

Polícia Cidadã e Direito de Manifestação: segurança pública, participação democrática e movimentos sociais no Brasil

Community Policing and the Right to Protest: Public Security, Democratic Participation, and Social Movements in Brazil

Paulo Tiego Gomes de Oliveira¹

Nayara de Castro Dias²

Geélison Ferreira da Silva³

Resumo: O artigo analisa os movimentos sociais e suas manifestações públicas, como protestos, passeatas e demais formas de mobilização coletiva, em paralelo à atuação do policiamento ostensivo militar no contexto do Estado Democrático de Direito. A pesquisa possui natureza qualitativa fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental da Constituição Federal de 1988, da legislação infraconstitucional e de referenciais teóricos sobre democracia, cidadania, direitos fundamentais e segurança pública. O estudo aborda a liberdade de manifestação, compreendida na modernidade como direito individual vinculado às liberdades civis, políticas e econômicas, bem como a ampliação democrática dos direitos de participação social. A partir das contribuições teóricas de autores como José Murilo de Carvalho, Robert Dahl, T. H. Marshall, Max Weber e John Stuart Mill, examina-se a atuação policial enquanto instrumento estatal legítimo de preservação da ordem pública e garantia de direitos fundamentais. Conclui-se que os movimentos sociais constituem expressão legítima da cidadania e da democracia participativa, cabendo às instituições policiais assegurar simultaneamente a liberdade de manifestação, a proteção da coletividade e a preservação da ordem pública dentro dos limites constitucionais e legais.

¹ Doutor em Educação (UFMG). Mestre e bacharel em Ciências Sociais (PUCMG). Especialista em Direitos Humanos (Faculdade Batista de MG). Professor da APM/PMMG. ORCID: 0000-0001-5222-6704. E-mail: paulog239@gmail.com.

² Administradora Pública na SEPLAG/MG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e em Políticas Públicas de Gênero e Raça (UFV). Mestre em Inovação Tecnológica e Propriedade Intelectual (UFMG). Email: nayaracadi@gmail.com

³ Professor do Departamento de Política e Ciências Sociais da UNIMONTES e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Policiais e Tecnologias Inovadoras Unimontes/APMMG. Mestre em Sociologia e Doutor em Ciência Política pela UFMG. ORCID: 0009-0009-8308-066X. Email: geelison.silva@unimontes.br.

Palavras-chave: Movimentos sociais; Polícia cidadã; Segurança pública; Direitos fundamentais; Policiamento ostensivo; Estado Democrático de Direito; Direitos humanos.

Abstract: This article examines social movements and their public demonstrations, such as protests, marches, and other forms of collective mobilization, alongside the role of military police patrol operations within the context of the Democratic Rule of Law. The study adopts a qualitative approach based on bibliographic review and documentary analysis of the 1988 Brazilian Federal Constitution, infraconstitutional legislation, and theoretical frameworks concerning democracy, citizenship, fundamental rights, and public security. It addresses freedom of assembly and expression, understood in modernity as an individual right connected to civil, political, and economic liberties, as well as the democratic expansion of rights related to social participation. Drawing on the theoretical contributions of authors such as José Murilo de Carvalho, Robert Dahl, T. H. Marshall, Max Weber, and John Stuart Mill, the article examines police activity as a legitimate state instrument for preserving public order and safeguarding fundamental rights. It concludes that social movements constitute a legitimate expression of citizenship and participatory democracy, while police institutions are responsible for ensuring both freedom of demonstration and the protection of the community, as well as maintaining public order within constitutional and legal limits.

Keywords: Social movements; Community-oriented policing; Public security; Fundamental rights; Preventive policing; Democratic Rule of Law; Human rights.

Introdução

O artigo aborda os movimentos sociais e as suas manifestações como protestos, passeatas e demais agrupamentos de pessoas em locais públicos (Couto, 2013; Cotta, 2019) e o paralelo dessas ações com o policiamento ostensivo militar. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, baseada em revisão bibliográfica e análise

documental da Constituição Federal (Brasil, 1988), da legislação infraconstitucional e da literatura sobre democracia (Dahl, 1993; Carvalho, 2004), cidadania (Marshall, 1967) e segurança pública (Brasil, 1988; Weber, 1999; Foucault, 2008).

A liberdade de manifestação requer a observância das leis e a preservação do patrimônio, fundamentais ao desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, uma vez que tais direitos decorrem do surgimento de uma nova concepção de liberdade na modernidade, distinta daquela existente nas comunidades antigas. Enquanto na Antiguidade a liberdade estava diretamente vinculada ao fortalecimento da coesão social e subordinada à organização coletiva, na modernidade ela passa a associar-se às possibilidades individuais (Berlin, 2002; Constant, 2019), inclusive de participação no mercado e de acesso à propriedade privada e a sua proteção, além das liberdades políticas e civis consolidadas nas declarações modernas de direitos, posteriormente analisadas criticamente por Marx em *A Questão Judaica* (Marx, 2010), entre as quais se destacam as liberdades política, de expressão e de manifestação.

Logo, para a melhor compreensão e construção teórica, abordar a democracia é inquestionável, pois “se no início a democracia significava um direito restrito, excluindo escravos, mulheres, pobres e estrangeiros, com o tempo esse direito foi sendo ampliado” (Schwartzman, 2021, p.18). Apesar disso, não se pode desconsiderar que “as experiências ditas ou consideradas ou com pretensão de governança democrática sofrem percalços ao longo do seu funcionamento” (Pinto, 2019 p. 628).

Algumas contribuições de José Murilo de Carvalho (2004), Robert Dahl (1993; 2001) e Thomas Humphrey Marshall (1967) acerca da democracia, cidadania e participação são apresentadas em uma perspectiva que integra o fazer policial, uma vez que, no contexto da democracia moderna, a atuação policial insere-se no processo de garantia da ordem por parte do Estado, detentor legítimo do monopólio do uso da força dentro dos limites prescritos pelas normas (Weber, 2022; Silva et al, 2025). Nesse contexto, busca-se

assegurar tanto os direitos de liberdade de manifestação e exercício da cidadania nos protestos populares, como seria esperado na tradição liberal defendida por autores como John Stuart Mill (2017), quanto à proteção à vida, à integridade física, à propriedade privada e à segurança coletiva.

E, fato é que, no Brasil, mesmo no panorama atual, após mais de 30 anos da existência da Carta Federal de 1988, ela e governanças democráticas locais ainda repercutem alterações no ordenamento da segurança pública que incorpora novos entes, a exemplo das chamadas guardas municipais. Esse novo cenário da segurança diz ser dever de todo cidadão, e não somente dos órgãos que compõem o sistema de Defesa Social que, por sua vez, abriga a responsabilidade institucionalizada sobre tal política pública. Com isso em mente, emergem inúmeras outras questões acerca desse assunto. Entretanto, a delimitação do tema traz à baila a seguinte pergunta: como garantir uma polícia cidadã diante dos questionamentos dos movimentos sociais ao defender suas pautas, inclusive, com suas diversas formas de manifestações?

Primeiramente, é importante trazer correntes e óticas diferentes sobre o questionamento em foco. Assim, logo de início tem-se críticas em torno da premissa de que vivemos o “enfrentamento da violência com mais violência” (Oliveira, 2014). E essas são as que mais repercutem no cenário nacional, demonstrando que nossas polícias são frutos de um recente autoritarismo (com raízes robustas na Ditadura Militar que governou esse país nas décadas de 60 à 80) e que, mesmo nos dias atuais, é possível verificar consequências desastrosas. Nesse sentido, vivemos um momento que requer uma polícia cujos princípios sejam fundados em atitudes norteadas pelo pertencimento a um sistema republicano e em ações democráticas.

Conforme sustenta Marshall (1967), a cidadania constitui um processo histórico de ampliação de direitos, dividido em três dimensões fundamentais: os direitos civis, relacionados às liberdades individuais e ao acesso à justiça; os direitos políticos, vinculados à participação democrática; e os direitos sociais, destinados à garantia de condições mínimas de dignidade e bem-estar. Para Marshall (1967), a efetivação da cidadania plena depende da

concretização equilibrada dessas três esferas de direitos. Nesse contexto, a segurança pública insere-se no âmbito dos direitos sociais, uma vez que representa dever do Estado essencial à proteção da coletividade, à preservação da ordem pública e à garantia do exercício dos demais direitos fundamentais. Assim, em um Estado Democrático de Direito, a segurança pública ultrapassa a dimensão meramente repressiva, assumindo papel de promoção da cidadania, da dignidade humana e da proteção dos direitos humanos.

E, conforme Piovesan (1988), a Constituição Federal, fundamentada nesses princípios, resguarda a dignidade da pessoa humana ao privilegiar os direitos fundamentais. Desse modo, o Texto de 1988 apresenta em seus primeiros capítulos trechos sobre direitos e garantias elevadas a cláusulas pétreas, além de alargar a dimensão do que se entende por direitos e garantias fundamentais, incluindo, além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais.

Nesta ótica, a Carta de 1988 conjuga o direito da liberdade ao da igualdade, não havendo como divorciá-los, além de garantir os direitos difusos e coletivos – aqueles pertinentes a determinada classe ou categoria social e estes pertinentes a todos e a cada um. De outro modo, ainda que tenhamos trinta e quatro anos de promulgação constitucional, a luta pela efetivação constitucional de uma polícia cidadã é bem recente.

Desta feita, o presente artigo pretende discutir os apontamentos desse cenário partindo do pressuposto de que movimentos sociais, e especificamente as suas manifestações e protestos, são legítimos e não se distanciam do exercício da segurança pública, ainda que possam impor desafios às instituições responsáveis pela manutenção da ordem rotineira, inclusive com a possibilidade, também legítima, de recorrer a força se necessário, como é o caso da polícia. Para tanto, o texto se organiza da seguinte forma, visando maior parcimônia e inteligibilidade: A seção 1 é este introito temático do objeto de pesquisa juntos de definições conceituais que são intrinsecamente ligadas às questões dos movimentos sociais e manifestações (espaço e ordem pública, por exemplo); a seção 2 trata da relação entre

Estado, cidadania e direitos fundamentais a partir da segurança pública como instrumento de garantia da ordem democrática e de efetivação dos direitos sociais, discutindo o papel estatal na proteção das liberdades públicas e da dignidade da pessoa humana; na seção 3 aborda-se a democracia sob o enquadramento teórico da poliarquia de Robert Dahl, enfatizando os elementos de participação cidadã, pluralismo político e contestação democrática como fundamentos indispensáveis ao Estado Democrático de Direito. Por sua vez, a seção 4 analisa a atuação da Polícia Militar diante das manifestações e movimentos sociais, problematizando os limites entre a preservação da ordem pública e a garantia das liberdades civis, especialmente os direitos de reunião, manifestação e participação política. A seção 5 apresenta as considerações finais do estudo, retomando os principais argumentos desenvolvidos ao longo da pesquisa acerca da relação entre segurança pública, cidadania, democracia e movimentos sociais.

1. Espaço Público, Movimentos Sociais e os Desafios da Ordem Democrática

Em abordagens clássicas, chamadas de contratualistas, os homens renunciam a parte de sua liberdade para que o Estado possa lhes prover segurança (Hobbes, 1999). Na modernidade, a criação e consolidação das polícias acompanham o processo de institucionalização dos Estados nacionais, subordinando-se à autoridade estatal, uma vez que a polícia detém o poder legítimo de constranger indivíduos a agir contra sua vontade, conforme a formulação clássica de Max Weber (Weber, 1999). Nesse contexto, a profissionalização das atividades policiais consolidou a polícia como a corporação responsável pela manutenção da ordem social, distribuindo suas funções por todo o território estatal (Santos, 2012). Enquanto o policiamento se refere às práticas e estratégias voltadas à preservação da ordem, a polícia constitui a instituição formal encarregada da execução dessas atividades,

operando segundo normas e diretrizes do Estado, o que confere uma dimensão eminentemente política à sua atuação.

Com a expansão dos Estados nacionais e a crescente preocupação com previsibilidade, segurança e controle social, as organizações policiais passaram a se especializar no enfrentamento da criminalidade, desenvolvendo técnicas voltadas à prevenção de delitos, repressão e apresentação de suspeitos às instâncias de investigação e justiça (Monet, 2006; Monjardet, 2012; Reiner, 2004). Nesse processo, consolidou-se o modelo de “polícia profissional”, caracterizado por uma estrutura organizacional burocrática fundamentada na dominação legítima, na hierarquia institucional e na submissão de agentes e autoridades às normas legais e administrativas (Weber, 1999). A previsibilidade das ações, sustentada por regulamentos impessoais e cadeias formais de comando, tornou-se elemento central da atuação policial, buscando reduzir a discricionariedade individual e assegurar maior controle institucional sobre o uso da força (Monet, 2006).

No que se refere aos padrões de policiamento, a polícia enquanto burocracia assumiu papel de destaque ao lidar com diferentes situações sociais, sempre orientada pela manutenção da ordem pública (Bayley, 1990). Michel Foucault relaciona esse modelo ao exercício do controle e da disciplina social nas cidades, compreendendo a polícia como instrumento de exercício de poder por meio da vigilância constante e da disciplina social (Foucault, 2008). Inicialmente, esse processo impulsionou a centralização do poder policial, substituindo polícias municipais por forças nacionais e ampliando seus efetivos (Reiner, 2004). A autoridade policial passou, então, a ser atribuída a profissionais classificados segundo níveis de conhecimento técnico, levando autores como Menke, White e Carey (2002) a associarem a profissionalização policial aos ideais de imparcialidade e aplicação equitativa das normas jurídicas.

Assim, a polícia moderna consolidou-se como uma das principais instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública e pela operacionalização do monopólio legítimo da força pelo Estado. No caso

brasileiro, essa estrutura se materializa, entre outros órgãos, nas polícias estaduais, especialmente na Polícia Militar, subordinada aos chefes do Poder Executivo estadual e incumbida do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública (Silva et al, 2025).

Segundo dispõe a Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 3º, um dos pilares do Estado seria o de agir em favor de propiciar o bem estar, a harmonia social, a qualidade de vida e de modo a garantir todos os meios para que a democracia seja exercida. Neste mesmo diapasão, o responsável por garantir que haja um modelo de igualdade e de oportunidades entre as pessoas também é o Estado através das políticas públicas executadas. Logo, a efetivação e exercício da cidadania é interligado e totalmente dependente do agir desse ente, pois, para que se efetive, enquanto um mecanismo de direitos, cabe ao Estado não violar o exercício da cidadania. É nessa seara que se encontra o direito à livre manifestação.

Discorre o texto constitucional que o direito à livre manifestação visa permitir a expressão do pensamento, da criação, da expressão e a informação, sob qualquer forma, inclusive. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, declara, ainda, que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização” (CRFB, 1988, Art. 5º)”. Contudo, tal direito não pode ser absoluto, pois limites são necessários para a manutenção da Ordem Pública. Tanto direitos, quanto garantias constitucionais exigem equilíbrio a fim de manter a harmonia social.

A manifestação é um direito, tanto quanto é o da proteção da segurança e tranquilidade de toda a sociedade (artigo 5º, caput). Quando o limite da liberdade de expressão e manifestação legalmente exigido é ultrapassado, adequando-se a conduta a um tipo penal, haverá delito de opinião a ser punido, nos termos da legislação em vigor, da mesma forma, podem ensejar outros tipos penais para a conduta que avilta o interesse coletivo. E rompe com a consciência coletiva, aqui manifesta como a paz e a segurança sociais.

Submetido a um viés de interpretação, podem considerar que há um forte constrangimento, bem como não alinham às legislações vigentes ao se restringirem, por exemplo, que certas manifestações e protestos populares ocorram. No entanto, o que se busca e assegura não é a proibição de tais eventos, vez que eles são reivindicações legalmente previstas, configurando-se, inclusive, como direitos sociopolíticos. Neste sentido, cabe ao Estado garantir com que atos políticos ocorram, dentro de certas proporcionalidades, garantindo o exercício da cidadania, e respeitado o interesse da coletividade. E, para assegurar isso, o Estado aciona a Polícia Militar.

Segundo Cotta (2019, p. 99), “as forças de segurança devem ser proativas se aproximando dos manifestantes informando sobre os recursos disponíveis para a realização pacífica da manifestação e o apoio da polícia ao evento”. Portanto, haveria uma ruptura de dinâmica, onde é a coletividade que ganha importância, não mais seu representante ou líder.

Para Rocha (2001, p. 12), “o Estado representa um foco de poder que tem a capacidade de impor as regras de convivência em um determinado limite territorial”. O Estado moderno democrático deve propiciar e garantir o direito às diferenças entre os seus cidadãos, fazendo valer a Carta Magna em todas as suas dimensões. Se pensarmos o Estado como esse “ser” garantidor de igualdade, as políticas públicas, citadas anteriormente, e as políticas sociais são força motriz ou a razão de ser de um Estado democrático, cidadão e pacífico.

A proximidade entre o ente garantidor (Estado) e o receptor desse direito (cidadão), requer que antes exista um pilar consolidado e isso só emerge da política, sua execução e dos órgãos de controle. Pois, é por meio disso e dos processos envolvidos que visam garantir direitos em meio a outros interesses emergentes. Ora, todos os cidadãos dispõem de demandas que lhes são únicas e nesse sentido bem individuais. Logo, se insere, também, na perspectiva de Rocha (2001) que um dos focos da política são aquelas consideradas e reconhecidas como sociais.

Todavia não se pode perder de vista que a política é uma ciência e ferramenta, que se mostra indispensável nos quadros de disputa, sendo ela a tentativa mais democrática de consenso. Ademais, não se perde, por mais que mude o cenário, a máxima de que “a ação política visa a impor o interesse de uns sobre os outros” (Rocha, 2001, p.11). Nesse prumo, pode-se ver a política como constituída de ambos os momentos: um momento de identificação com o outro, visando a estabelecer uma ação comum; e um momento de disputa de quem é capaz de fazer valer os seus interesses frente a valores e interesses divergentes (Rocha, 2001, p.11).

Sendo a política uma ferramenta social, muitas das decisões públicas passam e giram em torno dos atores e do papel que desempenham no cenário e na arena política, o que torna o Estado um elemento central nesse processo. Nessa perspectiva, Jürgen Habermas compreende o espaço público como uma esfera de mediação entre sociedade e Estado, na qual os cidadãos, movimentos sociais e diferentes grupos organizados apresentam demandas, conflitos e reivindicações que posteriormente serão processados pelas instituições estatais (Habermas, 1984). Assim, o espaço público constitui-se como ambiente de circulação de discursos, formação da opinião pública e disputa por reconhecimento político e social.

Nesse contexto, manifestações, protestos e mobilizações sociais representam formas legítimas de participação política e expressão coletiva no interior da esfera pública, permitindo que grupos sociais pressionem o Estado pela inclusão de pautas, direitos e interesses nas agendas governamentais. As políticas públicas, portanto, não se restringem apenas ao enfrentamento de gargalos sociais ou à promoção de inovações institucionais, mas também refletem processos de disputa e negociação entre diferentes atores sociais e políticos. Dessa forma, movimentos sociais buscam inserir suas demandas na agenda estatal, influenciando decisões e reivindicando reconhecimento, cidadania e ampliação de direitos.

É justamente no contexto das políticas sociais que tais desigualdades podem — e devem — ser minimizadas, uma vez que essas

políticas constituem instrumentos fundamentais para ampliar o acesso da população a bens e serviços públicos capazes de reduzir incertezas sociais em uma nação de dimensões continentais como o Brasil, historicamente marcada pela concentração de renda e por profundas desigualdades sociais. Nesse sentido, manifestações, protestos e demais formas de mobilização coletiva assumem relevância política ao evidenciar demandas sociais, denunciar desigualdades e pressionar o Estado pela formulação ou ampliação de políticas públicas voltadas à garantia de direitos.

Assim, o Estado democrático moderno deve assegurar e promover o direito às diferenças, reconhecendo a pluralidade social existente em seu território. Por meio das políticas públicas, entendidas como o conjunto de ações, práticas e normas formuladas e executadas por atores públicos, busca-se garantir condições mais equitativas de cidadania e efetivar os princípios de igualdade previstos na Constituição Federal. Dessa forma, as políticas sociais assumem papel estratégico na promoção da inclusão, da justiça social e da redução das desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira, especialmente quando articuladas às demandas oriundas da esfera pública e aos mecanismos democráticos de participação social.

No século XX, verificaram-se profundas transformações nas dinâmicas do trabalho, nas relações sociais e nos modelos de gestão do Estado, especialmente em decorrência da expansão das sociedades industriais, do fortalecimento das instituições burocráticas e da ampliação das disputas políticas e ideológicas. As reflexões acerca das relações entre Direito, poder e sociedade tornaram-se centrais nesse contexto, aparecendo inclusive nas correspondências trocadas entre Albert Einstein e Sigmund Freud entre 1931 e 1932. Em suas análises, Freud destaca a importância da consciência coletiva e da coesão social como elementos fundamentais para a contenção da força concentrada em indivíduos ou grupos dominantes, sintetizando essa ideia na expressão francesa “L’union fait la force” (“A união faz a força”). Nesse cenário, manifestações, protestos e movimentos sociais emergem como instrumentos coletivos de expressão política e reivindicação social. Para

Manuel Castells, esses movimentos constituem formas de contrapoder, construídas inicialmente por meio de processos autônomos de comunicação, relativamente livres do controle exercido pelas instituições detentoras do poder político e econômico (Castells, 2017).

Posto isso, torna-se necessário compreender como surgem os protestos, as manifestações e os movimentos sociais, bem como os elementos que possibilitam sua formação e mobilização coletiva. Ao analisar esse fenômeno em obras como *Redes de indignação e esperança* e *O poder da comunicação*, Castells destaca que os movimentos sociais contemporâneos são profundamente influenciados pelas redes de comunicação e pelas novas formas de interação social possibilitadas pela tecnologia. Para o autor, as raízes dessas mobilizações encontram-se “na injustiça fundamental de todas as sociedades, implacavelmente confrontadas pelas aspirações humanas de justiça” (Castells, 2017). Assim, em diferentes contextos históricos e sociais, manifestações e protestos surgem como respostas coletivas às desigualdades, à exclusão social, à ausência de representação política e às limitações impostas pelo próprio Estado no atendimento das demandas sociais, afinal:

os usuais cavaleiros do apocalipse da humanidade cavalgam juntos sob uma variedade de formatos ocultos: exploração econômica; pobreza desesperançada; desigualdade injusta; comunidade política antidemocrática; Estados repressivos; judiciário injusto; racismo, xenofobia, negação cultural; censura, brutalidade policial, incitação à guerra; fanatismo religioso (frequentemente contra crenças religiosas alheias); descuido com o planeta azul (nosso único lar); desrespeito à liberdade pessoal, violação da privacidade; gerontocracia; intolerância, sexismo, homofobia e outras atrocidades da extensa galeria de quadros que retratam os monstros que somos nós (Castells, 2017, p. 26).

Então tem-se uma:

maior participação da sociedade nas deliberações sobre problemas coletivos e o exercício do controle da sociedade sobre o governo como possibilidades de contribuir para aumentar a capacidade de resposta dos governos e o melhorar o fluxo de informações dos cidadãos em direção ao governo (Pinto *et al.*, 2019, p. 629).

Dessarte, demandas emergentes provenientes do diálogo e proximidade com a sociedade tornaram-se pautas de agenda em debates públicos, por meio das manifestações populares, protestos e, em alguns casos, alcançam visibilidade política. Neste contexto, e citando Bram Klievink *et al.* (2014) há um ambiente em que” as interações realizadas entre organizações públicas e privadas perpassam por complexos arranjos que podem resultar em benefícios nas diversas áreas, tais como social, econômica, distribuição de riscos, custos, responsabilidades e *accountability*”⁴.

E é a partir das manifestações, dos protestos também que podem resultar numa maior presença da sociedade civil organizada e agentes governamentais em espaços de governança participativa. E isso tem importância singular na gestão pública, uma vez que possibilita mais assertividade, responsividade e fortalecimento da configuração do Tripé Participativo (Allebrandt, Tenório, 2018). Tripé este que é composto pela vontade política governamental, o grau de organização com a participação da sociedade civil, e o desenho institucional. Isso, principalmente, após a Promulgação da Constituição Cidadã de 1988 e o crescimento da participação social mais robusta e legalmente amparada.

Não obstante, é sempre bom ter em mente que:

a política é um campo de disputa de interesses, mas é muito mais que isso. É também, quando funciona de maneira adequada no regime democrático, um espaço de convivência e de formação de consensos que reduzem o nível de conflito e permitem o desenvolvimento de políticas públicas que atendam ao bem comum (Schwartzman, 2021, p.16).

Contudo, lê-se em Dagnino (2002), que apesar de serem crescentes as manifestações populares, protestos, bem como a presença da sociedade

⁴ *Accountability*: segundo Repetto (2003, p. 16) apud Carneiro(2018, p. 48). refere-se a um valor e a uma série de mecanismos que devem guiar tanto a ação do governo relacionada à responsabilidade de suas ações perante a sociedade, quanto o equilíbrio de poder dos governantes em termos de freios e contrapesos .

civil em esferas públicas de participação social e maior exercício da democracia; isso ocorre de maneira contraditória, e até mesmo desconexa. Tal fato se justifica por haver, na ótica do autor, um histórico de relações nevrálgicas e sensíveis entre o Estado e a sociedade civil. E neste contexto, tem a segurança pública enquanto elemento garantidor da cidadania para algumas correntes de pesquisadores; ou como o braço armado do Estado para outras.

Desse modo, as manifestações, os protestos e os movimentos sociais não devem ser compreendidos apenas como expressões de conflito ou ruptura da ordem, mas também como mecanismos democráticos de participação política e reivindicação de direitos no interior da esfera pública.

Em sociedades democráticas, tais mobilizações revelam tensões sociais, desigualdades estruturais e demandas coletivas que frequentemente não encontram canais institucionais suficientes de representação. Nesse cenário, o Estado e suas instituições de segurança pública passam a ocupar posição sensível, sobretudo no que se refere ao equilíbrio entre a preservação da ordem pública e a garantia das liberdades civis constitucionalmente asseguradas.

De acordo com Cotta (2019, p. 101), “uma nação forjada a “pancadas” desde o seu nascimento vivenciou experiências de violências de toda ordem, o que levou muitos a cultivarem um ódio recalcado, expressos em ressentimentos e desencantamentos”. Assim, a perspectiva de uma polícia cidadã pressupõe entender essa origem social e as mazelas contidas nesse cerne, tendo não apenas a capacidade técnica de manutenção da ordem, mas também o reconhecimento da legitimidade da participação social, do direito à manifestação e da necessidade de atuação estatal orientada pelos princípios democráticos, pela proporcionalidade e pela proteção dos direitos fundamentais.

2. Segurança Pública, Cidadania e Direitos Fundamentais

A segurança pública deve constituir-se como elemento garantidor da cidadania e, conseqüentemente, como instrumento de fortalecimento da democracia. Nesse sentido, a atuação estatal voltada à preservação da ordem pública não pode ser dissociada da garantia dos direitos fundamentais e das liberdades civis asseguradas pelo Estado Democrático de Direito. Entretanto, no senso comum, ainda predomina a percepção de que a manutenção da ordem e o enfrentamento da violência seriam atribuições exclusivamente policiais, frequentemente associadas ao aumento do efetivo, à ampliação do policiamento ostensivo e ao fortalecimento de práticas repressivas. Essa compreensão, contudo, mostra-se limitada diante das complexidades sociais contemporâneas e das transformações nas relações entre Estado, sociedade e cidadania.

Conforme discutido anteriormente, a polícia moderna consolidou-se historicamente como instituição responsável pela manutenção da ordem social e pela operacionalização do monopólio legítimo da força pelo Estado (Weber, 1999; Reiner, 2004). Contudo, autores como Michel Foucault (2008) alertam que os mecanismos de segurança e vigilância também representam formas de exercício de poder e controle social, exigindo limites institucionais e democráticos para sua atuação. Da mesma forma, Jürgen Habermas (1984) enfatiza a importância da esfera pública e da participação social como elementos centrais para a legitimidade das instituições democráticas. Nesse contexto, emerge o debate acerca da atuação policial cidadã, fundamentada não apenas na repressão ao crime, mas também na preservação dos direitos humanos, na mediação de conflitos e na proteção das garantias constitucionais.

Assim, a noção de Segurança Cidadã passa a ocupar posição central nas discussões contemporâneas sobre segurança pública, ao propor uma atuação estatal capaz de conciliar manutenção da ordem pública, prevenção da violência e respeito à dignidade humana. Tal perspectiva aproxima-se da compreensão de Manuel Castells (2017), para quem

sociedades democráticas demandam instituições responsivas às tensões e demandas oriundas da esfera pública, especialmente em contextos marcados por desigualdades, conflitos sociais e reivindicações coletivas por reconhecimento e direitos.

No Brasil, os governos estaduais e a União assumem maior protagonismo na área da segurança pública, uma vez que a Constituição Federal lhes atribui o exercício do poder de polícia e suas respectivas competências institucionais. Aos municípios, por sua vez, é facultada a participação nesse arranjo por meio da criação de guardas municipais voltadas à proteção do patrimônio público, bem como pela implementação de políticas de prevenção à violência e ao crime (Soares, 2006). A Constituição Federal de 1988 trata da matéria, no Título V, artigo 144 onde se lê que:

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:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ainda, “144, § 8º: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Dessa forma, a Constituição não apenas organiza institucionalmente o sistema de segurança pública brasileiro, mas também amplia a compreensão de segurança para além da atuação repressiva estatal, reconhecendo-a como responsabilidade compartilhada entre poder público e sociedade.

Nesse sentido, as instituições que compõem o sistema de segurança pública devem buscar interação permanente com a comunidade, atuando não no controle das manifestações da violência, mas também na prevenção de conflitos e na promoção da cidadania, elemento fundamental do

sistema democrático e jurídico brasileiro. Tal compreensão aproxima-se da ideia de segurança cidadã, na medida em que desloca o foco exclusivo da repressão para uma atuação pautada na garantia de direitos, no diálogo social e na preservação das liberdades constitucionais.

É justamente nesse cenário que se torna necessário compreender a relação entre democracia, participação política e manifestações sociais. Afinal, conforme destaca Robert Dahl, a democracia pressupõe participação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios, sob pena de perder sua própria legitimidade (Dahl, 1993). Assim, em sociedades democráticas, manifestações, protestos e mobilizações sociais inserem-se como mecanismos legítimos de participação e expressão política no espaço público, exigindo do Estado e de suas instituições de segurança a capacidade de equilibrar manutenção da ordem pública e garantia das liberdades civis.

Não podemos perder o foco da ideia que nos é dada por Rousseau, contida na obra *Democracia e seus críticos*, em que “democracia, como classicamente entendida, significa acima de todas as coisas participação direta dos cidadãos: ou a democracia é participativa ou é uma farsa” (Dahl, 1993, p.272, tradução nossa), bem como a fala de James na mesma obra em que “a democracia, mesmo como segunda opção é melhor que a anti-democracia e a poliarquia é essencial para que a democracia exista em grandes sistemas” (Dahl, 1993, p.278, tradução nossa). E, considerando a democracia direta, lê-se que:

O problema com a democracia direta e participativa, entretanto, é que nem todos os grupos estão igualmente representados nesses encontros, e as decisões tendem a favorecer aqueles mais capazes de se organizar e pressionar por seus interesses, em vez de ajudar aos mais necessitados, mas menos capazes de participar (Schwartzman, 2004, p. 132).

Considerando que a segurança pública fundada nos pilares da cidadania somente pode se consolidar plenamente em regimes democráticos, a compreensão contemporânea acerca da atuação policial exige ultrapassar perspectivas estritamente repressivas ou meramente procedimentais do

controle da ordem. Nesse sentido, a noção de Estado Democrático de Direito, especialmente em sua concepção ampla (thick), torna-se fundamental para compreender a relação entre segurança pública, democracia e direitos civis. Conforme destacam Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005), não basta que existam normas legais formais ou eleições periódicas; é necessário que o Estado assegure efetivamente liberdades civis, igualdade perante a lei, responsabilização institucional, acesso à justiça e respeito aos direitos humanos.

Nessa perspectiva, o Estado Democrático de Direito deixa de ser compreendido apenas como uma estrutura jurídica formal e passa a incorporar elementos substantivos relacionados à proteção das liberdades individuais, ao controle democrático do poder estatal e à responsividade das instituições públicas às demandas sociais. Assim, a qualidade da democracia depende diretamente da capacidade de suas instituições — entre elas as polícias — de atuarem dentro dos limites legais e constitucionais, respeitando garantias fundamentais e evitando práticas arbitrárias ou autoritárias. Conforme argumenta Guillermo O'Donnell (2004), democracias frágeis ou delegativas tendem a apresentar déficits no Rule of Law, especialmente quando instituições responsáveis pela garantia de direitos civis, como tribunais e polícias, não atuam de maneira universal, previsível e imparcial.

Nesse contexto, a atuação policial cidadã pressupõe mais do que o simples enfrentamento da criminalidade. Ela exige uma polícia profissional, responsiva e comprometida com os princípios democráticos, capaz de garantir simultaneamente a ordem pública e as liberdades civis. Tal compreensão aproxima-se da noção de Segurança Cidadã, na qual a preservação da segurança coletiva deve ocorrer em consonância com os direitos humanos, a mediação de conflitos e o respeito à dignidade da pessoa humana. Diamond e Morlino (2005) ressaltam que uma democracia de qualidade depende de forças policiais profissionais, eficientes e respeitadoras dos direitos legalmente garantidos, incluindo o devido processo legal e a proteção das liberdades individuais.

Dessa forma, a segurança pública cidadã somente pode ser efetivada em um ambiente democrático que reconheça a participação social, a liberdade de manifestação e o direito à contestação política como elementos legítimos da vida pública. Conforme já apontava Robert Dahl (1997), a democracia exige não apenas participação política ampla, mas também liberdade de expressão, autonomia associativa e possibilidade de organização coletiva contra governos e instituições. Logo, a atuação policial em contextos de manifestações, protestos e mobilizações sociais deve estar pautada por critérios de proporcionalidade, legalidade e respeito aos direitos fundamentais, evitando que o aparato estatal se converta em instrumento de supressão das próprias bases democráticas que deveria proteger.

Além disso, a concepção ampla (thick) de Estado Democrático de Direito implica reconhecer que segurança pública e cidadania são dimensões interdependentes. Não há segurança democrática sem respeito às garantias civis, assim como não há liberdade efetiva em contextos marcados pela violência, pela ausência de proteção estatal ou pela atuação arbitrária das instituições coercitivas. Por isso, o fortalecimento do Rule of Law exige instituições de justiça acessíveis, transparentes e responsivas, capazes de assegurar tanto a preservação da ordem quanto a proteção dos indivíduos frente a abusos de poder. Nesse sentido, mecanismos de mediação, autocomposição e justiça restaurativa ganham relevância ao privilegiarem soluções orientadas pela pacificação social, pela responsabilização cidadã e pela reconstrução de vínculos comunitários (Azevedo, 2005).

Assim, a polícia cidadã que se busca em um Estado Democrático de Direito deve orientar sua atuação não apenas pela repressão de condutas ilícitas, mas também pela proteção da incolumidade pública, da integridade física, dos direitos civis e das condições de convivência democrática. Isso significa atuar diante de situações que gerem perigo, violência ou instabilidade social, sem perder de vista que a legitimidade da ação policial decorre justamente de sua submissão aos princípios constitucionais, à legalidade democrática e à preservação da cidadania. Afinal, em democracias de

qualidade, a segurança pública não pode ser concebida como oposição à liberdade, mas sim como condição necessária para sua realização efetiva.

O modelo brasileiro de segurança pública nos mostra que as forças de segurança policial são estruturadas em dois modelos dispersos e culturalmente diversos, entretanto, atuando no mesmo espaço territorial, a saber: Polícia Civil, com encargos judiciais e Polícia Militar, com a missão do policiamento ostensivo. Data da Ditadura Militar (1964-1985) a implantação desse modelo de política pública, que não foi contemplado com nova organização pela Carta Magna. Há um estigma de que esse seria um modelo fracassado e por isso ineficiente para combater o crime, a motivação maior para que a polícia exista.

A ideia de segurança cidadã constitui o elemento “inovador” da política de segurança pública nacional, primando pela integração com o modelo democrático. Destarte, o objetivo seria recuperar a cidadania e o respeito aos direitos humanos no seio das instituições estatais e a sociedade. Ações que promovam a valorização dos direitos humanos, a proximidade com a comunidade local e a inserção do policial no ambiente escolar, são ferramentas e práticas que transformam a realidade e colaboram para o enfrentamento da violência e a proximidade entre Estado e Sociedade.

Marshall (1967, p. 76), define cidadania como “um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, nesse sentido, remete ao ideal de pertencimento, também, na atividade política. A participação política parece ser o mecanismo que permite a todo cidadão incorporar-se aos processos de elaboração, decisão e implementação de políticas públicas. Só assim, os indivíduos teriam condição de interferir nos processos políticos. Sem dúvida, a democracia na sua dimensão participativa (significa a possibilidade de novos agentes sociais e de novos temas emergirem na arena e agenda política, exigindo que a forma democrática representativa seja reavaliada e reconstruída. Ela desempenha também um importante papel pedagógico, no sentido do exercício da cidadania e da consciência dos direitos, imprescindível para a construção de sujeitos políticos (Diamond & Morlino, 2005).

Ademais:

As soluções geradas coletivamente por meio de mecanismos de grupos de trabalho formados em instâncias participativas envolvem diferentes públicos e setores. Geram aprendizado, envolvimento e, conseqüentemente, comprometimento. O comprometimento é um valor ou princípio que contribui para a continuidade de uma inovação ou a solução para uma demanda (Barbosa, Parente, 2019, p. 279).

Carvalho (1998), por meio de seu texto “Brasileiro: Cidadão?” (1998), desenvolve uma narrativa, onde um policial define quem é cidadão pelo *Status Quo* e poder aquisitivo dos atores envolvidos em uma ocorrência policial. Enquanto representante do Estado ele é tido como o agente que define quem tem direito à cidadania. Tal fato desvirtua as concepções de integração e pertencimento que o ordenamento democrático prevê que, por si só, gerariam direitos de cidadania que extrapolam regulações conferidas por posições sociais. Tal acontecimento nos mostra que o que vigorava, e, talvez ainda vigore em certa medida, é a regulação de direitos por uma autoridade com ampla tomada de decisão e/ou discricionariedade, ou ainda, uma autoridade que inclui, ou exclui, socialmente quem é cidadão, mas que não pauta suas ações em pilares democráticos e cidadãos. Uma vez que:

Espera-se que a autoridade do governo seja movida pelo interesse público, assim, demanda do fortalecimento da cidadania. O que se espera com a democratização dos espaços de poder é a melhoria decisória, por meio da incorporação ao processo político do conhecimento local, ou seja, conhecimento/experiência de atores locais, suas demandas e conflitos (Pinto *et. al.*, 2018, p.629).

Diante do cenário exposto, evidencia-se a necessidade de que existam organismos independentes que façam valer os direitos legais previstos e a atuação policial cidadã, norteadas pelos Direitos Humanos e de Cidadania. Órgãos como as corregedorias, ouvidorias e conselhos comunitários de segurança, atuariam não só como demandadores de ações de segurança pública, mas também como mecanismos de controle institucionais.

Se for para garantir os direitos individuais que o Estado deva agir, a garantia da ordem e a busca da harmonia dependem desse agente público que é a polícia, detentora do uso legítimo da força. Entretanto, o Estado deve incluir seus cidadãos nas mais diversas formas. Inclusive, na participação, para juntos agirem, já que um detém a força legal e o outro a torna legítima por meio do senso moral e consciência democrática enfatizada por meio de leis às quais todos estão condicionados. Mesmo após aproximadamente trinta e cinco anos da promulgação da Constituição Federal, o modelo de segurança pública idealizado é incipiente para fazer valer as garantias fundamentais, enquanto bens almejados por todo cidadão. Afinal é necessário garantia de segurança e liberdade para que a democracia possa ser exercida (Arias, 2013).

Na busca de uma atuação alicerçada pelo positivismo de Ordem e Progresso, e mesmo pela busca do Bem-Estar e Paz Sociais, violar os preceitos dos direitos humanos não deve figurar-se como elemento garantidor dessa ordem e da lei em contextos de Estado Democrático de Direito (O'Donnell, 2004). Portanto, deve ser evidente para os agentes policiais, que sua discricionariedade e autoridade, devem pautar-se na busca de uma sociedade democrática que preserve valores como respeito à diversidade, paz, liberdade, e manutenção de preceitos cidadãos (Caldeira & Holston, 1999). Suscita-se que uma polícia democrática, e, portanto, cidadã requer que haja constante treinamento e capacitação de sua tropa para lidar com adversidades e outras questões sociais de grupos minoritários e vulneráveis, bem como a diversidade e as configurações de gênero, credo e cor de forma cada vez mais próxima às comunidades (Ribeiro, 2014).

O uso legítimo da força só é respaldado quando usado de forma proporcional à ação recebida pelo agente infrator. A atuação policial deve e requer que sejam considerados princípios já difundidos nas Academias de Polícia, tal como expresso no Caderno Doutrinário 1, da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG): legalidade, necessidade, conveniência e proporcionalidade do uso da força. Assim, utilizar a arma de fogo é considerado em caso de extrema necessidade e última instância, já que se figura como elemento potencialmente

mortal. Ademais, atualmente, há constantes atualizações e treinamentos da polícia sobre o poder e como agir (Minas Gerais, 2013).

Diante do exposto, evidencia-se que a segurança pública, em um Estado Democrático de Direito, não pode ser concebida apenas como mecanismo de repressão ou contenção da criminalidade, mas como instrumento de garantia da cidadania, das liberdades civis e da própria estabilidade democrática. Nesse sentido, a legitimidade da atuação policial decorre não apenas do monopólio legal da força pelo Estado, mas também de sua capacidade de atuar de forma proporcional, responsiva e comprometida com os direitos humanos e com a participação cidadã. Assim, compreender a relação entre democracia, participação política e segurança pública torna-se fundamental para analisar os desafios contemporâneos enfrentados pelas instituições policiais, especialmente em contextos marcados por manifestações sociais, disputas políticas e demandas coletivas por reconhecimento e direitos. É justamente a partir dessa perspectiva que a teoria democrática dahlinaiana oferece importantes contribuições analíticas, ao enfatizar elementos como participação, contestação, responsividade e pluralismo como pilares essenciais para a consolidação de democracias de qualidade.

3. Poliarquia, Participação Cidadã e Contestação Democrática

A compreensão contemporânea da democracia, tal como em Robert Dahl, ultrapassa concepções estritamente eleitorais ou procedimentais do regime democrático, incorporando elementos relacionados à participação cidadã, à pluralidade política e à possibilidade de contestação ao poder constituído. Para o autor, as democracias modernas se aproximam do modelo de poliarquia, entendido como uma forma de governo caracterizada pela ampla inclusão política, pela competição entre diferentes grupos de interesse e pela garantia de direitos civis fundamentais (Dahl, 1997; 2001). Nesse sentido, a legitimidade democrática depende não apenas da realização periódica de

eleições, mas também da existência de condições efetivas para que os cidadãos possam participar do debate público, organizar-se politicamente, expressar opiniões divergentes e influenciar as agendas decisórias do Estado.

Tal perspectiva dialoga diretamente com a concepção de cidadania desenvolvida por T. H. Marshall (1967), para quem a cidadania resulta da ampliação histórica e progressiva dos direitos civis, políticos e sociais. Enquanto os direitos civis garantem liberdades individuais fundamentais, os direitos políticos asseguram a participação dos indivíduos nos processos de decisão e representação democrática. Assim, a teoria dahlmiana complementa a abordagem de Marshall ao enfatizar que a efetivação da cidadania em sociedades democráticas depende não apenas do reconhecimento formal de direitos, mas também da existência de mecanismos institucionais que viabilizem participação, contestação e inclusão política. Dessa forma, manifestações sociais, protestos e demais formas de mobilização coletiva passam a ser compreendidos como expressões legítimas da cidadania ativa e instrumentos essenciais para a incorporação de demandas sociais ao espaço público democrático.

Para essas abordagens o processo de representação política é fundamental. Afinal, ele garante mecanismos participativos, eficientes e eficazes para se resolver os entraves e conflitos oriundos de grandes e modernas nações de forma pacífica (Dahl, 1993; Rios, 1987). A representação é tomada como um dos requisitos de um processo democrático para viabilizar a poliarquia, como “o governo de muitos”, que segundo o autor é a “referência a uma democracia representativa moderna”, com muitas formas de participação: direta, representativa, delegada, referendada etc. (Dahl, 2001, p.104). Ou ainda, que é um sistema que abarca grande número de pessoas, portanto vários grupos de interesses que devem ter suas demandas consideradas para entrar e serem discutidas na agenda das decisões políticas.

Importante destacar que existe uma limitação quanto às formas democráticas, como sugere Dahl (2001) em que é o tamanho da unidade democrática que irá determinar a escolha por participação ou representação,

onde está é o ideal para níveis micros e àquela para níveis macros. Tal comodidade é dada de forma prática tendo por base o tamanho da unidade interessada. Ora, ainda que Dahl faça tal ressalva, todavia, não podemos perder o foco da ideia que nos é dada por Rousseau, contida na obra *Democracia e seus críticos*, em que “democracia, como classicamente entendida, significa acima de todas as coisas participação direta dos cidadãos: ou a democracia é participativa ou é uma farsa” (Dahl, 1993, p.272, tradução nossa), bem como a fala de James na mesma obra em que “a democracia, mesmo como segunda opção é melhor que a anti-democracia e a poliarquia é essencial para que a democracia exista em grandes sistemas” (Dahl, 1993, p.278, tradução nossa).

Em *Democracia e seus críticos* (1993, p. 267) nos itens cinco e sete Dahl destaca, dentre muitos pontos, os seguintes: a) Os cidadãos devem ter igualdade e oportunidade para expor seus pontos de vista; b) Devem ter iguais e adequadas oportunidades para colocar suas questões na agenda, ou seja, devem dispor de participação efetiva, seja por partidos ou grupos de interesse.

Este trecho indica o meio pelo qual o cidadão exerceria sua condição de agente crítico e participante do processo democrático, sendo incluídas aqui as manifestações e os protestos populares. Da mesma forma, a igualdade de pautas sociais revela haver muitas demandas e para se alcançar algumas delas, é o exercício popular da manifestação ou do protesto que se revelam fortes ferramentas da participação cidadã. Assim, a inserção no cenário político de um elemento externo (o cidadão, que é receptor dessa ação), é bem vinda e se mostra essencial para o exercício democrático na poliarquia.

Tais aspectos destacados na teoria de Dahl fundamentam autores nacionais contemporâneos. Avritzer (2013, pág. 35), por exemplo, sugere que, algumas instâncias de participação social, como os conselhos especificamente, “devem abranger também as comunidades tradicionais e a infraestrutura com o intuito de se constituírem em uma ampla via de inclusão social” uma vez que compõe práticas do tripé democrático. Diante disso, compreende-se que “a governança surge com diferentes visões, mas em seu centro se encontra o

processo público, contemplando o permanente exercício da cidadania para democratizar a administração pública (Pinto *et. al* 2019, pág. 630).

Diante do exposto, percebe-se que a teoria dahlmiana oferece importante sustentação para compreender a democracia para além de seus aspectos estritamente eleitorais, reconhecendo a participação política, a contestação pública e a inclusão cidadã como dimensões essenciais de regimes democráticos de qualidade. Nesse sentido, manifestações, protestos e demais formas de mobilização coletiva passam a ser entendidos como mecanismos legítimos de participação social e expressão política, possibilitando que diferentes grupos apresentem demandas, disputem agendas e pressionem o Estado por reconhecimento e garantia de direitos. Tal compreensão reforça a ideia de que a cidadania democrática não se limita ao voto, mas envolve a participação contínua dos indivíduos na esfera pública, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais, conflitos políticos e disputas por representação.

Contudo, é justamente nesse cenário que emerge uma tensão central para as democracias contemporâneas: como garantir simultaneamente o direito à manifestação, à contestação política e à participação cidadã sem comprometer a preservação da ordem pública e da segurança coletiva? Tal questão torna-se ainda mais sensível quando se observa o papel desempenhado pelas instituições policiais, especialmente pela Polícia Militar, nos contextos de protestos e mobilizações sociais. Assim, torna-se necessário analisar como a atuação policial se insere nesses espaços de disputa democrática, bem como os dilemas existentes entre o exercício legítimo da autoridade estatal e a proteção das liberdades civis constitucionalmente asseguradas, temática que será discutida na seção seguinte.

4. Polícia Militar e Contestação Democrática: Entre a Garantia da Ordem e as Liberdades Cívicas

Poderia soar contraditório pensar em Polícia Militar (PM) e manifestações sociais. Isso deve-se ao fato de que, muitas vezes, a PM é acionada ou cumpre ordens superiores para comparecer em locais de manifestações populares a fim de coibir atos considerados crimes ou contravenções ou simplesmente guardar a manutenção da ordem pública, seja fazendo a gestão do trânsito ou mesmo garantindo a incolumidade física dos envolvidos e a proteção do patrimônio público e privado.

Movimentos sociais podem ser motores de grandes mudanças e costumam ter impactos políticos e sociais expressivos o que, por motivos óbvios, pode não ser bem recepcionado por governos e por conseguinte, pode ser por eles, reprimidos. Entretanto, as governanças democráticas passaram a melhor tolerar variadas formas de movimentos sociais (manifestações e protestos), conforme a vontade popular. É nessa ação que se consolida a voz social de forma democrática que, cada vez mais exige direitos. Inclusive, desde 1988, após a promulgação da Constituição Cidadã que passa a vigorar o direito de todos de se reunirem livremente de forma pacífica. Podemos citar algumas dessas reuniões populares ocorridas de 2013 em diante: “protestou-se contra aumento dos transportes públicos, contra a copa do mundo, contra a falta de moradia nos grandes centros, contra a discriminação racial e qualquer tipo de preconceito, contra a impunidade e corrupção” (Novellino, 2017, p. 22).

O papel da PM não é dos mais fáceis: se um lado garantir que as manifestações exerçam de forma pacífica e democrática o direito constitucional. De outro, a locomoção e demais direitos que possam ser atingidos pela realização da manifestação, vez que tolhida a locomoção demais direitos podem ser atingidos. Contudo, não se deve perder de vista o fato de que não há, na democracia, direito absoluto e harmonizar tais aspectos é tarefa árdua.

Não obstante, observa-se que, em determinadas situações, conforme Pontes e Ramires (2009), faz-se necessário que os membros da Polícia Militar utilizem a força para conter atos de violência e restaurar a ordem pública. Nesse sentido, tal atuação mostra-se legítima quando amparada pelos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e razoabilidade, parâmetros que orientam o uso diferenciado da força no âmbito da segurança pública brasileira (Brasil, 2014).

Neste contexto, pontua-se que a ação da PM deve ser balizada pelo uso da força, com conhecimento teórico e prático e não uma demonstração de autoritarismo, reavivando os fantasmas do Regime Militar no Brasil. É dever da polícia estar presente em qualquer tipo de manifestação popular, como já exposto, não para reprimir o direito legal do cidadão, mas para prevenir a prática de crimes que possam ocorrer nesses atos públicos. Todavia, em movimentos sociais é, com certa frequência, frágil e quase imperceptível o que seria necessidade e excesso, o que é legal e o que não seja. É nesse momento que a atuação policial não encontra apoio social, pois tais ações não são sacralizadas, sendo recepcionadas como excesso e violência.

Não se defende aqui a ação violenta e arbitrária, essa deve sim ser coibida e punida, mas a garantia da ordem requer ações enérgicas que não devem servir de álibi aos antidemocráticos, oportunistas e congêneres. É inegável a importância da liberdade de manifestação, mas tão importante quanto é o direito à segurança de todos, a fim de se manter a urbanidade dos movimentos sociais decorrentes do direito de reunião. Assim, a participação da polícia preventiva é fundamental justamente para que esse direito seja exercido.

Nessa perspectiva, o eventual uso da força por agentes policiais somente encontra legitimidade quando fundamentado nos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e razoabilidade, elementos amplamente associados às concepções democráticas de uso legítimo da força estatal. A atuação policial em manifestações sociais deve, portanto, pautar-se por critérios técnicos, jurídicos e democráticos, evitando práticas arbitrárias ou

autoritárias que remetam a experiências históricas de repressão incompatíveis com o Estado Democrático de Direito. Afinal, conforme discutido anteriormente a partir das contribuições de O'Donnell (2004) Diamond e Morlino (2005), a qualidade da democracia depende diretamente da capacidade das instituições coercitivas atuarem sob limites legais claros, respeitando direitos civis, mecanismos de *accountability* e garantias constitucionais.

Desse modo, não se defende aqui a ação policial violenta ou arbitrária, a qual deve ser controlada, responsabilizada e punida quando violar direitos fundamentais. Todavia, também não se pode ignorar que a preservação da ordem pública e da segurança coletiva constitui função legítima do Estado democrático. Assim, a atuação preventiva da Polícia Militar torna-se essencial justamente para viabilizar o próprio exercício do direito à manifestação, garantindo que protestos e mobilizações sociais ocorram dentro de parâmetros democráticos, seguros e compatíveis com a convivência coletiva. Conclui-se, portanto, que a aparente contradição entre Polícia Militar e manifestações sociais somente pode ser superada quando a atuação policial estiver orientada pelos princípios da cidadania, da legalidade democrática, dos direitos humanos e da compreensão de que participação e contestação são elementos constitutivos — e não ameaças — das democracias contemporâneas.

Considerações finais

O presente artigo buscou analisar a relação entre polícia cidadã, movimentos sociais e manifestações populares no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro, evidenciando os dilemas existentes entre a manutenção da ordem pública e a garantia das liberdades civis. Partiu-se do pressuposto de que democracia, cidadania e segurança pública constituem dimensões interdependentes, de modo que a atuação estatal voltada à preservação da ordem não pode se dissociar da proteção dos direitos

fundamentais, da participação política e do reconhecimento da legitimidade das formas democráticas de contestação social.

A partir das contribuições teóricas de Dahl (1993; 2001), Marshall (1967), Habermas (1984), Castells (2017), Diamond e Morlino (2005), bem como O'Donnell (2004), verificou-se que a democracia contemporânea não pode ser compreendida apenas sob uma perspectiva estritamente eleitoral ou formal. Democracias de qualidade pressupõem participação política efetiva, contestação pública legítima, garantia de direitos civis, responsividade institucional e mecanismos de controle sobre o exercício do poder estatal. Nesse sentido, manifestações, protestos e movimentos sociais não devem ser interpretados exclusivamente como expressões de conflito ou ameaça à ordem pública, mas também como mecanismos legítimos de participação cidadã, reivindicação de direitos e incorporação de demandas sociais ao espaço público democrático.

Ao longo da discussão, demonstrou-se que a própria noção de cidadania ultrapassa a dimensão jurídica formal do pertencimento ao Estado, incorporando a efetivação concreta de direitos civis, políticos e sociais. Assim, a participação social, as mobilizações coletivas e a ocupação do espaço público revelam-se elementos fundamentais para o fortalecimento democrático, sobretudo em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, exclusão social e déficits históricos de representação política, como ocorre no caso brasileiro. A ampliação das formas de participação e contestação, portanto, representa não apenas um direito constitucionalmente assegurado, mas também importante mecanismo de aperfeiçoamento democrático e de aproximação entre Estado e sociedade.

Nesse contexto, a segurança pública assume papel estratégico na consolidação do Estado Democrático de Direito. Contudo, verificou-se que a compreensão tradicional da segurança, baseada exclusivamente em perspectivas repressivas e militarizadas de controle social, mostra-se insuficiente diante das complexidades contemporâneas. A ideia de segurança cidadã surge justamente como alternativa voltada à integração entre

preservação da ordem pública, garantia de direitos fundamentais, prevenção da violência e fortalecimento da cidadania. Assim, a atuação policial democrática exige mais do que capacidade operacional de repressão ao crime: demanda responsividade institucional, respeito aos direitos humanos, mediação de conflitos, proporcionalidade no uso da força e compromisso permanente com os princípios constitucionais.

A Polícia Militar, enquanto instituição responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, ocupa posição particularmente sensível nesse cenário, sobretudo em contextos de manifestações sociais e protestos populares. Conforme discutido ao longo do texto, existe uma tensão permanente entre o exercício legítimo da autoridade estatal e a proteção das liberdades civis, especialmente dos direitos de reunião, expressão e contestação política. Todavia, concluiu-se que tais elementos não devem ser compreendidos como necessariamente antagônicos. Ao contrário, em democracias consolidadas, cabe às instituições policiais atuar justamente para garantir que diferentes direitos coexistam dentro de parâmetros democráticos e constitucionais.

Dessa forma, o uso legítimo da força estatal somente encontra respaldo quando pautado pelos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade e razoabilidade, evitando práticas arbitrárias ou autoritárias incompatíveis com os fundamentos democráticos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. A legitimidade da atuação policial não decorre apenas do monopólio legal da força pelo Estado, mas principalmente de sua submissão aos limites constitucionais, aos mecanismos de accountability e ao reconhecimento da cidadania como elemento central da ordem democrática. Assim, práticas de violência institucional, repressão indiscriminada ou criminalização de manifestações sociais fragilizam não apenas os direitos individuais, mas também a própria legitimidade democrática das instituições de segurança pública.

Conclui-se, portanto, que a construção de uma polícia verdadeiramente cidadã depende do fortalecimento de mecanismos de controle

institucional, formação continuada dos agentes de segurança, aproximação entre polícia e comunidade, participação social na formulação de políticas públicas e consolidação de práticas orientadas pelos direitos humanos e pela mediação democrática dos conflitos sociais. Isso implica reconhecer que segurança pública e cidadania não constituem categorias opostas, mas dimensões complementares e indispensáveis à consolidação de democracias de qualidade. Afinal, somente em contextos nos quais coexistam liberdade, participação política, proteção social e segurança coletiva é possível assegurar o pleno exercício da cidadania e a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Referências

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís; TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). Controle social de territórios: teoria e prática. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018
- ARIAS, E. The impacts of differential armed dominance of politics in Rio de Janeiro, Brazil. *Studies in Comparative International Development*, v. 48, n. 3, p. 263-284, Sep. 2013.
- AVRITZER, L. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. Fundação Perseu Abramo, 2013.
- AZEVEDO, André Gomma de. *Justiça restaurativa e mediação vítima-ofensor*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2005.
- BAYLEY, David H. *Patterns of policing: a comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1990.
- BERLIN, Isaiah et al. Dois conceitos de liberdade. Isaiah Berlin: estudos sobre a humanidade. São Paulo: Companhia das Letras, p. 226-271, 2002.
- BARBOSA, A.C.Q.; PARENTE, C.; **Sociologia, Gestão e Economia: Diálogos transversais entre Brasil e Portugal**. Curitiba: Editora CRV, 2019. Capítulos 9, 10 e 11.
- BRASIL. **Lei n.º 13.060, de 22 de dezembro de 2014**. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública

em todo o território nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 2014.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRANDÃO, Assis. **Democracia e Desenvolvimento em Robert Dahl**. UFPE, 2007.

Bram Klievink & Marijn Janssen Developing Multi-Layer Information Infrastructures: Advancing Social Innovation through Public-Private Governance, Information Systems Management, 31:3, 240-249, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1080%2F10580530.2014.923268>. Acesso em: 1 fev. 2022.

CALDEIRA, T. P. R.; HOLSTON, J. Democracy and violence in Brazil. Comparative Studies in Society and History, v. 41, n. 4, p. 691-729, Oct. 1999.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CONSTANT, Benjamin. A liberdade dos antigos comparada à dos modernos. Edipro, 2019.

CASTELLS, M. **O poder da comunicação**. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

COTTA, Francis Albert. **Vozes das Ruas: Ressentimentos Sociais e Manifestações em Junho de 2013**. Edições Superiores: Belo Horizonte, 2019.

COUTO, E. F. A atuação da Defensoria Pública da União nas manifestações populares espontâneas de junho de 2013 na cidade de Belo Horizonte. In: **Seminário de Gestão de Multidões, Manifestações e Distúrbios Cívicos nos Grandes Eventos**. Secretaria Extraordinária de Segurança de Grandes Eventos. Centro Integrado de Comando e Controle. Rio de Janeiro. 16 a 20 de setembro de 2013.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: Dagnino, E. (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DAHL, Robert. **La Democracia y sus Críticos**. Buenos Aires: Paidós, 1993, 2ª ed.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (org.). Assessing the quality of democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

FOUCAULT, Michel. Segurança, território, população. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar 1967.

MOTTA, Denise. Minas Gerais: 2012. Café das Quatro. **Homicídios aumentam 16,33% em 2011 em Minas Gerais**. Disponível em: http://www.cafedasquatro.com.br/materia/?cM=270297&title=homicidios-aumentam-16,33_-em-2011-em-minas-gerais. Acesso em: 20 mai 2012

MARX, Karl. Sobre a questão judaica. Boitempo Editorial, 2010.

MENKE, Ben; WHITE, Michael; CAREY, William. Police professionalism and legitimacy. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 2002.

MINAS GERAIS. Polícia Militar de Minas Gerais. caderno doutrinário 1: Intervenção Policial - Processo de Comunicação e Uso de Força. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2013.

MONET, Jean-Claude. Polícias e sociedades na Europa. São Paulo: Edusp, 2006.

MONJARDET, Dominique. O que faz a polícia: sociologia da força pública. São Paulo: Edusp, 2012.

NOVELLINO, Vicente Nicola. As manifestações públicas e o papel constitucional das polícias militares. **Revista LEVS**. UNESP, Marília, 2017, pgs. 22-39.

O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 15, n. 4, p. 32-46, 2004.

OLIVEIRA, Paulo Tiego Gomes de. **Lei Maria da Penha**: Olhares diferentes para a Violência Doméstica. Belo Horizonte: Instituto de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2010.

OLIVEIRA, Paulo Tiego Gomes de. **Violência de gênero**: a violência contra a mulher na perspectiva de policiais militares. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia

Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, 2014. 152f.

PINTO, T. R. G. S.; MARTINS, S.; LEONEL, D. S.; CKAGNAZAROFF, I. B.; **Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local.** INTERAÇÕES, v. 19, p. 627-641, 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a constituição brasileira de 1988.** Rev.Tribunais - V.833- Mar.2005 - pag.41-53

PONTES, Bruno César Fonseca; RAMIRES, Marcelo de Oliveira. **Uso progressivo da força policial.** Goiânia: Kelps, 2009.

REINALDO. Belo Horizonte: 2012. Blog Amigos da Caserna. **Governo de Minas proíbe polícia de divulgar dados sobre violência.** Disponível em: <http://www.amigosdecaserna.com.br/Governo-deminas-proibe-policia-de-divulgar-dados-sobre-violencia>. Acesso em: 23 mai 2012

REINER, Robert. A política da polícia. São Paulo: Edusp, 2004.

RIBEIRO, Ludmila. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). *Análise Social*, v. XLIX, p. 272-309, 2014.

RIOS, J. A. **Participação.** In: SILVA, B. (coordenador geral). *Dicionário de Ciências Sociais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1987, p. 869-70.

ROCHA, Carlos V. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: SENTGEL, M. et. al. **Políticas Públicas de apoio sociofamiliar.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2001.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Violências e conflitualidades.* Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

SILVA, Cristiane. *Jornal Estado de Minas*. **Crimes violentos cresceram quase 11% em Minas Gerais no ano passado.** Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/02/29/interna_gerais,280654/crimes-violentos-cresceram-quase-11-em-minas-gerais-no-ano-passado.shtml. Acesso em: 30 abri 2012.

SILVA, G. F. da ., RIBEIRO, L. M. L., MELO, C. R. F. de ., & SANTOS, M. R.. A construção institucional da força policial e os padrões de policiamento na América Latina. *Revista Brasileira De Ciência Política*, 44, 2025.

SOARES, L.E., 2006. Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, 20(56), pp.91-106.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2010: Anatomia dos Homicídios no Brasil.** Instituto Sangari, 2010.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UnB, 1999.

ZAVATARO, B. **Da reforma do setor público à avaliação de desempenho das organizações policiais**. São Paulo: Observatório de Segurança Pública - Boas Práticas no Estado de São Paulo, 2007.