

## Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil.

### RESUMO

Palavras-chave:  
Políticas Públicas.  
Segurança pública.  
Paradigmas.

O presente artigo analisa e compara os três paradigmas que vêm balizando a agenda da segurança no Brasil nas últimas décadas: o Paradigma da Segurança Nacional, iniciado ainda na Era Vargas e fortalecido no período da Ditadura Militar; o Paradigma da Segurança Pública, iniciado em meados da década de oitenta e consolidado com a Constituição de 1988; e finalmente o Paradigma da Segurança Cidadã, que vem ganhando espaço nas políticas públicas desde a década de 1990. O trabalho valeu-se de uma breve contextualização histórica e de pesquisa bibliográfica privilegiando o uso de artigos e livros da área de segurança pública. Conclui-se que os três paradigmas decorrem de políticas em transformação, que acompanham as respectivas relações Estado-Sociedade e se refletem na organização jurídico-penal e político-administrativo dos órgãos de segurança pública.

### ABSTRACT

This article analyzes and compares the three paradigms that have been guiding the security agenda in Brazil in recent decades: the Paradigm of National Security, started on Vargas Era and strengthened in the period of military dictatorship; the Paradigm of Public Security, started in the mid eighties and consolidated by the 1988 Constitution; and finally the Paradigm of Citizen Security which come gaining ground in public policy since the 1990s. The work is developed through a brief historical background and literary search, mainly articles and books about public safety. It concludes that the three paradigms result of politics in transformation accompanied by State-society relations which are reflected in criminal juridic and political-administrative organizations of public security organs.

### Introdução

Passados mais de trinta anos do fim da ditadura militar, os inúmeros problemas na área de segurança pública refletem as dificuldades de democratização das instituições formais de controle social, tais como a polícia e o Poder Judiciário. Por conseguinte, os problemas do crime e da violência são apontados como obstáculos à construção e consolidação da democracia, além de apresentarem-se como o grande desafio para a garantia do exercício de cidadania. O constante avanço da criminalidade ocorrido nas últimas décadas, aliado à ineficácia das ações preventivas, bem como do aparelho repressor estatal, colocam em xeque o papel do Estado como pacificador de conflitos, refletindo-se, por vezes, numa sociedade orientada pela cultura do medo e da insegurança<sup>1</sup>.

A superação desse quadro demanda a construção e aperfeiçoamento de políticas públicas estruturais que devem ser articuladas nos três subsistemas normativos que compõem a grande área da segurança pública: o subsistema policial, o subsistema jurídico-criminal e o subsistema penitenciário. As ações isoladas em um ou outro setor tendem a produzir resultados de curto prazo, portanto sem maiores repercussões nas estruturas sociais ao longo do tempo. Essa articulação é tarefa bastante complexa e morosa, pois envolve atores públicos e privados dos mais diversos matizes, os quais nem sempre estão abertos à compreensão e compartilhamento de conhecimentos.

Há, no entanto, determinados paradigmas que têm balizado as políticas públicas de segurança ao longo das últimas décadas. Estes paradigmas sustentam-se e moldam-se conforme a constituição das forças políticas, das elites que ocupam o poder e do pacto social vigente. A compreensão dos problemas e o apontamento de possíveis alternativas para a melhoria da segurança pública exige o conhecimento dos paradigmas que marcam a sua formação histórica.

O Paradigma da Segurança Nacional, iniciado ainda na Era Vargas, moldou diversas políticas voltadas à proteção dos interesses nacionais, tendo seu apogeu durante a Ditadura Militar brasileira. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, um novo paradigma se estabeleceu, o da Segurança Pública – cujo objetivo voltava-se à preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em meados da década de noventa, induzidos por organismos internacionais e multilaterais<sup>2</sup>, um novo discurso passa a ser praticado nos países latino-americanos, o qual converge para o terceiro e atual Paradigma, o da Segurança Cidadã, cujo objetivo gira em torno da promoção de convivência e cidadania, com ênfase na prevenção e controle da violência (FREIRE, 2009).

Por se tratar de políticas em processo de transformação, é evidente que a mudança de paradigma por si só não significa ruptura com os fundamentos anteriores. Assim, mesmo no atual momento histórico, são perceptíveis muitos resquícios comportamentais e ideológicos do primeiro paradigma, bem como a prevalência de toda base jurídico-estrutural montada nele e institucionalizada pelo segundo. Isso ocorre em razão dos desdobramentos que as instituições tomam a partir de políticas públicas influenciadas pelos diversos agentes do poder, atores públicos, burocratas de rua, intelectuais e cidadãos comuns<sup>3</sup>, que atuam, pesquisam ou têm seus casos repercutidos socialmente.

Assim, o presente artigo tem por objetivo realizar uma análise comparativa entre os três paradigmas que vêm sustentando as políticas públicas de segurança no Brasil nas últimas décadas.

Keywords:  
Public Policy.  
Public Security.  
Paradigms.

<sup>1</sup> No contexto urbano, especialmente nas grandes metrópoles, o medo se reflete no sentimento geral de insegurança ao se ocupar os lugares públicos e de grande movimentação.

Nas áreas urbanas, por sua vez, o medo decorre do aparente abandono estatal dos moradores.

\*Mestrando em Políticas Públicas  
- Unipampa - Policial Rodoviário  
Federal. anderson-ral@hotmail.com

\*\* Doutor em História (PUC-RS).  
ronaldocolvero@unipampa.edu.br

<sup>2</sup> Sobre a influência dos organismos internacionais, Santos e Barreira (2007) destacam que os anos 90 foram marcados por uma sucessão de reuniões internacionais que discutiram a questão da violência e da segurança pública. A partir da Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU em 1993 ocorreram cerca de 50 reuniões mundiais, cujas temáticas prevalentes foram a crise da polícia e a atuação policial.

<sup>3</sup> Como exemplos da influência de cidadãos comuns na segurança pública apontamos a Lei nº 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo), a Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha) e a 12.737/12 (Lei Carolina Dieckmann) – todas de cunho jurídico-criminal, criadas nos últimos anos a partir de casos concretos e batizados com os nomes das respectivas vítimas. À parte de eventuais críticas que tais normativas recebam, elas demonstram o retorno da vítima ao relevante papel no processo penal, retificando em parte a estrutura triangular (Estado-acusador, acusado e Estado-julgador) que tradicionalmente se pratica no Brasil.

Busca-se, ainda, demonstrar a existência de elementos do Paradigma da Segurança Nacional que seguem influenciando as políticas atuais, bem como os aspectos do Paradigma da Segurança Pública considerados ineficazes na atual configuração social. Na análise do Paradigma da Segurança Cidadã, buscar-se-á apontar suas principais características, origem histórica e os instrumentos legais adotados pelo Estado na sua incorporação às políticas públicas de segurança. Nesse tópico, destaca-se, ainda, o relevante papel que os municípios vêm ganhando neste novo paradigma, fazendo-se uma breve análise da experiência bem sucedida na Cidade de Bogotá, Colômbia. Além das comparações, o trabalho fará menção às principais ações de cunho político-administrativo e de política criminal adotados em cada momento histórico.

O trabalho estrutura-se, além da presente introdução, em três partes, cada uma voltada ao estudo de um dos paradigmas na ordem cronológica em que se sucederam e encerra-se com uma breve conclusão.

## 1. Paradigma da Segurança Nacional

O período da ditadura civil-militar perdurou de 1964 a 1985 e marcou profundamente a estrutura, formação e atuação das forças de segurança pública durante e após aquele período. Ao assumir o controle político do país, o regime militar incorporou à agenda nacional os temas próprios de governos autoritários como: a defesa do Estado e da ordem social e política.

As políticas de segurança adotadas pelo Estado foram orientadas pelo Paradigma da Segurança Nacional, o qual firmou suas bases na Doutrina de Segurança Nacional (DSN). A DSN caracterizava-se pela articulação entre segurança nacional e desenvolvimento, na qual se buscava maximizar o desempenho econômico e reduzir as clivagens internas, tudo isso num cenário de Guerra Fria, onde imperava a crença na inevitabilidade do confronto leste-oeste e na sistemática infiltração de comunistas no país (SVARTMAN, 2006, p. 190).

As raízes da DSN encontram-se na noção de segurança coletiva da Doutrina Monroe, a qual foi formulada majoritariamente pelo corpo permanente da Escola Superior de Guerra (SVARTMAN, 2006). A doutrina estabeleceu uma relação entre segurança e estado de bem-estar social, na medida em que, se a primeira estivesse sob ameaça, justificava-se o sacrifício do segundo. Assim, limitar a liberdade, as garantias fundamentais e os direitos da pessoa humana passava a ser uma prática aceita em nome dessa política de segurança vigente (COIMBRA, 2000).

Freire (2009) destaca que a lógica da supremacia do interesse nacional justificava o uso da força sem medida em quaisquer situações onde fosse demonstrado algum risco à ordem nacional. Nesse cenário, as Forças Armadas aumentaram consideravelmente sua influência política passando a exercer um papel ainda mais relevante que o de costume e funcionando como uma espécie de “intérpretes da vontade nacional”.

A Escola Superior de Guerra (ESG) teve importante papel na consolidação desse paradigma, pois operou a redefinição do conceito de segurança a partir de sua internalização. A visão tradicional de defesa externa cede espaço à figura de um suposto “inimigo interno” - o comunismo - que seria capaz de tornar o povo brasileiro uma presa fácil, dado seu precário estágio de desenvolvimento econômico, político e cultural (MENDONÇA, 2006).

A presença do suposto inimigo já era proclamada desde o Período Vargas, contudo o mesmo materializou-se nas ações dos grupos guerrilheiros armados que se dispuseram a pegar em armas na luta contra o regime militar. A atuação policial nesse período foi marcada pela forte repressão aos dissidentes políticos e pela lógica do combate militarizado. Nesse contexto, Garland (2008) destaca que tomava corpo a mentalidade de guerra interna, que assumia várias vertentes, desde o extermínio físico do inimigo até sua demonização, com objetivo de destacá-lo e afastá-lo dos cidadãos comuns.

No contexto ditatorial, a figura do “criminoso” ia muito além de um mero inconveniente social ou de alguém pouco adaptável às leis. O criminoso representava uma ameaça ao próprio Estado, o que, de certa forma, justificava as ações voltadas à sua eliminação (MAGALHÃES, 1997). Em razão disso, o período da ditadura militar foi marcado por constantes violações a direitos e garantias fundamentais. A tortura tornou-se instrumento de trabalho das forças de segurança e qualquer contestação aos métodos empregados podia ser interpretada como uma afronta à política de segurança vigente (GASPARI, 2002).

No campo político-administrativo o período foi marcado pela centralização e integração dos órgãos de segurança. Exemplo disso são: a criação do Serviço Nacional de Informação (SNI) e do Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) – que, sob comando de militares federais, articularam trabalhos com as organizações policiais na repressão aos grupos subversivos.

Ao contrário dos aparelhos repressivos preexistentes, nos quais as unidades militares e policiais atuavam de forma independente, o período foi marcado pela forte articulação entre os órgãos de segurança. Criado em 1964, o SNI tornou-se o centralizador de informações e ações de repressão, subordinando não apenas os serviços de informações militares, mas também da polícia federal e das polícias estaduais. O DOI-CODI, por sua vez, foi oficializado em 1970, e era composto por agentes de diversos órgãos, os quais, sob a lógica da disciplina militar, planejaram e operacionalizaram as principais ações de repressão ao que se entendia como “guerra revolucionária” (MAGALHÃES, 1997).

Outro ponto alto da integração entre as forças de segurança ocorreu quando da criação da Operação Bandeirantes (OBAN) no ano de 1969 em São Paulo. Sob coordenação do Exército, o grupo era formado por equipes de buscas, interrogatórios e análises e funcionava vinte e quatro horas por

dia. A composição incluiu militares da Marinha, Aeronáutica, além de agentes do DOPS, policiais federais, civis e militares (COIMBRA, 2000).

No campo jurídico a Constituição Federal de 1967 é considerada um dos marcos de consolidação do Paradigma da Segurança Nacional. Nela o termo “segurança” é apresentado sob duas facetas: a segurança nacional e a segurança interna. Nenhuma chega a ser conceituada, contudo, o texto permite algumas conclusões a respeito dos parâmetros legais e procedimentais de cada uma.

A segurança nacional foi tratada numa seção específica da Constituição de 1967, entre os artigos 89 a 91, vinculada, portanto, ao Capítulo VII, onde se trata do Poder Executivo. A arquitetura normativa não se deu por acaso, uma vez que segurança nacional era considerada competência da União, a quem compete também apurar as infrações penais que a colocassem em risco (CF 67, art. 8º). Ademais, este é um dos temas abertos ao tratamento pela via de decretos presidenciais (art. 58, I), reforçando-se, assim, o caráter centralizador do assunto no período.

Não obstante a falta de definição de um conceito para segurança nacional, a Constituição de 1967 foi bastante clara ao definir a responsabilidade solidária que envolve sua conservação. Nos exatos termos do art. 89: “Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.” O texto retrata o objetivo das políticas de segurança: a defesa do Estado e não da sociedade. As pessoas físicas e jurídicas são tratadas como corresponsáveis pela segurança e não como suas beneficiárias.

A segurança interna, por sua vez, é definida como competência dos Estados e Municípios. Define-se, ainda, a competência das polícias militares para a manutenção da ordem e da segurança interna no âmbito estadual, bem como sua vinculação como força auxiliar do Exército (CF 67, art. 13, §4º). A organicidade das polícias militares foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 667 de 1969 o qual apesar de algumas alterações ocorridas no início da década de 1980, ainda se encontra em vigor cumprindo o papel de norma geral de organização das polícias militares.

Sem a pretensão de fazer um estudo pormenorizado do referido decreto, destacamos alguns pontos que são muito esclarecedores de como se deu a organização político-administrativa dos órgãos de segurança sob a vigência da Ditadura Militar. A redação original do artigo 3º definiu entre as competências das polícias militares a possibilidade de atuar com “força de dissuasão” em locais ou áreas onde se presume haver perturbação da ordem, e ainda de atuar de maneira regressiva procedendo ao eventual emprego das Forças Armadas, além de atender à convocação do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir e reprimir grave subversão da ordem (DC 667/69, art. 3º, b,c,d). Toda essa sistemática demonstra de forma bastante clara como a política administrativa e organizacional dos órgãos de segurança foram centralizados e orientados pelo paradigma ora tratado.

Ainda são perceptíveis no Brasil alguns resquícios deste paradigma nas políticas atuais de segurança pública, podendo ser exemplificados com as constantes intervenções das Forças Armadas em ações típicas de policiamento urbano. Nas duas últimas décadas tornaram-se rotineiras as ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) por militares federais, especialmente nos Estados-Membros que passam por crises na área de segurança. Em sentido semelhante, normativas federais vem ampliando as hipóteses de atuação das Forças Armadas, tanto nas já mencionadas ações de GLO, mas também no sistema prisional e fiscalizações ambientais.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Entre tais permissivos legais mencionamos as leis complementares nº 99 de 1999; a 117 de 2004; e 136 de 2010. Ainda os Decretos Federais nº 3897/2001 e 4411/2002.

## 2. Paradigma da Segurança Pública

A Constituição Federal de 1988 constitui-se no marco legal e institucional da redemocratização no Brasil. Ao contrário das Cartas anteriores, o texto da CF/88 é iniciado com os objetivos e fundamentos da república e seguida de imediato pelos direitos e garantias individuais e coletivos. Essa arquitetura não é um mero preciosismo, mas reflete o espírito que ela tencionava apresentar, estabelecendo a dignidade da pessoa humana como princípio basilar da atuação estatal.

No campo da segurança pública surge um novo paradigma que pretende substituir os dogmas da segurança nacional, deslocando o centro de atenção da segurança do Estado para a segurança da sociedade. Assim, a CF/88 trouxe consideráveis avanços para a construção de uma nova perspectiva de segurança “pública” - contrapondo-se à anterior, voltada à segurança “nacional” - na tentativa de fornecer ao Estado um novo aparato que possibilitasse a garantia de direitos e o acesso à justiça.

Contudo, novamente a Constituição foi omissa em estabelecer um conceito para a segurança pública, limitando-se a defini-la como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” e cuja funcionalidade volta-se para “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988).

Outro ponto relevante da Constituição foi a nomeação de todas as instituições que compõe o sistema nacional de segurança pública, bem como a definição de suas principais competências. Santos (2015, p. 197) destaca que a “Constituição contemplou o triplo federalismo brasileiro, criando um sistema caracterizado pela demarcação e divisão de funções e competências das corporações policiais correlatas nos níveis federados”. No quadro a seguir, sintetizamos os órgãos de segurança pública mencionados pela Constituição Federal e suas respectivas subordinações e competências.

Quadro 1 - Estrutura organizacional da segurança pública pela CF/88

Órgão	Subordinação	Competências
Polícia Federal	União	- apurar infrações contra a ordem política e social ou em detrimento de bens e interesses da União; - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes, o contrabando e descaminho; - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; - exercer a função de polícia judiciária da União
Polícia Rodoviária Federal	União	- patrulhamento ostensivo das rodovias federais
Polícia Ferroviária Federal	União	- patrulhamento ostensivo das ferrovias federais
Polícias civis	Estados	- funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.
Polícias militares	Estados	- policiamento ostensivo e preservação da ordem pública;
Bombeiros militares	Estados	- execução de atividades de defesa civil;
Guardas municipais	Municípios	- proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

As polícias judiciárias atuam na tarefa de apuração de infrações penais e são orientadas pela subordinação administrativa ao Poder Executivo e à vinculação funcional ao Poder judiciário<sup>5</sup>. Isso significa que atuam após a ocorrência do delito, a partir da chegada da “notitia criminis” às burocracias policiais. Exercem essa função a Polícia Federal, dentro da competência de polícia judiciária da União e as polícias civis que têm responsabilidade de investigar todos os crimes que não sejam de alçada militar ou federal.

A divisão de competências estruturada pela CF/88 obedece a dois critérios: o funcional e o orgânico. Segundo o critério funcional, os órgãos podem ser classificados como judiciários, caso da Polícia Federal e das polícias civis; ou ostensivos, como é o caso da Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Ferroviária Federal (PFF), polícias militares e guardas municipais.

Já os órgãos ostensivos são aqueles que atuam nas atividades de prevenção da ocorrência de delitos. A atividade de policiamento ostensivo pressupõe o uso de uniforme pelos agentes e de caracterização própria nas viaturas e unidades operacionais. A lógica do policiamento ostensivo consiste na manutenção da ordem pública, atuando-se com fulcro na prevenção delitiva. Os órgãos de policiamento ostensivo podem ser militarizados, como as polícias militares e os corpos de bombeiros militares; ou civis, como a PRF, PFF, PF e guardas municipais.

Essa divisão funcional consiste num dos maiores gargalos da segurança pública na atualidade. Os chamados ciclos incompletos<sup>6</sup> de policiamento são criticados pela maioria dos especialistas em segurança pública, uma vez que a ação das polícias ostensivas desaguardam, inevitavelmente, na burocracia das polícias judiciárias. Em razão disso, uma ocorrência policial passa, em regra, primeiro pela polícia ostensiva, depois pela repressiva e somente então será encaminhado ao Poder Judiciário. Trata-se de um modelo superado na maioria dos países, pois além de criar uma distância muito grande entre o cidadão e o poder público é ineficiente e excessivamente burocrático à persecução penal.

No que diz respeito ao critério orgânico, a Constituição de 88 dividiu os órgãos de acordo com as suas respectivas subordinações. Ao contrário do que constava na Constituição de 1967, em que o Executivo Federal estava à frente das políticas de segurança, na Nova República a segurança foi dividida entre União, Estado e Municípios. Estas delimitações de competências federativas eram consideradas importantes no período da redemocratização e tinham por objetivo a limitação do poder central. No atual cenário, contudo, estudiosos contestam sua viabilidade, uma vez que:

(...) representaram constrangimentos e obstáculos à modernização e eficiência do sistema (...) visto que a ausência tanto de protagonismo técnico e político quanto de poderes de legislação do Governo Federal para a organização do sistema pode ter interferido sobre a falta de indução de mudanças importantes, como observado em outras áreas - saúde, educação, assistência social. (SANTOS, 2015, p. 198)

Coube aos Estados a parte mais significativa da segurança pública, tendo sob sua subordinação as polícias militares e civis. Essa preponderância dos Estados no campo da

<sup>5</sup> Nesse sentido, Nucci (2013, p. 116) destaca que “ao desencadear o inquérito policial (o delegado) não age exclusivamente no interesse do Poder Executivo, sustentando a segurança coletiva, mas, ao contrário, atua como auxiliar do Poder Judiciário e também do ministério Público”.

<sup>6</sup> Considera-se ciclo incompleto aquele em que um órgão é responsável pela ação preventiva ao delito e outro pela ação repressiva. Com exceção da Polícia Federal, todos os demais órgãos de segurança pública do Brasil são de ciclos incompletos, ou seja, só atuam ostensivamente ou repressivamente.



<sup>8</sup> A Força Nacional foi criada em 2004 com o objetivo de atender às necessidades emergenciais dos estados. O seu efetivo é composto por policiais militares, bombeiros, policiais civis e peritos e possui rotatividade conforme convocações dos gestores.

<sup>9</sup> CF/88, Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

<sup>10</sup> No site da Câmara dos Deputados existem diversos projetos tratando desta temática. Os projetos variam bastante quanto à extensão e complexidade com que o tema é tratado, por vezes focando em direitos e vantagens dos servidores da área de segurança pública e outras abarcando mudanças estruturais como a implementação dos ciclos completos de polícia.

segurança é perceptível de diversas maneiras, uma delas é através dos efetivos policiais. Em 2014, o Brasil contou com a atuação de 666.479 policiais, dos quais 82% (PM e PC) estiveram sob subordinação dos Estados. O efetivo é complementado por 15% de guardas municipais e 3% de policiais federais<sup>7</sup>.

Critica-se a divisão orgânica de funções estruturada pela CF/88 em razão das poucas responsabilidades da União e dos Municípios. Há cerca de duas décadas estudiosos têm apontado para a necessidade de maior participação da União na coordenação das políticas de segurança pública, bem como na instrumentalização e estruturação das polícias estaduais dado os altos custos sob responsabilidade dos Estados-Membros. A partir dessa cobrança e de outros eventos pontuais, como as greves de algumas polícias militares, foi instituída a Força Nacional de Segurança Pública<sup>8</sup> que, apesar de não constar do rol de órgãos do art. 144, CF/88, tem desempenhado importante papel no atendimento de necessidades emergenciais dos estados, atuando sob a coordenação do Ministério da Justiça.

No que se refere aos municípios, a participação destes ficou restrita à criação das guardas municipais cuja função deveria ser unicamente a de zelar, guardar e conservar os bens públicos locais. Na prática, contudo, as guardas municipais têm aumentado gradativamente sua participação na área de segurança pública, chegando a atuar, em alguns locais, como uma espécie de “polícia municipal”. Esse novo papel, contudo, é seguidamente contestado judicialmente, dado que a Constituição foi restritiva na definição das atribuições destes órgãos.

Em que pese a existência de críticas em relação ao texto constitucional, no sentido de que o mesmo foi pouco progressista em relação às políticas de segurança, há de se destacar a forma metódica adotada pelo constituinte, o qual se preocupou em distinguir de forma clara os conceitos de segurança pública (art. 144, CF/88) de segurança nacional (art. 142, CF/88)<sup>9</sup>. A esse respeito, Freire (2009, p. 51) destaca que “a perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército”. Esse parece ser o principal legado do Paradigma sob análise: a distinção do que seja segurança nacional – papel das Forças Armadas, e segurança pública – papel das organizações policiais.

Assim, o paradigma de segurança pública inaugurado a partir do processo de redemocratização pode ser resumido nos seguintes termos: descentralização administrativa, destaque para atuação dos Estados, divisão funcional e orgânica dos órgãos de segurança, afastamento das Forças Armadas e foco na atuação policial. O objetivo volta-se à preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, deixando a proteção da soberania e dos interesses nacionais sob escolta das Forças Armadas.

A perspectiva ora apontada tornou-se bastante clara nos Governos FHC. Adorno (2003) aponta que a diretriz geral do segundo governo não se distanciou muito do primeiro nos quais preponderou o foco em “ampliar e melhorar a capacidade das agências governamentais de aplicar lei e ordem, ampliar a proteção dos direitos humanos para o conjunto dos brasileiros e exercer controle mais eficaz sobre o crime organizado”.

É inegável o êxito da Constituição de 88 na tarefa de separar a segurança do Estado da segurança da sociedade, no entanto diversos pontos caros ao tema da segurança pública ficaram pelo caminho. Exemplo disso está no parágrafo 7º do art. 144 que determina que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.” Até o presente momento a lei disciplinadora não foi criada, o que mantém o funcionamento dos órgãos atuais de acordo com as normativas existentes, a maioria ainda da época da Ditadura.<sup>10</sup>

Outro ponto criticável do texto constitucional é o foco dado à atuação policial. Num conceito mais moderno, a segurança pública compreende uma série de outras ações, em especial a articulação com políticas setoriais como melhora da iluminação pública, revitalização de praças e locais abertos ao público, criação de programas sociais de acolhimento para jovens e adolescentes no turno oposto ao das aulas, etc. A Carta Magna previu uma série de direitos e políticas sociais, contudo não as orientou para esta articulação, o que precisa ser corrigido sob pena de ineficácia tanto de umas quanto das outras.

Por tudo isso, parece-nos bastante claro que este foi um paradigma de transição, no qual buscou-se o afastamento dos órgãos de segurança pública das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que se priorizou a consolidação e aprimoramento das instituições policiais. Cumprida essa tarefa inicial, abriu-se o caminho para um novo olhar sobre as políticas de segurança, desta vez mais voltadas às ações preventivas e articuladas com políticas setoriais de cunho social, o do Paradigma da Segurança Cidadã.

### 3. Paradigma da Segurança Cidadã

A perspectiva da segurança cidadã firma suas bases teóricas no conceito multicausal da violência que pode ser sintetizado na divisão entre violência incidental ou organizada. Enquanto a violência organizada demanda o fortalecimento das estruturas de controle, a incidental busca soluções alternativas a partir de políticas setoriais, como a inclusão social, diminuição de riscos, melhoramentos de entornos etc (FREIRE, 2009).

O reconhecimento dos fatores multicausais da violência se contrapõe às políticas de segurança centralizadoras. No âmbito da América Latina, Velásquez (2004) destaca que a responsabilidade pela segurança costuma recair sobre o executivo nacional, é o que acontece em El Salvador, Chile, Venezuela e Equador. Já em países com territórios autônomos como o Brasil, Argentina e México, as políticas de segurança são fracionadas em matéria de delitos. Os delitos transnacionais, como tráfico, contrabando e lavagem de dinheiro, costumam ficar sob a responsabilidade do executivo nacional, enquanto os demais crimes são geridos pelos governos locais.

No caso do Brasil, o Ministério da Justiça<sup>11</sup> funciona como coordenador e articulador central das políticas de segurança, contudo, dada a forma federativa que se adota, os Estados dispõem de considerável autonomia na criação e implementação das ações de segurança. Ocorre que, mesmo com a divisão orgânica adotada, as políticas de segurança ainda são bastante centralizadas nos executivos estaduais, com pouca ou nenhuma participação dos entes locais (municípios) que se apresentam como uma espécie de “clientes insatisfeitos” do modelo adotado.

É justamente essa excessiva centralidade que o Paradigma da Segurança Cidadã busca remodelar. Se o controle da violência envolve, em primeiro plano, a compreensão dos fatores de risco e de sua natureza multicausal, é evidente que estes devem ser investigados de forma pormenorizada, local, privilegiando-se a intervenção dos atores que estão diretamente afetados por ela. Nesse ponto, o novo paradigma abre espaço para a participação dos municípios que passam a ter uma forte atuação na identificação desses fatores e na articulação de políticas setoriais com os demais entes políticos.

A participação dos municípios na consolidação do novo paradigma não se dá apenas com a criação das guardas municipais, mas especialmente na articulação das políticas setoriais. É nos municípios que se demarcam os pontos de maior incidência de criminalidade, o que permite compreender a dinâmica territorial dos locais e tipos de crimes cometidos. Também cabe aos municípios a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs) que têm a fundamental função de reaproximar os cidadãos das agências diretamente responsáveis pelo seu provimento.

O grande exemplo de participação municipal na segurança pública e que tem servido de modelo a diversos países na América Latina deu-se na Cidade de Bogotá, Colômbia. Velásquez (2004, p. 195-203) sintetiza esse processo em sete características fundamentais: a gestão institucional do tema por parte da mais alta autoridade administrativa municipal<sup>12</sup>, confiabilidade e centralização de informações, o plano de segurança e convivência, a criação de infraestrutura administrativa e melhor destinação de recursos, o fortalecimento da polícia metropolitana, a prestação de contas e a avaliação externa.

Sem descuidar das ações repressivas, o plano de segurança orientou-se no fortalecimento da cultura cidadã e resolução pacífica dos conflitos. Para tanto, diversas estratégias foram adotadas como: a aproximação do cidadão de sistemas alternativos de justiça; o fortalecimento da justiça punitiva aliado à políticas efetivas de ressocialização; a atenção a jovens inseridos em contextos de violência e consumo de drogas; a melhoria da convivência e recuperação de espaços críticos em matéria de segurança<sup>13</sup>; limitação de horários para fechamento de bares que comercializam bebidas alcoólicas; política de desarmamento com entrega voluntária e confisco de armas ilegais e atenção à população deslocada de locais de conflitos para a cidade de Bogotá.

O resultado da implementação dessas políticas de forma articulada foi bastante expressivo. Entre os anos de 1993 a 2003 o número total de homicídios caiu de 4.352 para 1.610, o que na média para cada 100 mil habitantes significa uma queda de 80 para 23 mortes ao ano. Nos demais delitos, houve uma redução média de 40% entre os anos de 1998 e 2003 (VELÁSQUEZ, 2004, p. 190-191). Apenas para se traçar um comparativo, a média de homicídios nas capitais brasileiras entre 1998 e 2003 passou de 45,3 para 46,1 – o que sugere uma estabilidade, contudo com valores acima do dobro da capital colombiana (WAISEL-FISZ, 2015, p. 35).

Em que pese as reconhecidas dificuldades de entrosamento entre os órgãos e entes estatais, o exemplo de Bogotá tem servido para a reflexão das inúmeras possibilidades de participação dos municípios na gestão da segurança pública. A comunidade também é convidada a fazer parte desta nova forma de se pensar as políticas de segurança por serem os

<sup>11</sup> Esse papel de coordenação e articulação é exercido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) que é vinculada ao Ministério da Justiça.

<sup>12</sup> Velásquez (2004, p. 189) destaca que a Constituição Colombiana de 1991 determina de forma clara que Presidente, Governadores e Prefeitos são responsáveis pela gestão da ordem pública em suas respectivas circunscrições. Segundo o autor, raras foram as vezes que os prefeitos assumiram suas responsabilidades e participação nesta seara, destacando-se o caso de Bogotá como uma exceção.

<sup>13</sup> A recuperação de locais de convivência pública é uma das mais relevantes tarefas dos municípios neste setor, pois além da sensível melhora no ambiente, possui um impacto direto na percepção da segurança, na medida em que desconfigura a tríade “delinquente, entorno, vítima” - indispensável à propagação criminosa (VELÁSQUEZ, 2004).

destinatários e beneficiários finais da política. A gestão local coordenada pelos municípios deve aproximar a população do sistema preventivo/repressivo estatal ao mesmo tempo em que a empodera levando-a a uma maior participação.

Sobre isso Freire (2009) destaca que as ações comunitárias ganham destaque nesse conceito e que a construção de uma cultura cidadã, com o respeito às normas de convivência e a resolução pacífica de conflitos, é um dos pilares das ações de prevenção. Dessa forma, a atuação municipal articulada à políticas setoriais com os demais entes políticos mostra-se como ação de relevante importância na prevenção delitiva capaz de consolidar a diretriz geral do Paradigma da Segurança Cidadã.

No Brasil, os marcos representativos desse novo paradigma são: a criação da SENASP<sup>14</sup> em 1997; a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) em 2000; a criação do Sistema Nacional de Segurança Pública (SUSP) em 2003; o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) em 2007 e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG) no ano de 2009 (SCHABBACH 2014, 217). Não temos a pretensão de analisar cada um desses marcos teóricos, mas destacamos alguns aspectos importantes acerca de dois deles: o I PNSP e o Pronasci.

Esses marcos representativos foram iniciados ainda no primeiro Governo FHC (1995-1999) e as principais ações se deram ao final do primeiro Governo Lula (2003-2007). Soares (2007) identifica nesses dois períodos uma série histórica compacta, pois têm os mesmos objetivos e princípios da política de segurança pública, o que sugere a continuidade de ações entre os governos. Já Adorno (2008) destaca a inexistência até então de uma política de segurança pública e justiça criminal, dado que as agências de controle limitavam-se a manter suas forças e conter o avanço da criminalidade conforme as respectivas culturas organizacionais dominantes, em suma, “caçar bandidos conhecidos”.

No tópico seguinte faremos uma breve análise de três destes marcos representativos: o I e II Planos Nacionais de Segurança Pública (I PNSP 2000 – II PNSP 2003) e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci - 2007). Não temos a pretensão de fazer uma análise ampla destes instrumentos, tampouco isso seria possível apenas em um artigo. Nossa intenção é demonstrar que apesar da distância temporal entre os instrumentos, é possível identificar uma série de similitudes entre ambos, em especial no que diz respeito a esse novo modelo (ou paradigma) de se pensar e fazer segurança pública no Brasil.

### 3.1 I PNSP, II PNSP e Pronasci: instrumentos estatais do novo paradigma da segurança pública no Brasil.

No campo jurídico, o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) de 2000 foi o embrião de uma nova forma de se pensar e tratar do tema no Brasil. Apesar da pouca visibilidade social, o plano apresentou-se como “proposta para a integração de políticas de segurança, sociais e comunitárias” (Soares, 2007), reforçando a ideia de maior participação social nas políticas de segurança.<sup>15</sup>

Dentre os quinze compromissos assumidos no I PNSP, o que mais se aproxima do novo paradigma é o número 11 voltado à intensificação das ações do Programa Nacional dos Direitos Humanos, em que se reconhece a complexidade causal em torno do problema da violência e a necessidade de incorporação de ações sociais de caráter preventivo. Os diversos programas relacionados a esse compromisso dizem respeito à promoção de direitos humanos e intensificação de ações que promovam a proteção de grupos considerados vulneráveis.

Soares (2007, p. 85) ressalta que, apesar das críticas, o período FHC marcou uma “virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora” no campo da segurança, uma vez que conferiu à questão um status de política superior, reconheceu a gravidade da situação, firmou compromisso com a agenda dos Direitos Humanos e estabeleceu uma pauta virtuosa, focada na prevenção, integração, valorização local, qualificação policial, estímulo ao policiamento comunitário e criação de corregedorias.

Lamentavelmente as boas intenções do I PNSP não causaram impactos práticos nas políticas do setor. A falta de recursos, de lideranças, as diferentes orientações políticas no poder, entre outros fatores, redundaram em ações sem expressividade concreta no quadro de segurança. Não obstante, foram as movimentações inaugurais que marcam o fim do imobilismo e indiferença da União no campo da segurança pública (SOARES, 2007).

Analisando as políticas de segurança pública do primeiro Governo Lula, Soares (2007) destaca que o ponto de partida deu-se ainda em 2002 com a apresentação ao Congresso Nacional do II Plano Nacional de Segurança Pública.<sup>16</sup> Após a vitória no pleito eleitoral, Lula incorpora o audacioso plano ao seu governo e, já no início de 2003, são esta-

<sup>14</sup> SENASP é a Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão vinculado ao Ministério da Justiça que foi criado no ano de 1995 com a denominação inicial de Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SEPLANSEG)

<sup>15</sup> Contextualizando a publicação do I Plano Nacional de Segurança, Soares (2007, p. 83) relembra que ela se deu apenas uma semana após sequestro do ônibus 174, na Zona Sul Carioca. Nas palavras do autor, esse “parto precoce viria a público sob forma canhesta de linhagem assistemática de intenções heterogêneas”.

<sup>16</sup> À época, Lula era presidente do Instituto Cidadania que participou da elaboração do Plano com diversos especialistas em segurança pública. O plano fora recebido com respeito, pois deixava claro seu compromisso com a seriedade técnica e repelia jargões ideológicos (SOARES, 2007 p. 87).

belecidas as primeiras etapas a se cumprir: busca de consenso com governadores, normatização do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública); desconstitucionalização das polícias, instalação dos Gabinetes de Gestão em cada Estado e aumento dos repasses financeiros do Fundo de Segurança Pública aos Estados.

Em síntese, o plano tratava-se de um “conjunto de propostas articuladas por tesitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de polícias preventivas intersetoriais” (SOARES, 2007 p. 89). O II PNSP compunha-se por inúmeras políticas estruturais que, se efetivadas, alterariam substancialmente a atual estrutura da segurança pública no Brasil. Tais alterações, contudo, criariam um considerável risco político ao presidente da república que se transformaria no principal protagonista da matéria, atraindo para si uma série de responsabilidades que até então não lhe diziam respeito. Por esta razão, as medidas estruturais foram aos poucos substituídas por medidas incrementais como o maior investimento na estrutura e recursos humanos das polícias federais. Com isso, o primeiro Governo Lula, na área de segurança, encerra-se de forma muito semelhante ao de seu antecessor, marcado por um audacioso plano, mas com poucas ações efetivas.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi lançado em agosto de 2007 e marca uma retomada dos compromissos assumidos no primeiro Governo Lula. Em termos teóricos o Programa não altera substancialmente as construções já formuladas nos I e II PNSP, mas evita tratar de mudanças institucionais, dado seu caráter politicamente controvertido e desagregador, uma vez que gera inevitáveis reações corporativas dos atores políticos envolvidos.

O Pronasci privilegia ações preventivas e fomenta a articulação entre as diversas esferas de governos e da sociedade civil. Embora a formulação e implementação tenham se dado nos níveis hierárquicos superiores, o programa possui inegáveis avanços no diálogo federativo rumo à melhora do modelo de governança. Trata-se de uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país, dado que prioriza a prevenção buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública (RIOS, 2010).

O programa foi regulamentado pela Lei nº 11.530/07 e apresentou 94 propostas de ações que articulariam 19 ministérios e uma perspectiva de investimentos em torno de 6,707 bilhões de reais até o ano de 2012 (SCHABBACH, 2014, p. 219). Entre os valores consensuais do Pronasci, destaca-se a perspectiva segundo a qual direitos humanos e eficiência policial não se opõem, pelo contrário, se complementam, e de que é impertinente opor as ações preventivas às repressivas, pois ambas são legítimas e úteis, a depender do contexto (SOARES, 2007).

Esse pretensão maniqueísmo entre ações preventivas e repressivas é, aliás, um dos mais rígidos obstáculos para a construção de uma política de segurança eficaz e livre de ideologização político-partidária. SAPORI (2007, p. 215) entende que as “estratégias repressivas visam o contexto de oportunidades para o criminoso, procurando diminuí-las e impondo custos adicionais a todos que cometem tais atos”. Já as estratégias preventivas atentam-se mais ao contexto social, buscando atenuar os aspectos que ajudam a forjar individualidades desviantes. Esses vieses redundam em oscilações, nas quais há um predomínio de ações repressivas nas administrações com perspectiva ideológica de direita e um predomínio de ações preventivas onde prevalece a perspectiva ideológica de esquerda (SAPORI, 2007).

No paradigma da segurança cidadã busca-se o equilíbrio entre as ações repressivas e preventivas, uma vez que é justamente combinando umas e outras que a intervenção estatal terá maiores chances de aumentar sua capacidade dissuasória no aparato policial, judicial e prisional, além de alcançar melhores resultados na inclusão moral e social de indivíduos mais propensos ao crime (SAPORI, 2007).

Com o intento de superar essa dicotomia, as ações do Pronasci foram divididas em dois grandes eixos, os programas estruturais e os locais. Dentro dos programas estruturais destaca-se a modernização das polícias, do sistema penitenciário, a valorização dos profissionais e o enfrentamento do crime organizado – viés repressivo; nos programas locais, o foco direciona-se à criação de territórios de paz, integração de jovens e famílias, segurança e convivência – viés preventivo (SCHABBACH, 2014, p. 220). Apesar da proposta de articulação entre políticas distribuição dos recursos demonstra uma clara vantagem das primeiras, especialmente no que diz respeito aos investimentos na estrutura e recursos humanos das agências de controle.<sup>17</sup>

Entre os principais méritos do Pronasci encontra-se a valorização da contribuição municipal na segurança pública. Além de todas as vantagens na interlocução de políticas sociais e setoriais já apontadas, o programa fomentou a maior participação dos municípios na assinatura de convênios com a União, possibilitando a maior captação e aplicação de

<sup>17</sup> Schabbach (2014, p. 221) aponta que 93% dos recursos do Pronasci investidos entre 2008 e 2011 foram aplicados em três tipos de ações: o programa Bolsa-Formação (53%), fortalecimento e modernização das instituições de segurança (21%) e ações de prevenção (19%).



recursos públicos na área de segurança sob a perspectiva do “olhar local”. Analisando os dados do Rio Grande do Sul, Schabbach (2014, p. 224) aponta que dos 338 convênios com o Ministério da Justiça, 119 deles foram propostos por prefeituras municipais (38%), a maioria a partir de 2008, ou seja, sob vigência do Pronasci.

Outro destaque do Pronasci é o Projeto Bolsa Formação que investiu na qualificação e valorização dos profissionais da segurança pública. O projeto consistiu na participação de cursos on line, preparados e disponibilizados pela Senasp e direcionadas a este novo pensamento sobre segurança pública. A contrapartida governamental consistia no pagamento de uma bolsa no valor de R\$ 400,00 mensais aos beneficiários que participassem do projeto. Além do espírito reformador e democrático, o projeto serviu também como instrumento de pressão para que os entes políticos participassem do Pronasci na medida em que, somente assim, os profissionais poderiam receber os respectivos valores.

Rios (2010 p. 352) destaca que a “grande inovação do bolsa formação é atrelar o benefício pecuniário à qualificação profissional obrigatória”. Esse “cerne indissociável do projeto” consiste numa das maiores sacadas no campo das políticas públicas de segurança na medida em que ataca articuladamente três problemas históricos entre profissionais da área: a desmotivação, a baixa qualificação e a pouca valorização da carreira.

Os exemplos apontados são suficientes para demonstrar que o Pronasci, assim como o I e II PNSP, são boas amostras desse novo Paradigma da Segurança Cidadã. Da mesma forma, nos últimos anos diversos municípios brasileiros têm buscado maior participação no campo da segurança pública, favorecendo a tão necessária articulação com as políticas setoriais e sociais. Há de se observar, no entanto, que essa nova forma de se pensar a segurança pública não é unânime, recebendo inúmeras críticas especialmente dos setores mais conservadores da sociedade.

Essas críticas se intensificaram durante o primeiro Governo Dilma que fez muitos cortes de investimentos na área social, além de dar pouca importância à área de segurança pública, o que se refletiu na suspensão de diversos projetos do Pronasci.

Apesar de o meio profissional da área de segurança caracterizar-se por ser bastante fechado e corporativo, o que dificulta sobremaneira a profusão de novas ideias e métodos de trabalho. Isso não impede que esses tímidos avanços sejam celebrados e fomentada sua continuação, seja para buscar os frutos do trabalho já desenvolvido, seja para impedir o retrocesso à velha forma de se pensar a segurança pública.

## Conclusão

O artigo analisou os três paradigmas que vêm balizando as políticas de segurança pública no Brasil nas últimas décadas. Foram pontuadas as principais características de cada um e feita uma breve revisão do momento histórico em que se sucederam.

O Paradigma da Segurança Nacional surgiu ainda na Era Vargas e teve suas principais ações desenvolvidas e fortalecidas com a Ditadura Militar. O aparato da segurança nesse período voltava-se precipuamente à proteção dos interesses do Estado, especialmente buscando neutralizar a figura do “inimigo interno”. Houve grande articulação entre os órgãos de segurança e as Forças Armadas, uma vez que pouco se distinguia entre o que era segurança do Estado e da sociedade. Boa parte da estrutura organizacional das polícias no Brasil ainda sustenta a arquitetura moldada naquele período, especialmente as polícias militares que seguem sendo consideradas forças auxiliares e reserva do Exército.

O Paradigma da Segurança Pública surgiu no Brasil acompanhando o processo de redemocratização e tem como marco legal a Constituição Federal de 1988. Nesse paradigma as políticas de segurança voltam-se à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e patrimônio. A segurança é tratada como um assunto restrito aos órgãos policiais, tanto que a Constituição preocupa-se em listar as instituições, suas respectivas competências e suas subordinações.

Outro ponto marcante deste paradigma é a descentralização federativa das competências na área de segurança. Buscando-se reduzir a excessiva centralização na União do aparelho repressor durante a ditadura, a Constituição de 88 deixou a cargo dos estados as principais atividades preventivas e repressivas, sob responsabilidade das polícias militares e civis. Essa divisão, considerada importante no período da Assembleia Nacional Constituinte, vem sendo contestada pelos especialistas, na medida em que a União, maior detentora de tributos, mantinha poucos investimentos na área de segurança. Esse é um dos pontos que se tem tentado corrigir, seja em razão da maturidade democrática ou até mesmo do maior valor que os estudos na área de políticas públicas ganharam nos últimos anos.

O Paradigma da Segurança Cidadã vem sendo discutido desde meados da década de 1990 e tem forte influência de organismos internacionais. Na América Latina destaca-se o exemplo da Cidade de Bogotá que, em pouco mais de dez anos, alcançou efetivos resul-

tados na redução de homicídios e crimes patrimoniais, articulando ações preventivas e repressivas com forte participação dos entes locais.

No Brasil o paradigma vem sendo instrumentalizado por sucessivos planos e programas de segurança pública desde o ano 2000. Sinteticamente, o objetivo deste novo paradigma consiste na promoção da convivência e cidadania, prevenindo e controlando a violência. Ademais, reconhece-se a criminalidade como um fenômeno multicausal, genericamente dividido em violência incidental e crime organizado.

Na segurança cidadã busca-se não somente a preservação da incolumidade e do patrimônio dos cidadãos, mas a consolidação dos direitos, da cidadania, da participação social e da maior atuação da sociedade civil. Dentre os instrumentos que buscam implementar esse novo conceito nas políticas públicas de segurança foram destacados os I e II PNSP e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) que, apesar dos poucos avanços práticos, demonstram o interesse do Estado em repensar o tema, desvinculando-se das medidas exclusivamente repressivas e reativas que marcam as ações estatais nessa área.

A evolução paradigmática da segurança pública no Brasil não está alheia aos fatos históricos, ao contrário, é guiada por eles e concentra-se principalmente no reconhecimento e ampliação dos direitos sociais, bem como na busca da democracia plena, em que o monopólio do uso da força pelo Estado seja ao mesmo tempo eficaz e guiado pela razoabilidade e proporcionalidade.

Os desafios que envolvem essa evolução e especialmente a consolidação do paradigma atual são imensos. Trata-se de uma mudança cultural, em que se busca redefinir o que é e quem deve participar da formulação e implementação das políticas de segurança pública. Nesse sentido, as resistências intelectual e acadêmica são fundamentais, assim como o entrosamento com os órgãos e agentes da área de segurança visando, não somente avançar na consolidação do paradigma, mas principalmente evitar o retrocesso das conquistas já alcançadas.

## Referências

ADORNO, Sérgio. (2003). Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, 15(2), 103-140. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200005>. Acesso em 15/08/2017

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer*, v. 9, p. 9-27, 2008.

BRASIL, Decreto-Lei nº 667 de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm)> Acesso em 04/08/2017

\_\_\_\_\_, Constituição Federal (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 19/07/2017

\_\_\_\_\_, Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 19/07/2017

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. *Psicol. estud.*, Maringá, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-73722000000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722000000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14/07/2017.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2015. Ano 9, ISSN: 1983-7364. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>> Acesso em 19/07/2017

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. *Aurora*, Ano III, número 5, 2009. Disponível em: < <http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/FREIRE.pdf>> Acesso em 19/07/2017.

GASPARI, Elio. A ditadura escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GARLAND, David. A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Tradução, apresentação e notas André Nascimento. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

MENDONÇA, Sonia Regina de. História do Brasil recente: 1964-1992 – 5º ed. São Paulo: Ática, 2006.

MAGALHÃES, Marionilde Dias Brepohl de. A lógica da suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da ditadura militar no Brasil. Rev. bras. Hist., São Paulo, v. 17, n. 34, p. 203-220, 1997. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01881997000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881997000200011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14/07/2017

NUCCI, Guilherme de Souza. Código de processo penal comentado -12. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

RIOS, Verônica Sánchez da Cruz et al. As novas propostas para a segurança pública no Brasil: uma análise comparativa dos projetos Bolsa Formação e Mulheres da Paz. 2010.

SANTOS, José Tavares dos; BARREIRA, Cesar. A construção de um campo intelectual: violência e segurança cidadã na América Latina. Homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SANTOS, Íris Gomes dos. Agentes de mudanças, contextos políticos & dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil (tese de doutorado). Programa de pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. p. 256. Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.

SAPORI, Luis Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso de. Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira. Homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SCHABBACH, Leticia Maria. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. IN. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS, 2014 – p. 216-231

SOARES, Luiz Eduardo. (2007). A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estudos Avançados, 21(61), 77-97. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300006>. Acesso em 07/08/2017

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Guardiões da Nação: Formação profissional, experiências compartilhadas e engajamento político dos generais de 1964. 2006. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. Os governos locais e a segurança cidadã. Texto desenvolvido, 2004.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2014. Os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2014