

## O QUE É SEGURANÇA PÚBLICA?

 <https://doi.org/10.56238/arev7n1-090>

Data de submissão: 08/12/2024

Data de publicação: 08/01/2025

**Carlos Francisco Oliveira Nunes**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
PPG de Engenharia e Gestão do Conhecimento  
Universidade da Polícia Rodoviária Federal (UniPRF)  
Polícia Rodoviária Federal (PRF)  
Florianópolis – SC – Brasil.  
E-mail: carlosnunes.ad@gmail.com

**João André Rigo**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
PPG de Engenharia e Gestão do Conhecimento  
Universidade da Polícia Rodoviária Federal (UniPRF)  
Polícia Rodoviária Federal (PRF)  
Florianópolis – SC – Brasil.  
E-mail: joaoandrerigo@gmail.com

**Patrícia de Sá Freire**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
PPG de Engenharia e Gestão do Conhecimento  
Florianópolis – SC – Brasil.  
E-mail: patriciadesafreire@gmail.com

---

### RESUMO

A segurança pública, a despeito de sua incontestável importância para a coesão social, não conta com uma definição unívoca e de uso pacífico, mesmo porque coexistem muitas acepções sobre este constructo. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é discutir, à luz da legislação e da literatura científica, a dificuldade de conceituar segurança pública e consequências dessa aparente obscuridade semântica. Trata-se de estudo qualitativo, do tipo ensaio teórico, desenvolvido a partir de uma revisão narrativa de literatura. Através da pesquisa, constatou-se que o conceito varia de acordo com a visão de mundo e os códigos morais pré-estabelecidos, e a atuação prescinde de contornos técnicos que fundamentam a razão, o modo e o alcance da práxis profissional. Ao fim, propõem-se um conceito para nortear reflexões.

**Palavras-chave:** Segurança Pública. Ordem Pública. Ordem Social. Definição. Paradigmas.

## 1 INTRODUÇÃO

Em sua mais conhecida obra, "Leviatã - Ou Matéria, Forma e Poder de Uma República Eclesiástica e Civil", de 1651, Thomas Hobbes preceitua que a função primeira do Estado (do latim status, estar firme) é garantir paz social, livrando o homem do terrível jugo de viver em um perene estado de natureza onde impera a lei do mais forte. Segundo o filósofo inglês, o Estado é fruto de um contrato entre indivíduos e não existe para si mesmo, ele é apenas um meio para um fim e o fim é a paz social (HOBBS, 2003).

O Estado Legal, portanto, se contrapõe ao Estado de Natureza, tendo o dever de proteger seus cidadãos.

Reconhecendo que a função original do Estado é suprir as necessidades de segurança da sociedade, a este trabalho compete a missão de discutir o controverso significado de segurança pública e aprofundar a discussão sobre o seu contexto organizacional, a partir da premissa teórica e contextual de que os problemas contemporâneos de segurança pública são classificados, predominantemente, como do tipo complexo, à luz da teoria de Dave Snowden (1999).

Para tanto, é fundamental conceituar o que vem a ser segurança pública. Uma definição que está longe de ser óbvia, que varia de acordo com ideologias subjacentes e que não é consensual na doutrina especializada.

De fato, como bem apontado por autores como Costa e Lima (2014):

[..] diferentes posições políticas e institucionais interagem para que segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja imersa num campo em disputas. Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais (COSTA; LIMA, 2014, p. 482).

Este trabalho, portanto, tem o objetivo de discutir, à luz da legislação e da literatura científica, a dificuldade de conceituar segurança pública e consequências dessa obscuridade semântica.

A obra está dividida em cinco seções. Inicia com uma introdução, contextualizando e justificando a relevância de um estudo sobre o conceito de segurança pública. Na segunda seção, encontra-se a metodologia, onde são apresentadas as características metodológicas deste artigo. Em seguida, a terceira seção apresenta a estrutura conceitual da segurança pública e a quarta seção traz a discussão da pesquisa. Por fim, a quinta seção apresenta a conclusão do trabalho.

## 2 MÉTODO

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, especificamente, na forma de ensaio teórico, para explorar e aprofundar as complexidades subjacentes à conceituação do tema segurança pública.

Segundo Denzin e Lincoln (2011), no seu *SAGE Handbook of Qualitative Research*, a pesquisa qualitativa é uma atividade situada que transforma o mundo a partir de um conjunto de práticas materiais interpretativistas de um pesquisador localizado no contexto estudado.

Elas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, registros e lembretes para a pessoa. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa e naturalística do mundo. Isso significa que os pesquisadores qualitativos estudam coisas dentro dos seus contextos naturais, tentando entender, ou interpretar, os fenômenos em termos dos significados que as pessoas lhes atribuem. (DENZIN; LINCOLN, 2011, tradução livre)

O ensaio teórico, por sua vez, é espécie de trabalho acadêmico que explora teorias e conceitos em profundidade, analisando, criticando ou construindo ideias, ao invés de conduzir pesquisa empírica nova. Nas palavras de Meneghetti (2011, p. 331) ele é um importante “recurso para ampliar a interdisciplinaridade e promover a construção de saberes por meio da relação intersubjetiva”.

Assim, a metodologia empregada envolve uma revisão narrativa da literatura, permitindo uma análise crítica e sistemática de diversas perspectivas e olhares presentes na legislação e na literatura acadêmica.

Uma característica distintiva deste estudo é a não delimitação de recorte temporal ou espacial, visando abranger uma ampla gama de perspectivas, concepções e desenvolvimentos, não só ao longo do tempo, mas também considerando os diferentes contextos.

A escolha pela abordagem teórica é fundamentada na intenção de aprofundar a compreensão conceitual da segurança pública. A natureza teórica do estudo permite uma análise crítica da composição, das divergências, ambiguidades e evoluções das definições e concepções de segurança pública, levando em consideração as contribuições de teóricos, acadêmicos e especialistas ao longo do tempo.

Segundo Creswell (2014) a pesquisa qualitativa, sob o enfoque da abordagem de investigação narrativa, é um tipo de pesquisa que busca entender os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Ela se baseia em pressupostos e estruturas interpretativas/teóricas que orientam o estudo dos problemas da pesquisa.

Para estudar esse problema, os pesquisadores qualitativos usam uma abordagem qualitativa da investigação, a coleta de dados em um contexto natural sensível às pessoas e aos lugares em estudo e a análise dos dados que é tanto indutiva quanto dedutiva e estabelece padrões ou

temas. O relatório final ou a apresentação incluem as vozes dos participantes, a reflexão do pesquisador, uma descrição complexa e interpretação do problema e a sua contribuição para a literatura ou um chamado à mudança. (CRESWELL, 2014)

Vale ressaltar que, devido à natureza teórica e à ausência de coleta de dados empíricos envolvendo seres humanos, restou dispensada a necessidade de aprovação por um conselho de ética.

Porém, cabe destacar que a relevância ética das discussões e conclusões deste ensaio teórico não é negligenciada, uma vez que contribui para a reflexão crítica e aprofundada sobre um tema de relevância social e acadêmica, como é o caso da segurança pública.

### **3 ESTRUTURA CONCEITUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA**

É comum que as definições de segurança pública sejam atreladas a um certo sentido de proteção contra riscos, sendo que isso deriva do próprio vocábulo “segurança”, que os dicionários traduzem como qualidade daquilo que está livre de perigos. Nesse sentido, Andrade, Reis e Sanches (2022) apontam que

O termo “segurança” remete-nos à ideia de uma situação em que haja isenção de riscos. Todavia, a eliminação completa de todos os riscos é impossível, uma vez que a incerteza está presente em distintos aspectos humanos, como segurança das instalações, processos, meio ambiente, social, operacional, estratégico, entre outros. Com efeito, a segurança passa a ser um compromisso acerca de uma relativa proteção da exposição a riscos. (ANDRADE; REIS; SANCHES, 2022).

Importante ensinamento é apresentado por Rodrigues (2012), ao afirmar que segurança não é algo fixo ou tangível, mas sim uma condição que gera efeitos, como sentimentos de estar protegido e livre de preocupações. É a sensação de estar a salvo de danos físicos.

Nesse sentido, a Escola de Copenhague desenvolveu uma definição de segurança que envolve o processo de "securitização". Esse processo inclui outros contornos, sendo impulsionado por atores que têm a capacidade de articular discursos que situam indivíduos, grupos e problemas no âmbito da segurança, tornando-os passíveis de medidas emergenciais e urgentes para sua resolução (TANNO, 2003).

Assim, a expressão segurança pública (“*pubblica sicurezza*”) costuma ser usada para descrever, no contexto das leis, discussões públicas e opinião popular, uma condição de tranquilidade e de paz na vida das pessoas. Essa condição é considerada como uma responsabilidade central do governo nacional e do sistema de justiça criminal associado a ele (SELMINI, 2005).

Definir segurança pública é imperioso, afinal, são essas definições que servirão de baliza para a atividade dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013).

Existem muitas definições de segurança pública, porém pouco consenso sobre elas. A título de exemplo, transcreve-se: “segurança pública é garantia da ordem pública” (MOREIRA NETO, 1991, p.14); É o “conjunto integrado e otimizado envolvendo instrumentos de coação, justiça, defesa dos direitos, saúde e social” (COSTA, 2010); É “processo articulado, caracterizando-se pelo envolvimento de interdependência institucional e social, [implementado por] mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição” (CARVALHO; SILVA, 2011).

Alguns autores apresentam definições bastante pragmáticas, como Souza e Albuquerque (2017, p. 93) que ensinam que “segurança pública pode ser entendida como objetivo a ser perseguido pelo sistema institucional de segurança pública”. Vale destacar que esses autores, a exemplo de Moreira Neto (1998), trazem um conceito de segurança que se contrapõe ao de risco. Definição útil e compatível com o vernáculo, mas que lança, ao intérprete, a necessidade de delimitar quais seriam os riscos alvos da agenda de segurança pública.

Se forem quaisquer riscos, bastaria, por exemplo, um único ministério ou secretaria para dirigir toda a ação estatal, o superministério da segurança pública. Por outro lado, se forem riscos muito específicos, incorre-se no risco de uma atuação simplificadora que desconsidera a complexidade e a multicausalidade dos problemas que atentam contra a paz social.

O conceito de segurança pública é construído, portanto, através de seu opositor: o risco. Parece claro que os riscos, por sua vez, são definidos de acordo com contextos específicos. A ausência absoluta de riscos, contudo, é uma ilusão, já que se vive em sociedade, o espaço mor do imprevisto e do caótico. Nas palavras de Moreira Neto (1998) é um conceito que sempre é relativo.

Dizer que alguém ou algo está seguro equivale a afirmar que estão garantidos contra tudo o que, previsivelmente, possa se lhes opor. Não há garantia absoluta; logo não há segurança absoluta. Ela se apresentará sempre como um conceito relativo, produto do cotejo entre os riscos previsíveis e as garantias possíveis. (MOREIRA NETO, 1998, p. 91)

Ocorre que, como bem argumentado por Fabretti (2014, p. 12), há um problema nas definições focadas no binômio risco-segurança. O autor, fazendo uso da teoria de Luhmann, explica que: “o conceito de segurança – como conceito oposto ao risco, esvazia-se de conteúdo, servindo exclusivamente como um “conceito-reflexão”.

Fato é que a promessa de segurança do Estado Moderno, promessa, aliás que fundamentou sua gênese, nunca foi cumprida integralmente, pois sendo a segurança absoluta uma ilusão, a insegurança sempre esteve presente. Mas na sociedade contemporânea, principalmente em virtude dos acontecimentos do último século – Hobsbawm o chamou de século sangrento -, essa sensação encontra-se muito mais aguda e incômoda (FABRETTI, 2014, p.1)

Parece, assim, que a estratégia corrente é definir segurança através do seu negativo (risco), ou seja, pelo que ela não é. Contudo, precisa-se ir além e detalhar melhor quais riscos devem ser alvo da segurança pública.

É indubitável que conceitos cristalinos e inteligíveis direcionam melhor, evitam omissões e arbitrariedades. Se a escolha é conceituar segurança através do conceito de riscos, fundamental que a definição de segurança pública aponte, minimamente, quais riscos devem ser governados e controlados.

Para auxiliar a clarificação da questão, pode-se invocar o Programa para Desenvolvimento Humano da ONU, que classificou os riscos possíveis à incolumidade do homem e definiu sete principais tipos de segurança (UNDP, 1994): i) econômica; ii) alimentar; iii) saúde; iv) ambiental; v) comunidade; vi) política; e vii) pessoal. Seguranças complementares que juntas formam o que atualmente se denomina por segurança humana.

Uma possibilidade, que, por ora, talvez seja a mais oportuna, é associar a segurança pública ao conceito de segurança pessoal, como o faz, por exemplo, Fabretti (2014, p. 9). Ocorre, porém, que o conceito de segurança pessoal está diretamente vinculado ao risco de violência física, o que limitaria muito a abrangência da segurança pública. Nem todos os ilícitos penais e administrativos envolvem violência<sup>1</sup>.

Segundo a ONU:

Talvez nenhum outro aspecto da segurança humana seja tão vital para as pessoas quanto a segurança contra a violência física. Em nações pobres e ricas, a vida humana é cada vez mais ameaçada pela violência repentina e imprevisível. As ameaças assumem várias formas: ameaças do estado (tortura física); ameaças de outros estados (guerra); ameaças de outros grupos de pessoas (tensão étnica); ameaças de indivíduos ou gangues contra outros indivíduos ou gangues (crime, violência de rua); ameaças dirigidas contra as mulheres (estupro, violência doméstica); ameaças dirigidas a crianças com base em sua vulnerabilidade e dependência (abuso infantil); ameaças a si mesmo (suicídio, uso de drogas). (UNDP, 1994, tradução livre)

No Brasil, a própria lei 13.675/2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS e institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, reforça a existência dessa complexidade ao afirmar em seu art. 22, § 1º que a segurança pública deve considerar “um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público” (BRASIL, 2018, p.6).

<sup>1</sup> São muitos os exemplos de crime sem violência física: furto, estelionato, defraudação, crimes contra a honra, contra a inviolabilidade de correspondência e segredos, apropriação indébita, receptação etc.

Nessa perspectiva, outra linha de definição, que ganha particular importância, é a jurídica, que serve como mais um tijolo teórico na construção de um sentido coerente de segurança pública.

O legislador constituinte definiu, no art. 144 da carta magna de 1988, a segurança pública como sendo um (a) dever do Estado, (b) um direito e (c) uma responsabilidade de todos, afirmando, ainda, que ela se destina à preservação da (i) ordem pública e (ii) da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ele registrou isso no *caput* do artigo 144 e não entrou em maiores detalhes. Transcreve-se:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (grifo nosso)  
I - Polícia Federal;  
II - Polícia Rodoviária Federal;  
III - Polícia Ferroviária Federal;  
IV - Polícias Civis;  
V - Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.  
VI - Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital. (BRASIL, 1988)<sup>2</sup>

Trata-se de uma definição geral, de caráter plástico, como esperado em um texto constitucional, que aponta para elementos importantes do conceito, tais como a ordem pública e a proteção contra riscos pessoais e patrimoniais. Todavia, considerando-se que a constituição vigente é classificada pelos juristas como sendo do tipo analítica (BONAVIDES, 2019; MORAES, 2015), era de se esperar uma atenção maior aos limites e direcionamentos do subsistema policial.

De fato, embora importante, a definição do constituinte não é suficiente para responder perguntas mais operacionais. Na verdade, o art. 144 da CF/88 ocupa-se mais em definir as atribuições das instituições responsáveis pela segurança pública do que em conceituá-la propriamente.

Assim considerado, torna-se, particularmente, proveitosa a lição do Procurador Diogo de Figueiredo Moreira Neto, sobre os quesitos que uma definição de segurança pública, idealmente, deveria ter. Ele elenca quatro perguntas a serem respondidas pela segurança pública:

- a) O que se garante? (valor)
- b) Quem garante (autor da garantia)
- c) Contra quem (ou contra o quê) se garante (perigo)
- d) Com o que se garante (fator de garantia) (MOREIRA NETO, 1998, p.91)

Tentando responder cada um desses itens, o autor avança e propõe as seguintes respostas: a) o que se garante, qual o valor tutelado? O inefável valor da convivência pacífica. b) Quem garante? O Estado, pois possui o monopólio da força. c) Contra quem, ou contra o que se garante, quais os

---

<sup>2</sup> Não há qualquer escalonamento hierárquico entre os incisos do art. 144 da CF/88

perigos? Contra as perturbações da convivência pacífica. d) Com o que se garante, qual o fator de garantia? Através do exercício administrativo do poder de polícia (MOREIRA NETO, 1998, p.91).

Porém, pelo contido na CF/88, há um outro problema, a definição de segurança pública fica condicionada à definição de ordem pública e incolumidade pessoal e patrimonial. E sobre isso, nos alerta Lima, Silva e Oliveira (2013):

Em 50 anos de vigência do tema, não existe, na atividade jurisdicional, jurisprudência efetiva a respeito do conceito de “ordem pública”. Há de fato algumas decisões em que se busca uma conceituação do tema, sem, contudo, firmar-se um juízo de valor coeso a respeito (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p.78).

Como nos ensina, ainda, Lima, Sinhoretto e Bueno (2015, p.126), segurança pública e ordem pública são definições em construção, não havendo “*na legislação, na jurisprudência e na doutrina brasileira uma definição clara dos limites e significados de tais conceitos*”. Os autores continuam e afirmam que os significados para esses constructos terminam sendo construídos na prática cotidiana com vistas a legitimar e justificar posições e ações específicas. O fato é que é espantosa a ausência de conceito de ordem pública que seja claro e adequado à ordem social vigente.

Isso reforça que definir segurança pública é uma tarefa complexa, afinal há muitos vértices envolvidos: há muita discussão sobre o que vem a ser ordem pública e sobre quais riscos são albergados pela aludida incolumidade de pessoas e bens. Mesmo assim, esses dois elementos são o núcleo central do conceito de segurança pública. O qual, como dito, deve sempre ser interpretado sob as lentes da dignidade da pessoa humana (Art.1º, III, CF/1988), corolário de todo o ordenamento jurídico (SILVA, 2019).

Sobre a amplitude do conceito de dignidade humana, transcrevem-se as palavras do emérito professor José Afonso da Silva:

Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem desde o direito à vida. “Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais [observam Gomes Canotilho e Vital Moreira], o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma ideia qualquer apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa de direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos dos direitos sociais, ou invocá-la para construir ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”. Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos existência digna (art. 170), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205) etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores de conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana. (SILVA, 2019, p. 107)

Nesse mesmo sentido, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes:



A dignidade da pessoa humana: concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerentes às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação. Em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos (MORAES, 2015).

Assim, dignidade da pessoa humana e segurança pública são conceitos indissociáveis. O primeiro fundamenta o segundo que, por sua vez, potencializa o primeiro.

Outrossim, reconhecendo que a violência é contingente e contexto-dependente (SILVA, 2021) é possível afirmar que a segurança pública é um sistema: (i) indissociável do quadro social (SOARES, 2006); (ii) político-jurídico, pois possui natureza constitucional (BRASIL, 1988); (iii) intersetorial e interfederativo (Lei 13.675/2018) voltado à proteção (prevenção, repressão, ressocialização, defesa social) de pessoas e bens; (iv) que promove, segundo o paradigma de segurança cidadã, os direitos fundamentais (FABRETTI, 2014).

Explica-se que a segurança pública deve ser entendida como intersetorial, pois articula múltiplos atores (públicos e privados) que são dotados de variadas competências, bem como, articula múltiplas agendas, tais como “saúde, planejamento família, educação, trabalho, assistência social, previdência social, cultura, desporto e lazer” (Art.24, II, Lei 13.675/2018). Ela é também classificada como interfederativa, uma vez que congrega, em multinível, governo federal, os vinte e seis Estados, o Distrito Federal e os municípios (Art.9, §1º e §2º, Lei 13.675/2018).

Sobre essa pluridimensionalidade da segurança pública, destaca-se Soares (2006)

Se o problema da criminalidade violenta é, necessariamente, multidimensional, a abordagem fiel a esta complexidade nos conduzirá à elaboração de políticas adequadas a esta complexidade, isto é, sensíveis à pluridimensionalidade. [...] a complexidade do problema exigirá políticas intersetoriais, capazes de dar conta das diversas dimensões que compõem a violência criminal. Políticas sintonizadas com a multidimensionalidade dos fenômenos são políticas multissetoriais ou intersetoriais (SOARES, 2006, p.96).

#### **4 DISCUSSÃO**

A falta de clareza sobre o que vem a ser segurança pública é um dos obstáculos ao enfrentamento preciso da questão. Essa obscuridade conceitual implica, pelo que se pôde observar, em dois movimentos. Primeiro, os agentes que atuam na área não têm clareza uniforme sobre a estrutura do constructo, não viabilizando, assim, a adoção de uma mesma linguagem técnica. Isso significa que a segurança pública se torna um conceito difuso que varia de acordo com a visão de mundo e os códigos morais. Os limites e direções tornam-se questões subjetivas para julgamento do intérprete: o que é

segurança pública? É garantir o rigor da lei e da ordem? É excluir os transgressores éticos do convívio social? É promover inclusão e cidadania? É proteger as pessoas de riscos? De quais riscos? Etc. Assim, é possível perceber que a identificação de onde começa e termina a atuação da segurança pública não é tarefa das mais fáceis.

O segundo movimento, surgido da imprecisão conceitual de segurança pública, implica no fato de muitos agentes, que precisariam atuar na área, não o fazem de forma adequada, pois não estão cientes dos contornos da referida questão em suas próprias pastas de trabalho. Exemplifica-se com a questão do tráfico de drogas, oferta e demanda, é problema da segurança pública? É problema de saúde pública? Se sim, por que os entes federativos têm dificuldades de implementar políticas de saúde eficientes no tema e por que as forças policiais estão tão distantes dessa agenda?

As possíveis respostas aos dois movimentos citados são diversas e passam, como dito, pelo entendimento dos partícipes sobre o que é segurança pública. Passam, atualmente, por paradigmas e visões de mundo diversos que direcionam a matéria. Constata-se que, em razão da falta de clareza sobre o que significa segurança pública, as respostas se estabelecem no pluralizado campo intersubjetivo.

Por ora, quais lições podem, incontestavelmente, ser extraídas para uma definição de segurança pública? Respostas: a) primeiro, segurança pública é dever do Estado (Art. 144, CF/1988) que, para isso, institui organizações voltadas à proteção de pessoas, de bens e da ordem pública, conceito, como visto, que pode se mostrar controverso; b) a segurança pública é um direito fundamental (Art. 6º, CF/1988), portanto, imprescritível, irrenunciável, universal; c) terceiro, ela é responsabilidade de todos<sup>3</sup> (Art. 144, CF/1988), ou seja, progressivamente, a segurança pública deixa de ser uma atividade, puramente, estatal. O texto, pelo que se pode observar, amplia a cidadania e orienta à formação de redes com a iniciativa privada e a sociedade civil.

De fato, o tripé constitucional (BRASIL, 1988), dever-direito-responsabilidade, conduz ao entendimento da segurança pública como uma complexa rede de proteção. Uma rede de muitos atores e muitas agendas. Os limites dessa rede de proteção é que não estão claramente definidos e continuam sujeitos aos recortes das ideologias e programas de governo que podem ampliar ou restringir o escopo da segurança pública e sua execução, conforme a agenda política ou a ocasião. O significado de segurança pública, na prática, vem sendo esculpido de forma descentralizada pelos agentes do sistema em suas respectivas atribuições.

---

<sup>3</sup> A única vez que o texto constitucional afirma, direta e expressamente, que um direito é responsabilidade de todos é quando trata da segurança pública.

Essa descentralização e não uniformidade pode ser um problema para a eficiência da rede, se não houver clareza e unidade de propósitos instituídos de forma organizada e centralizada. Segundo Soares (2019) a ausência de um agente integrador nacional, com poderes que vinculem os entes federados é uma forte marca do modelo federalista de segurança pública no Brasil. Soares (2019), inclusive, não acredita que o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP tenha a estrutura legal necessária para mudar esse cenário.

Por enquanto, ante a ausência de definições mais precisas de segurança pública, é imprescindível que a rede de organizações que atuam na área se aproprie, pelo menos, do núcleo explícito do texto constitucional, de um mínimo legal, daqueles elementos sobre os quais o Estado, claramente, não pode furtar a atuação. Esse núcleo duro é aquele extraído do *caput* art. 144 da CF/88, que por sua vez, deve ser interpretado à luz do supra princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988).

Esse mínimo legal é: (i) preservação da ordem pública e (ii) a incolumidade das pessoas e patrimônios. Dois elementos multifacetados que, como bem exposto por Oliveira *et al* (2013), citado por Almeida (2021), são abrangentes e envolvem mais que policiamento tradicional, envolve uma gama de políticas sociais.

[...] a segurança pública deixou de ser um problema exclusivamente de polícia e avançou para o campo das políticas sociais, discutindo, desta maneira, o papel do Estado diante de seus limites e suas possibilidades (OLIVEIRA *et. al.*, 2013, *apud* Almeida, 2021, p.26)

Assim, por todo o exposto, vê-se que é a prática cotidiana que tem operacionalizado o conceito de segurança pública e seus co-dependentes (ordem pública e incolumidade), dotando-o de grande fungibilidade. Isso é problemático, sobretudo para a *legística*<sup>4</sup> que “recomenda que uma palavra seja encontrada para exprimir um conceito da forma mais clara possível” (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p.79), o que não ocorre no presente caso.

## 5 CONCLUSÃO

A segurança pública é um tema complexo, cujas dificuldades de análise já se iniciam pela ausência de uma conceituação mais precisa do constructo, e essa confusão de conceitos traz implicações teóricas e práticas importantes.

---

<sup>4</sup> Área do conhecimento que trata da metodologia da produção de normas jurídicas.

De fato, até o momento, não há uma conceituação unânime na literatura que esclareça completamente suas diretrizes e seu alcance. Tal fato era de se esperar, uma vez que se trata de um constructo social cujos paradigmas filosóficos de sustentação estão em acelerada reforma.

A relevância da conceituação do termo segurança pública se impõe uma vez que servirá de balizador para as políticas públicas e ações dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei.

Um caminho possível é a associação da segurança pública ao conceito de ordem social que, segundo o legislador constituinte de 1988, objetiva bem-estar e justiça social (BRASIL, 1988), ou seja, engloba a proteção de interesses individuais e coletivos, que o Estado deve promover através da existência de uma ordem jurídica democrática e cidadã. Isso inclui, no campo da ordem pública, a garantia da segurança pessoal e patrimonial, a promoção dos direitos humanos, a justiça etc. Em síntese, segurança pública não trata de mera manutenção do status quo (ordem), implica ação à frente em busca de níveis mais elevados de cidadania.

Outros aspectos importantes, a serem considerados em uma possível definição, envolve a necessidade de o constructo compreender a qualidade intersetorial da segurança pública, para uma atuação clara dos stakeholders, e interfederativa, para uma cooperação multinível com convergência federal, estadual e municipal.

Ou seja, uma definição acerca da segurança pública deve reconhecer a complexidade multidimensional do tema, contemplando, portanto, uma morfologia em rede de organizações, para que nela, e por meio dela, haja uma orientação das políticas e atuação intersetoriais.

Assim sendo, sem a pretensão de esgotar o tema ou de oferecer uma definição última e imutável, para esse trabalho a Segurança Pública é um sistema social e organizacional voltado para a proteção de pessoas e bens, composto por redes de atores diversificadas e ancoradas no Estado, que deve atuar de forma eficiente, colaborativa, justa e equitativa, utilizando todos os recursos humanamente possíveis para aprimorar a ordem social.

Por fim, sugerem-se estudos futuros que investiguem quais paradigmas atualmente estão sendo materializados por programas e políticas de segurança nacional e internacionalmente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. A. de. Contratação de negócios em ambiente de inovação com modelo tripla hélice: um enfoque na nova lei do sistema único de segurança pública – susp. Congresso de Gestão Estratégica da Informação, Empreendedorismo e Inovação, v. 1, v. 2, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/147525>. Acesso em: 27 ago. 2023.

ANDRADE, F. S. DE; REIS, A. R. DOS; SANCHES, M. Análise de risco de pessoa: a convergência das medidas de proteção com os procedimentos de segurança adequados. [dspace.mj.gov.br](https://dspace.mj.gov.br), 5 dez. 2022.

BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. CONSTITUICAO, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil- 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

CARVALHO, V. A. de; SILVA, M. do R. de F. e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. Revista Katálysis, v. 14, n. 1, p. 59–67, 2011.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). Crime, polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, M. A. Segurança pública. Revista Núcleo de Criminologia, v.7, 2010.

CRESWELL, J. W. Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. The SAGE handbook of qualitative research. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2011.

FABRETTI, H. B. Segurança Pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HOBBS, T. Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LIMA, R. S. de; SILVA, G. A. C. da; OLIVEIRA, P. S. de. Segurança Pública e Ordem Pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 7, n. 1, 2013.

LIMA, R. S. de; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. Sociedade e Estado, v. 30, n. 1, p. 123-144, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922015000100008>.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico? Revista de administração contemporânea, v. 15, p. 320-332, 2011.

MORAES, A. de. Direito Constitucional. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MOREIRA NETO, D. de F. Direito administrativo da segurança pública. In: LAZZARINI, Álvaro et al. Direito administrativo da ordem pública. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MOREIRA NETO, D. de F. A segurança pública na Constituição. O Alferes, v. 9, n. 28, 1991.

RODRIGUES, T. Segurança planetária: entre o climático e o humano. ECOPOLÍTICA, n. 3, 2012.

SELMINI, R. Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy. Theoretical Criminology, v. 9, n. 3, p. 307–323, ago. 2005.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. 936 p.

SILVA, L. A. M. da. Violência e Ordem Social. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2021. p. 26-35.

SNOWDEN, D. J. The Paradox of Story: Simplicity and Complexity in Strategy. Journal of Strategy & Scenario Planning, v.1(5), 16-20, 1999. Disponível em: <https://thecynefin.co/library/the-paradox-of-story-simplicity-complexity-in-strategy/>. Acesso em 28 ago. 2023.

SOARES, L. E. Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019. 296 p.

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. Estudos Avançados, v. 20, n. 56, p. 91-106, abr. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142006000100008>.

SOUZA, C. A.; ALBUQUERQUE, M. L. Segurança pública: histórico, realidade e desafios. Curitiba: Intersaberes, 2017. 278 p.

TANNO, G. A. contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. Contexto Internacional, v. 25, n. 1, p. 47–80, jun. 2003.

UNDP. Human Development Reports 1994. New York: Oxford University Press, 1994.