirracista.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2022, p. 157-164.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (orgs). **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 181-206.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. Políticas de segurança pública: questionamentos preliminares. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. **O Direito na fronteira das políticas públicas.** São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 23-27.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública:** fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 29 out. 2024.

FOUREAX, Rodrigo. **Polícia Ostensiva e Policiamento Ostensivo.** Disponível em: [https://atividadepolicial.com.br/2020/05/02/policia-ostensiva-e-policiamento-ostensivo/#\\_ftn1](https://atividadepolicial.com.br/2020/05/02/policia-ostensiva-e-policiamento-ostensivo/#_ftn1). Acesso em: 5 mai. 2025.

GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto; TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Ensino policial e segurança cidadã: as experiências brasileiras e o caso da PM do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 51-67, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1483>. Acesso em: 13 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia:** república. Livro 9, v. 1. Brasília: Ipea, 2010.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 53-68, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, jan./abr., 2015.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.



MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaios sobre segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **BIB**, São Paulo, n. 84, p. 148-187, 2018.

MUNIZ, Jacqueline; PATRICIO, Luciane. A segurança Pública da Constituição: direitos sob tutela de espadas em desgoverno. In: SANTOS JÚNIOR, Belizário; VALIM, Rafael. **1988/2018 - 30 anos da Constituição Federal do Brasil**. São Paulo: Editora Imprensa Oficial de São Paulo, 2018, p. 80-85.

PAVARINI, Massimo; PÉREZ CARRILLO, Augustín A.; TENORIO TAGLE, Fernando. *Seguridad pública: três puntos de vista convergentes*. Colonia del Carmen: Coyoacán, 2009.

PERES, Ursula; BUENO, Samira. Apesar do crescimento das despesas, proporção de gastos com segurança pública cai na maioria dos estados e na União. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 244-253. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/08/anuario-2023-texto-12-apesar-de-crescimento-das-despesas-proporcao-de-gastos-com-seguranca-publica-cai-na-maioria-dos-estados-e-na-uniao.pdf>. Acesso em: 03 set. 2025.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central**. Colômbia, 2009. Disponível em: <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-para-am%C3%A9rica-central-2009-2010>. Acesso em: 20 fev. 2023.

SÁ E SILVA, Fábio. "Nem isto, nem aquilo": trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, p. 412-432, 2012. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/128>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SÁ E SILVA, Fábio. Barcos contra a corrente: a política nacional de segurança pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org). **Boletim de Análise Político-Institucional. Política Nacional De Segurança Pública Orientada Para A Efetividade e o Papel Da Secretaria Nacional De Segurança Pública**. Brasília: IPEA, 2017, p. 19-27.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. **A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil**: uma comparação entre saúde, assistência social e educação. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012023-181300/pt-br.php>. Acesso em: 26 jan. 2025.



SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira - o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, n. 10, 2003, p. 419-435.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. As dimensões da cidadania. **Revista da ESMP**, ano 2, janeiro/junho 2009, p. 13-23.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma (Orgs). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-13.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91–106, 2006.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Revista de Direito do Estado**, v. 8, p. 19-73, 2007.

SOUZA, Celina. Coordenação Federativa de Políticas Públicas: os sistemas nacionais de políticas normatizados. **Caderno CRH**, v. 36, p. 1-22, 2023.

SPANIOL, Maria Inês; MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100–127, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 25 jan. 2025.

