



Faculdade Dom Adelio Tomasin - FADAT

Curso de Graduação em Direito

ARMSTRONG BRAGA FERREIRA

**A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA: Aspectos Constitucionais do Emprego das Guardas Cíveis
Municipais na Escalada da Violência**

QUIXADÁ

2025

ARMSTRONG BRAGA FERREIRA

A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA: Aspectos Constitucionais do Emprego das Guardas Cíveis
Municipais na Escalada da Violência

Monografia apresentada como requisito para
aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão
de Curso II e conclusão do Curso de Direito da
Faculdade Dom Adélio Tomasin - FADAT.

Orientador: Prof. Me. Francisco das C. da Silva.
Coorientador: Prof. Dr. Valter Moura do Carmo.

QUIXADÁ

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
FADAT - Educação Superior
Biblioteca Francisca Alexandre Gomes (Dona Mocinha)

FE175

Ferreira, Armstrong Braga

A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: Aspectos Constitucionais do Emprego das Guardas Cíveis Municipais na Escalada da Violência / Armstrong Braga Ferreira. – 2025.

50 f. :

Ilustrações: Não possui.

TCC-Graduação – FADAT - Educação Superior. - Curso de Direito.

Orientação: Mestre(a) Francisco das C. da Silva.

Coorientação: Doutor(a) Valter Moura do Carmo.

Palavras-chave: segurança pública, Guarda Civil Municipal, legislação, jurisprudência, policiamento preventivo.

CDD 740

Gerada automaticamente mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: Aspectos Constitucionais do Emprego das Guardas Civis Municipais na Escalada da Violência

ARMSTRONG BRAGA FERREIRA

Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Apresentado a Banca
Examinadora e (Re) Aprovada em xxx.

Pref.^o Me. Francisco das Chagas da Silva
Orientador

Pref.^o Dr. Manoel Bandeira dos Santos Neto
1º Avaliador

Prof.^a Ma. Clara Maria Teles Rodrigues
2º Avaliador

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A Faculdade Dom Adelio Tomasin - FADAT, na representação do Curso de Direito e seus docentes, declaram isenção de responsabilidade por produções incompatíveis com as normas metodológicas e científicas, bem como obras com similaridades parciais, totais ou conceituais; sendo de responsabilidade do aluno a produção e qualidade de produção, bem como veracidade, verossimilhança e confiabilidade dos dados apresentados no trabalho.

Armstrong Braga ferreira
Acadêmico

Prof. Me. Francisco das Chagas da Silva
Orientador

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo
Professor da Disciplina

Prof. Me. Francisco das Chagas da Silva
Coordenador de Curso

DEDICATÓRIA

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso - TCC a minha família e aos amigos que contribuíram nessa jornada e ao amado mestre Deus pai, filho e espírito, que tudo dedicou a mim, inclusive a sua própria vida!

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, por me proporcionar saúde e força todos os dias e por permitir a continuidade do meu interesse em buscar o conhecimento e o entendimento do mundo em que vivemos.

À minha família, pelos ensinamentos, desde a mais tenra idade, acerca da importância de estudar e de procurar contribuir de alguma forma para a melhoria do nosso mundo e em particular o nosso País. Ainda, pela paciência e disposição para as discussões sobre o tema pesquisado, e pelas horas roubadas do nosso convívio.

Ao meu orientador, Prof. Me. Francisco das Chagas da Silva, incentivador/idealizador na consecução desse projeto, em cursar Direito, ainda pela sua gentileza em estar sempre à disposição no saneamento das dificuldades, extensivos ao Prof. Dr. Valter Moura do Carmo, professor da disciplina e coorientado, e aos integrantes da banca avaliadora.

À honrosa equipe de profissionais (Coordenação, Professores e Colaboradores) do Curso de Direito, da Fadat, pelo extraordinário interesse e dedicação demonstrada na realização das atividades docentes, sempre com excelência, ao longo dessa jornada.

E não menos importante, aos amigos Antônio Martins e Cristiane Barreira, que sem a ajuda incondicional de ambos não lograria êxito nessa empreitada. Nos momentos mais difíceis ao longo desses anos, recebi sempre o apoio para dirimir as dificuldades. Pessoas que levarei como presentes ofertada pela Fadat, para vida.

Enfim, agradeço a todos os que fizeram parte desta longa jornada:

GRATIDÃO!

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os aspectos jurídicos da atuação das Guardas Cíveis Municipais (GCM) no contexto da segurança pública municipal, com ênfase no uso dessas corporações como instrumentos de policiamento preventivo e ostensivo. A análise inclui também uma comparação das interpretações da jurisprudência dos Tribunais Superiores, destacando os desafios e as ambiguidades no reconhecimento das competências das Guardas Cíveis Municipais no âmbito da segurança pública. No que se refere à abordagem metodológica, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois procurou-se entender o problema em sua totalidade, a partir de suas objetividades. Utilizou-se o método dedutivo, ou seja, uma abordagem lógica que parte de princípios gerais para chegar a conclusões específicas, tem como metodologia a pesquisa bibliográfica que por meio de um processo de levantamento, seleção, análise e organização de informações relevantes sobre o tema publicado em: livros, artigos científicos, teses, dissertações e outras fontes, além da legislação pertinente. O trabalho é constituído por três capítulos, além do introdutório assim definido: no capítulo dois são apresentados os limites constitucionais de atuação das guardas municipais, no terceiro, são apresentados os aspectos, no quarto, sintetizam-se informações sobre estrutura institucional dos órgãos de segurança pública e os desafios do atual modelo, e uma breve conclusão.

Palavras-chave: segurança pública; Guarda Civil Municipal; legislação; jurisprudência; policiamento preventivo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the legal aspects of the performance of the Municipal Civil Guards (GCM) in the context of municipal public security, with emphasis on the use of these corporations as instruments of preventive and ostensive policing. The analysis also includes a comparison of the interpretations of the case law of the Superior Courts, highlighting the challenges and ambiguities in the recognition of the competencies of the Municipal Civil Guards in the scope of public security. Regarding the methodological approach, this is a qualitative research, since it sought to understand the problem in its entirety, based on its objectivities. The deductive method was used, that is, a logical approach that starts from general principles to reach specific conclusions, using bibliographic research as its methodology, through a process of survey, selection, analysis and organization of relevant information on the subject published in: books, scientific articles, theses, dissertations and other sources, in addition to the pertinent legislation. The work consists of three chapters, in addition to the introductory chapter defined as follows: in chapter two, the constitutional limits of the actions of municipal guards are presented; in the third, the aspects are presented; in the fourth, information is summarized on the institutional structure of public security bodies and the challenges of the current model, and a brief conclusion.

Keywords: public security; Municipal Civil Guard; legislation; case law; preventive policing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ART	- Artigo
CF	- Constituição Federal
EGGM	- Estatuto Geral dos Guardas Municipais
ESTADIC	- Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FADAT	- Faculdade Dom Adelio Tomasin
FNSP	- Fundo Nacional de Segurança Pública
GCM	- Guardas Civis Municipais
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LGBTQIAPN+	- Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais, Não-binários e o sinal de "+" representa outras identidades e orientações sexuais não especificadas
MUNIC	- Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PNSPDS	- Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
RE	Recurso Extraordinário
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Supremo Tribunal Justiça
SUSP	- Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 LIMITES CONSTITUCIONAIS DE ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS	13
2.1 O papel do estado e da sociedade nas dinâmicas de segurança	13
2.2 Efeitos dos fatores socioeconômicos na segurança pública.....	20
3 SEGURANÇA CIDADÃ E POLÍTICAS MUNICIPAIS	27
3.1 Por que políticas municipais de segurança cidadã.....	27
3.2 Indicadores de desempenho	31
4 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO	38
4.1 As inovações infraconstitucionais e o município	38
4.2 Aspectos jurídicos e legitimação da atuação das guardas municipais	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública é um esforço conjunto, onde o Estado atua como a base provedora juntamente com a sociedade como parceira efetiva, cada um com seu papel e responsabilidade. Conforme atribuição do art. 144, Constituição Federal/88, define que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, [...] exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. O mesmo dispositivo estabelece ainda, nos incisos do I ao VI, expressa que os órgãos responsáveis pela consecução de tais fins são a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares, os Corpos de Bombeiros Militares, e por fim as Polícias Penais federal, estaduais e distrital.

Os órgãos acima citados estão sob a jurisdição da União, nos três primeiros casos, e dos estados, nos três últimos. Aos municípios, estaria facultada a criação de “guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações” (CF/1988, Art. 144, § 8º). Desta rápida leitura, percebe-se uma lógica de repartição da responsabilidade pela manutenção da ordem pública entre as três esferas de governo.

Ainda assim, é comum a percepção de que a segurança pública é de exclusiva competência dos governos estaduais. Isso possivelmente deve-se ao fato de que é sob a tutela destes que se encontram as polícias militar e civil, responsáveis respectivamente pelo policiamento ostensivo e pela investigação dos crimes e, portanto, faces visíveis do aparelho estatal no combate à criminalidade violenta. Contudo, as possibilidades de atuação das demais esferas de governo na garantia da segurança pública são inúmeras e de grande importância.

Neste sentido, o governo federal vem lentamente assumindo um papel mais ativo na formulação de políticas de segurança pública, em especial no que diz respeito ao seu planejamento e financiamento. Um primeiro exemplo disso é a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei Federal nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001), destinado a apoiar os entes federados nas ações voltadas à prevenção da violência e à promoção da segurança. Estão aptos a receber recursos da União estados e municípios que obedeçam a certos critérios, o que já demonstra uma concepção integrada no planejamento de políticas de segurança.

Outra novidade foi a criação da Força Nacional de Segurança Pública, por meio da Lei Federal nº 11.473, de 10 de maio de 2007. A Força se presta à execução de “atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Lei Federal nº 11.473/2007, art. 1º) e é formada por militares e servidores civis de unidades da

Federação que celebrem convênio com a União para tal fim. Na prática, tem sido de grande utilidade para conter situações de emergência em estados que passam por crises de segurança.

A principal iniciativa das prefeituras tem sido a criação de guardas municipais, responsáveis inicialmente pela proteção dos bens, serviços e instalações municipais, mas que, com o tempo, assumiram também outras funções. A edição da Lei Federal nº 13.022 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), de 8 de agosto de 2014, parece ter referendado a assunção de um papel mais ativo dos municípios na manutenção da segurança pública.

Tais questões não podem ser tratadas exclusivamente pela ação policial. Os municípios, mais próximos à realidade das comunidades que sofrem com a violência, encontram-se numa posição privilegiada para diagnosticar estes problemas, “compreender [...] dinâmicas específicas de vulnerabilidade e vitimização de grupos populacionais e territórios” e, assim, atuar para solucionar ou mitigar tais problemas.(Pereira, 2018)

Com o aumento da violência e diante do atual modelo de segurança pública adotado no Brasil, surgem questionamentos sobre a atuação das Guardas Cíveis Municipais: estariam essas instituições aptas a atuar como polícia municipal na repressão aos crimes? Além disso, discute-se se há inconstitucionalidade na atuação da Guarda Civil Municipal quando esta realiza rondas preventivas e ostensivas, atuando como força policial em crimes de baixa potencialidade, no âmbito municipal.

Parte-se da hipótese de que as Guardas Cíveis Municipais exercem um papel fundamental na mediação de conflitos locais e na proteção da população, com atribuições que vão além da defesa dos bens, serviços e instalações municipais, incluindo ações preventivas e educativas em segurança pública. O policiamento baseado em evidências, realizado pelas GCMs, tem potencial para reduzir os danos causados pela criminalidade. O Estatuto das Guardas Municipais, instituído pela Lei Federal nº 13.022/2014, representa um marco essencial ao conferir às guardas uma identidade própria, distinta das demais forças de segurança, fundamentada na prevenção e no policiamento de proximidade. Essa nova concepção de segurança, entendida como um direito social fundamental, permite vislumbrar a possibilidade de redução da violência e da criminalidade a níveis suportáveis, por meio da implementação de políticas públicas eficazes.

O tema da pesquisa, segurança pública municipal, figura como a principal preocupação de eleitores, de acordo com o Jornal Nexa, publicado em setembro de 2024, onde apontou que em oito capitais brasileiras, apesar de policiamentos ostensivo e investigativo estarem nas mãos de governos estaduais, o município tem um protagonismo para enxergar quais são os principais

problemas que afligem a população e com isso articular políticas de prevenção primária à violência.

Nessa matéria aponta que a segurança pública é citada como o principal problema da cidade por eleitores de oito capitais brasileiras, de acordo com pesquisas feitas pela consultoria “Genial/Quest” em agosto de 2024, realizado após o início da campanha eleitoral daquele ano, o tema da segurança afeta menos a avaliação dos prefeitos do que outros assuntos das suas competências, como saúde, mobilidade urbana e zeladoria.

Segundo a Constituição Federal/88, a área da segurança pública é uma responsabilidade dividida entre os governos federal, estadual e municipal (instituído pela Lei Federal nº 13.022/2014), que têm atribuições diferentes, mas complementares. compete a gestão municipal mostrar qual é o papel dos municípios na prevenção à violência.

Nos levantamentos realizados pela Consultoria de Pesquisa, em 24 capitais brasileiras mostraram que a segurança é o tema que mais preocupa os eleitores das capitais pesquisadas, três delas, os maiores colégios eleitorais do país: São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro, que disparadamente, o mais preocupante, com 60% dos eleitores disseram que a segurança é o problema mais latente da cidade. Na capital, Fortaleza, a preocupação com a segurança é de 45%, dos eleitores, a insegurança é o problema mais grave que a capital cearense enfrenta hoje, seguido por saúde, que apontou um índice de 24%, dos entrevistados (RUPP, Isadora, 2024 n.p.).

O município tem um protagonismo para detectar quais são os principais problemas que afligem a população e articular políticas de prevenção primária à violência. Pela sua proximidade com as comunidades. A lógica que precisa ser seguida é a de que a segurança pública é um problema dos estados, mas não só. Também é dos governos municipais, porque é no território que a população sofre os efeitos da falta de segurança no cotidiano.

Nessa referida consulta, em relação a outras políticas públicas, a segurança figura como maior preocupação dos brasileiros. O assunto foi lembrado por 30% dos entrevistados, a frente das questões sociais (22%), da economia (19%), da corrupção (13%), da saúde (10%) e da educação (6%). Nesse mesmo período, a corrupção era assinalada por 17% e era apenas o terceiro tema de maior preocupação do eleitorado, atrás da economia e da saúde (RUPP, Isadora, 2024 n.p.).

No contexto da redemocratização brasileira, a primeira responsabilidade dos municípios no que compete à segurança pública se concentrava na constituição de guardas municipais para a proteção de bens públicos, serviços e instalações dos municípios. É uma instituição policial que realiza um patrulhamento preventivo e de segurança básica nas cidades. De acordo com a

previsão da Lei nº 13.022/2014, (Estatuto Geral das Guardas), existe ainda outras 18 competências específicas que pode contribuir no aspecto das políticas públicas na área de segurança.

Os objetivos deste trabalho consistem em compreender os aspectos jurídicos envolvidos na atuação dos municípios na aplicação das políticas públicas de segurança, especialmente no uso da Guarda Civil Municipal como instrumento de policiamento preventivo e ostensivo, e na promoção da cultura da paz junto às comunidades locais. Para isso, busca-se analisar o trabalho das Guardas Civis Municipais no contexto da segurança pública municipal, com foco na aproximação comunitária em territórios locais; deduzir os aspectos jurídicos relacionados à legislação que rege a atuação dessas guardas, em conformidade com a Constituição Federal, no que tange o Art. 144, § 8º, e o art. 3º da Lei Federal nº 13.022/2014, além de comparar as divergências e os entendimentos jurídicos sobre o papel das Guardas Civis Municipais como força de polícia preventiva e ostensiva, à luz do entendimento jurisprudência dos Tribunais Superiores.

No que tange à abordagem metodológica, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois procurou-se entender o problema em sua totalidade, a partir de suas objetividades. Utilizou-se o método dedutivo, ou seja, uma abordagem lógica que parte de princípios gerais para chegar a conclusões específicas, tem como metodologia a pesquisa bibliográfica que por meio de um processo de levantamento, seleção, análise e organização de informações relevantes sobre o tema publicado em: livros, artigos científicos, teses, dissertações e outras fontes, além da legislação pertinente. Essa é uma etapa crucial para fundamentar o trabalho científico, fornecendo o embasamento teórico necessário para o desenvolvimento da pesquisa (Mazucato, 2018).

Este Trabalho de Conclusão de Curso é constituído por três capítulos, além deste introdutório assim definido: no capítulo dois são apresentados os limites constitucionais de atuação das guardas municipais, em seguida por sub títulos que trata sobre o papel do estado e da sociedade nas dinâmicas de segurança, seguido dos efeitos dos fatores socioeconômicos na segurança pública. No terceiro, são apresentados os aspectos da segurança cidadã e políticas municipais, trata os subtítulos do por que políticas municipais de segurança cidadã, encerrando como os indicadores de desempenho. No quarto, sintetizam-se informações sobre estrutura institucional dos órgãos de segurança pública e os desafios do atual modelo, sequencialmente é abordado as inovações infraconstitucionais e o município, finalizando com aspectos jurídicos e legitimação da atuação das guardas municipais, e uma breve conclusão.

2. AS GUARDAS MUNICIPAIS E OS LIMITES INSTITUCIONAIS DE ATUAÇÃO

As Guardas Civis Municipais desenvolvem um papel relevante na segurança pública dos municípios brasileiros. Não obstante, existe uma discussão jurídica acirrada sobre quais são os marcos da sua atuação, singularmente sobre até que ponto essas instituições podem exercer funções típicas de polícia. O assunto é de grande importância para os operadores do Direito, já que contorna interpretação constitucional, a estruturação federativa de competências e os efeitos na segurança pública.

Há um ordenamento que o princípio da reserva constitucional, que determinados assuntos e funções devem ser efetuadas apenas pelos entes federativos taxativamente autorizados pela Constituição. Nesse caso particular, a segurança pública, há uma divisão expressa das atribuições entre União, Estados e Municípios.

Estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, desempenhada pelos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Quanto a Guarda Municipal tem um encargo auxiliar e característico, mas não se enquadra como órgão de polícia ostensiva ou judiciária, na literalidade assegura o art. 144, §8º, da CF/88, que: Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Brasil, 2014)

Este entendimento ajuda a evitar conflitos de competência e promove a harmonização das tarefas de segurança pública, assegurando que todos os entes possam agir de maneira coordenada e eficaz.

2.1 O papel do Estado e da sociedade nas dinâmicas de segurança

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988). Nesse contexto, o Estado brasileiro possui um papel central na garantia da segurança pública, cabendo-lhe a coordenação dos órgãos que compõem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conforme estabelecido pela Lei nº 13.675/2018, que unifica e organiza a atuação integrada das instituições de segurança (Brasil, 2018).

As polícias civil e militar desempenham funções distintas, porém complementares. A Polícia Militar atua na prevenção e repressão imediata de crimes, exercendo o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Já a Polícia Civil tem como atribuição principal a investigação criminal, sendo responsável pela apuração de infrações penais, exceto as de natureza militar (Brasil, 1988). Essas funções são realizadas sob a coordenação do poder estadual, mas em articulação com os demais entes federativos, conforme previsto na Lei nº 11.473/2007, que trata da cooperação federativa em segurança pública (Brasil, 2007).

O sistema prisional, por sua vez, constitui um pilar fundamental da segurança pública, não apenas no aspecto punitivo, mas também na ressocialização de indivíduos. A gestão do sistema penitenciário demanda políticas públicas efetivas para garantir os direitos dos presos e prevenir a reincidência criminal, além de medidas que enfrentem a superlotação e a violência nas unidades prisionais (Minayo *et al.*, 2013).

O Ministério Público exerce relevante função no controle externo da atividade policial e na promoção da justiça, atuando como fiscal da lei e defensor da sociedade. Seu papel é essencial na responsabilização penal e na garantia do devido processo legal, assegurando a legalidade e a legitimidade da atuação dos órgãos de segurança (O'Donnel, 1998; 1999).

Além desses agentes tradicionais, a participação dos municípios na segurança pública tem se ampliado. O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) e a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais consolidam a atuação das guardas como forças auxiliares na proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais (Brasil, 2014; Brasil, 2005). Contudo, decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça têm limitado sua atuação em abordagens policiais sem relação direta com o patrimônio público municipal, como no Recurso Especial nº 1.977.119, no qual foi considerada ilícita a prova obtida por guarda municipal em ação que não se relacionava claramente com sua competência (STJ, 2022).

Em decisão paradigmática, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 995, tem debatido os limites e a constitucionalidade das ações das guardas municipais, reforçando a necessidade de atuação dentro dos marcos legais e constitucionais (STF, 2023). O Livro Azul das Guardas Municipais e estudos acadêmicos como os de Cerqueira (2014) e Furstenu (2006) destacam os desafios da profissionalização, da formação cidadã (Mariano, 2013) e da construção de um modelo de segurança baseado em direitos humanos e cidadania (Freire, 2009).

A segurança pública, portanto, envolve uma articulação complexa entre diferentes esferas de governo e instituições. Para além do aparato estatal, a sociedade civil também tem papel fundamental, seja por meio da participação em conselhos comunitários, seja na cobrança por políticas públicas eficazes e pela responsabilização das autoridades (Silveira, 2014; De

Mesquita Neto, 2006). Nesse sentido, a segurança cidadã proposta por Escobar et al. (2005) e defendida por autores como Da Nóbrega Júnior (2018) propõe um novo paradigma, mais democrático, transparente e eficiente, ancorado na ideia de *accountability*¹ horizontal (O'Donnel, 1996).

Segurança trata-se de um processo sistêmico e otimizado envolvendo um conjunto de ações públicas e comunitárias, vislumbrando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade em geral, oportunizando direitos e cidadania a todos. Um processo ordenado porque envolve, num mesmo contexto, um conjunto de fundamentos e competência dos poderes constituídos e ao alcance da sociedade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e potencializando porque depende de decisões rápidas e de resultados pospositivos (Bengochea *et al.*, 2004, p. 120).

As políticas públicas de segurança no Brasil têm buscado, ao longo das últimas décadas, equilibrar ações repressivas com iniciativas preventivas, ancoradas em programas sociais, policiamento comunitário e uso de inteligência. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988). Nesse contexto, o modelo de policiamento comunitário tem se destacado como alternativa eficiente, promovendo aproximação entre agentes de segurança e comunidades, reforçando o princípio da cidadania e a participação social (Silveira, 2014).

A Lei nº 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), integrando as esferas federal, estadual e municipal, com foco na cooperação, interoperabilidade e atuação conjunta, valorizando o papel das guardas municipais (Brasil, 2018). Com isso, políticas voltadas à inteligência e à prevenção ganharam fôlego, uma vez que o SUSP prevê a formação continuada e o intercâmbio de informações entre os diversos órgãos, incluindo aqueles de nível municipal. No mesmo sentido, a Lei nº 11.473/2007 reforça a importância da cooperação federativa no âmbito da segurança pública, permitindo a atuação integrada de forças em situações de calamidade ou eventos de grande porte (Brasil, 2007).

As guardas civis municipais têm ampliado sua atuação para além da proteção de bens públicos, consolidando seu papel no ordenamento urbano e na prevenção de delitos, conforme disposto no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014). A atuação desses agentes tem sido cada vez mais orientada por princípios democráticos, cidadania e respeito aos direitos humanos, conforme destacado na Matriz Curricular Nacional para as Guardas

¹É um conceito da esfera ética com significados variados. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas.

Municipais (Brasil, 2005) e no Livro Azul das Guardas Municipais (Brasil, 2019). Apesar disso, há debates jurídicos sobre os limites de atuação das guardas. O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.977.119, definiu que a atuação deve estar vinculada à proteção de bens, serviços e instalações municipais, vedando abordagens sem clara conexão com essas atribuições (STJ, 2022).

As ações governamentais também são fortalecidas por políticas públicas voltadas à inclusão social e à redução da desigualdade, componentes fundamentais da segurança cidadã (Escobar *et al.*, 2005; Mesquita Neto, 2006). A atuação articulada entre programas sociais, como os desenvolvidos por estados e municípios, e estratégias de repressão qualificada, por meio de inteligência policial, é destacada como essencial por estudiosos como Minayo, Deslandes e Gomes (2013), que ressaltam a complexidade do fenômeno da violência urbana e a necessidade de abordagens intersetoriais.

O debate sobre segurança pública no Brasil também exige uma compreensão das dinâmicas democráticas e institucionais. Autores como O'Donnell (1996; 1998; 1999) apontam que a efetivação da segurança cidadã está vinculada à existência de *accountability* horizontal e instituições democráticas sólidas. Assim, políticas públicas de segurança devem buscar não apenas o controle da criminalidade, mas a consolidação do Estado de Direito e o fortalecimento das capacidades institucionais locais, como defendido por Cerqueira (2014) e Mariano (2013).

Experiências exitosas de policiamento comunitário e prevenção social da violência evidenciam que a integração entre os diversos entes federativos, o uso de inteligência, a profissionalização das guardas municipais (Furstenau, 2006) e a adoção de políticas públicas baseadas em evidências (Nóbrega Júnior, 2018) são caminhos promissores para reduzir a violência e promover segurança com cidadania.

A participação da sociedade civil e das organizações não governamentais (ONGs) na segurança pública tem ganhado destaque como um complemento essencial às ações estatais, especialmente nos campos da mediação de conflitos, da educação e da reintegração social. Essa atuação reflete um avanço no entendimento de segurança pública como um direito social que ultrapassa as fronteiras da repressão criminal, abrangendo dimensões preventivas e cidadãs (Freire, 2009; De Mesquita Neto, 2006).

Projetos voltados à mediação de conflitos comunitários, por exemplo, vêm sendo implementados com êxito em diversas regiões do país, promovendo a cultura de paz, o diálogo e o fortalecimento dos laços comunitários, muitas vezes em articulação com guardas municipais e conselhos de segurança. A Lei nº 13.675/2018 reconhece a importância da atuação conjunta entre os entes federativos, organizações da sociedade civil e comunidades locais, formalizando

a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que prevê ações de prevenção à violência com enfoque comunitário e participativo (Brasil, 2018).

No campo da educação, ONGs têm desenvolvido programas de conscientização em escolas, comunidades e instituições socioeducativas, com o intuito de reduzir a criminalidade juvenil e promover valores de cidadania. Tais ações são corroboradas por estudos que evidenciam o papel pedagógico e social das guardas municipais no âmbito da segurança urbana (Furstenau, 2006; Mariano, 2013), conforme previsto também no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), que destaca a mediação comunitária como função das corporações (Brasil, 2014).

Já a reintegração social de egressos do sistema prisional, de adolescentes em conflito com a lei e de populações vulnerabilizadas, como usuários de drogas, também tem sido impulsionada por iniciativas de organizações civis. Elas oferecem apoio psicossocial, capacitação profissional e inclusão produtiva, dialogando com princípios de segurança cidadã e direitos humanos (Silveira, 2014; Escobar et al., 2005). Esses programas visam romper com ciclos de reincidência e marginalização, ao passo que promovem *accountability* horizontal e controle social, como defendido por Guillermo O'Donnell (1998, 1999).

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, abrindo espaço normativo para a atuação integrada da sociedade civil (Brasil, 1988). Nesse contexto, decisões recentes dos tribunais superiores também têm delimitado a atuação dos órgãos públicos, como se observa na ADPF 995 e no REsp nº 1.977.119, que reafirmam os limites das competências municipais e a necessidade de respeito aos direitos fundamentais (STF, 2023; STJ, 2022).

O controle social e a fiscalização das ações das forças de segurança são essenciais para garantir a legitimidade e a eficácia das políticas públicas de segurança, assegurando a conformidade com os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece o princípio da legalidade e a necessidade de subordinação das instituições estatais ao controle da sociedade civil (Brasil, 1988). Nesse sentido, mecanismos como ouvidorias, corregedorias, imprensa e conselhos comunitários de segurança desempenham papel fundamental na promoção da transparência, responsabilização e correção de abusos por parte das forças policiais.

As ouvidorias são canais institucionais de escuta ativa da população, voltadas à recepção de denúncias, reclamações e sugestões relacionadas à atuação das instituições de segurança pública. A Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), reforça o papel das ouvidorias como instrumento de participação e controle social, alinhando-

se aos princípios da *accountability* horizontal, conforme analisado por O'Donnell (1998, 1999). As corregedorias, por sua vez, integram a estrutura interna das corporações policiais e têm a função de investigar e apurar eventuais desvios de conduta de seus integrantes, promovendo a responsabilização administrativa, civil e penal quando necessário (Da Nóbrega Júnior, 2018).

A atuação da imprensa também é um importante componente do controle externo e democrático, contribuindo para a visibilidade das práticas institucionais e a pressão por reformas e responsabilização de agentes públicos, especialmente quando há violações de direitos humanos (Freire, 2009). Soma-se a isso a importância dos conselhos comunitários de segurança, que promovem o diálogo entre a sociedade civil, gestores públicos e instituições policiais, fomentando a construção de políticas locais baseadas na prevenção e na segurança cidadã (Silveira, 2014; Escolar *et al.*, 2005).

No caso das Guardas Municipais, a legislação brasileira — especialmente a Lei nº 13.022/2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais — estabelece princípios de atuação baseados no respeito aos direitos humanos, no uso progressivo da força e na mediação de conflitos. O Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (2019) destaca o papel crescente dessas instituições na segurança urbana e a necessidade de sua profissionalização. No entanto, decisões recentes do STF e do STJ apontam limites à sua atuação, como no Recurso Especial nº 1.977.119, em que se decidiu que a busca pessoal realizada por guardas municipais fora do escopo de sua competência fere princípios legais, caracterizando prova ilícita (Brasil, STJ, 2022).

Além disso, a atuação das Guardas Municipais vem sendo objeto de debate e tensionamento político e jurídico, como evidenciado na ADPF 995, que discute o papel dessas instituições na segurança pública nacional (Brasil, STF, 2023). A literatura também aponta a necessidade de formação cidadã e capacitação técnica das Guardas, com foco na mediação, prevenção e diálogo com a comunidade (Mariano, 2013; Furstenau, 2006; Cerqueira, 2014).

O fortalecimento de mecanismos institucionais de controle, em conjunto com a valorização da participação social, constitui elemento-chave para a construção de uma política de segurança pública mais democrática, eficaz e respeitosa dos direitos fundamentais (De Mesquita Neto, 2006; Minayo *et al.*, 2013). A democratização da segurança depende do fortalecimento de instituições que se responsabilizem por seus atos, escutem a população e atuem com base em evidências e princípios de cidadania.

A colaboração entre o Estado e a sociedade para a construção de uma cultura de paz tem se consolidado como estratégia fundamental no enfrentamento da violência e na promoção da cidadania. Essa parceria se materializa, sobretudo, por meio de iniciativas educativas, culturais

e esportivas que buscam fortalecer vínculos sociais, desenvolver habilidades socioemocionais e promover a inclusão, especialmente de jovens em situação de vulnerabilidade.

A Constituição Federal de 1988 estabelece como dever do Estado a garantia da segurança pública e da ordem social, mas também reconhece a importância da participação da comunidade na formulação e execução das políticas públicas nessa área (Brasil, 1988). Nesse sentido, programas voltados à prevenção da violência por meio da educação, do esporte e da cultura são instrumentos eficazes para promover a cidadania e reduzir a criminalidade, reforçando a noção de segurança cidadã (De Mesquita Neto, Paulo de *et al.* 2004.).

As Guardas Municipais, por sua vez, desempenham papel crescente nesse novo paradigma de segurança pública. Com a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), reconheceu-se a importância dessas corporações na promoção da segurança urbana, integrando-as ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018. As atribuições das Guardas Municipais vão além da proteção do patrimônio público, envolvendo ações preventivas, educativas e comunitárias em cooperação com outros órgãos de segurança (Brasil, 2014; Brasil, 2018). A atuação das guardas, contudo, deve respeitar os limites legais e constitucionais, como evidenciado em decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, que destacam a necessidade de relação direta com os bens e interesses municipais para a legitimidade de certas ações (Brasil, STF, 2023; Brasil, STJ, 2022).

A construção de uma cultura de paz passa também pela valorização da formação cidadã dos agentes públicos. A Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais e o Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil destacam a importância da capacitação continuada, da valorização dos direitos humanos e da mediação de conflitos como elementos centrais para uma atuação cidadã e eficaz (Brasil, 2005; Brasil, 2019). A literatura especializada enfatiza que a profissionalização das Guardas Municipais contribui para uma abordagem mais preventiva e menos repressiva da segurança pública, favorecendo a aproximação entre os agentes e a comunidade (Furstenau, 2006; Mariano, 2013).

Além disso, a cooperação federativa prevista na Lei nº 11.473/2007 permite que a União, estados e municípios articulem esforços para implementar políticas integradas de segurança, respeitando as especificidades locais e fortalecendo o papel do município como ator relevante na promoção da segurança cidadã (Brasil, 2007; Cerqueira, 2014). Essa articulação interinstitucional e intersetorial é essencial para enfrentar a complexidade dos problemas de segurança pública e construir soluções sustentáveis. Como afirmam Freire (2009) e Silveira (2014), o modelo tradicional centrado exclusivamente na repressão policial tem se mostrado

ineficaz, sendo necessário adotar políticas baseadas na prevenção, participação social e valorização da vida.

A produção acadêmica nacional tem enfatizado a necessidade de repensar os paradigmas da segurança pública, incorporando os conceitos de governança democrática e *accountability* horizontal (O'Donnel, 1998, 1999), de modo a fortalecer a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil na construção de cidades mais seguras e justas. A pesquisa científica, como destacam Lakatos e Marconi (2003) e Minayo, Deslandes e Gomes (2013), é fundamental para fundamentar políticas públicas eficazes e socialmente comprometidas com a promoção da paz e dos direitos humanos.

2.2 Efeitos dos fatores socioeconômicos na segurança pública

A desigualdade social no Brasil está fortemente correlacionada com a violência, sendo um dos fatores que agrava o contexto de criminalidade no país. A concentração de renda e a escassez de oportunidades são aspectos que geram tensões sociais e podem levar à marginalização de grandes parcelas da população. Essa marginalização, por sua vez, frequentemente resulta em ações violentas como forma de sobrevivência ou como consequência da falta de perspectivas. A exclusão social é um terreno fértil para a expansão da violência, especialmente em áreas de vulnerabilidade, onde o acesso a recursos básicos, como educação, saúde e emprego, é limitado.

A relação entre concentração de renda e criminalidade é discutida em diversas esferas políticas e acadêmicas. Estudos demonstram que a desigualdade econômica gera um ambiente propício para o aumento da violência, pois amplia o abismo entre as classes sociais e torna os mais pobres vulneráveis à criminalidade. A falta de oportunidades de emprego e a escassez de serviços públicos de qualidade acabam levando indivíduos em situação de pobreza a buscar alternativas ilícitas para garantir sua sobrevivência, muitas vezes se envolvendo em atividades criminosas, como o tráfico de drogas ou o roubo.

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), um dos direitos fundamentais é a segurança pública, que deve ser proporcionada pelo Estado com o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. No entanto, o modelo de segurança pública no Brasil ainda enfrenta desafios, como a desigualdade no acesso à segurança e a falta de políticas públicas efetivas para reduzir as disparidades sociais (Brasil, 1988). Nesse contexto, a Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), busca integrar as diferentes esferas de governo e melhorar a

articulação entre os órgãos de segurança, mas sua implementação ainda é limitada em diversas regiões do país (Brasil, 2018).

A atuação das Guardas Municipais também desempenha um papel importante na segurança local, conforme disposto na Lei nº 13.022 de 2014, que regulamenta o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Essas forças têm como função promover a segurança cidadã, especialmente em áreas urbanas mais carentes (Brasil, 2014). No entanto, ainda existem lacunas na formação e no poder de atuação das Guardas, o que compromete sua eficácia em combater a violência e as causas subjacentes da criminalidade.

O combate à violência não pode ser restrito ao enfrentamento direto das ocorrências criminais, sendo necessário que se adote uma abordagem mais ampla, que envolva a redução das desigualdades sociais. Investimentos em educação, saúde, e oportunidades de emprego são fundamentais para combater as causas da violência e da criminalidade. Políticas públicas que visem a inclusão social e a melhoria das condições de vida da população mais vulnerável são essenciais para criar um ambiente mais seguro e justo para todos.

Além disso, a criação de uma rede de colaboração entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil é imprescindível para o sucesso das estratégias de segurança. A cooperação federativa no âmbito da segurança pública, prevista pela Lei nº 11.473 de 2007, é um exemplo de como a integração entre os governos municipal, estadual e federal pode fortalecer o combate à violência (Brasil, 2007).

Portanto, é fundamental que as políticas públicas voltadas à segurança sejam pensadas de forma a enfrentar a desigualdade social e oferecer mais oportunidades à população em situação de vulnerabilidade. A redução da concentração de renda e a criação de programas eficazes de inclusão social são medidas que, se bem implementadas, poderão reduzir significativamente a violência e a criminalidade no Brasil.

O desemprego e a exclusão social são fatores de risco que têm impactos diretos na estrutura social e no bem-estar dos indivíduos, especialmente entre os jovens. A falta de inserção no mercado de trabalho contribui significativamente para o aumento das desigualdades sociais e econômicas, levando muitos à marginalização e, em alguns casos, à atração para atividades ilícitas. A situação de vulnerabilidade gerada pela ausência de perspectivas no mercado de trabalho pode ser um fator determinante para o engajamento em práticas criminosas, como forma de sobrevivência ou busca por reconhecimento e status. De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), a promoção da inclusão social e o combate à desigualdade são princípios fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade justa e igualitária, sendo essenciais para a redução da criminalidade.

No contexto das políticas de segurança pública, a Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018 (Brasil, 2018) trata da estruturação e regulamentação das atividades de segurança pública, incluindo a atuação das guardas municipais. A presença dessas forças de segurança nas comunidades, quando alinhada a políticas de inserção social e econômica, pode contribuir para a prevenção de crimes, especialmente entre jovens em situação de vulnerabilidade social. No entanto, a ausência de programas eficazes de inclusão social e de políticas públicas voltadas para a educação e capacitação pode intensificar o ciclo de exclusão e violência.

Ainda, a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, conforme a Lei nº 11.473 de 10 de maio de 2007 (Brasil, 2007), destaca a importância de uma ação integrada entre diferentes esferas do governo para mitigar os impactos da exclusão social e do desemprego. A ausência de uma rede de apoio social eficiente, aliada ao desemprego estrutural, pode transformar a falta de oportunidades em um motor de atração para atividades ilícitas, colocando os jovens em uma posição de risco constante.

A atuação das guardas municipais, conforme o Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (Brasil, 2019), também é relevante no combate à criminalidade nas cidades, mas deve ser complementada por ações de inserção produtiva. A promoção de atividades de qualificação e acesso ao mercado de trabalho, por meio de políticas públicas específicas, é essencial para reduzir as condições de vulnerabilidade que atraem jovens para a criminalidade.

A combinação de políticas de inclusão social com a atuação das forças de segurança e a criação de oportunidades no mercado de trabalho é crucial para a construção de uma sociedade mais segura e menos propensa à violência e à exclusão. A superação da marginalização social, através do aumento da empregabilidade e da criação de espaços de cidadania, é um passo fundamental para quebrar o ciclo de pobreza e violência que afeta muitas comunidades no Brasil.

A educação precária e o acesso limitado a serviços básicos são fatores cruciais que contribuem para a perpetuação da violência e da exclusão social no Brasil. A falta de uma educação de qualidade, aliada à escassez de oportunidades econômicas, pode levar jovens a buscar alternativas ilícitas como forma de alcançar algum tipo de estabilidade financeira, agravando ainda mais o ciclo de violência.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988) garante o direito à educação e à segurança, mas os desafios persistem, especialmente em regiões de alta vulnerabilidade social. As políticas públicas, como a Lei nº 13.675 de 2018, que estabelece diretrizes para a segurança pública, e a Lei nº 10.201 de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública, têm buscado melhorar a prevenção e a segurança (Brasil, 2018; Brasil, 2001). No entanto, a falta de uma educação de qualidade continua sendo um obstáculo

significativo para a redução da violência, pois muitas vezes os jovens, ao não encontrarem perspectivas de futuro no sistema educacional, acabam se envolvendo em atividades ilícitas como forma de alcançar algum tipo de poder ou status.

O impacto da ausência de inserção produtiva e da falta de oportunidades educacionais para os jovens é ainda mais evidente em contextos urbanos, onde as políticas de segurança pública não são suficientes para superar as desigualdades estruturais. As Guardas Municipais, regulamentadas pela Lei nº 13.022 de 2014 e pela Matriz Curricular Nacional (Brasil, 2014; 2005), desempenham um papel importante, mas não são capazes de resolver sozinhas a complexa relação entre educação precária e violência. A educação, além de ser uma ferramenta de inclusão social, tem o potencial de prevenir o envolvimento com o crime ao oferecer alternativas de desenvolvimento para os jovens.

Estudos como o de Da Nóbrega Júnior (2018) e Furstenau (2006) indicam que a violência não está dissociada da exclusão social e que o investimento em educação, principalmente em áreas de risco, é essencial para romper o ciclo da violência. Em muitas localidades, a educação de qualidade é vista como a chave para a promoção de cidadania, a redução das desigualdades e a proteção dos direitos humanos (Cerqueira, 2014; Freire, 2009).

É imperativo que as políticas públicas, em consonância com a legislação vigente, promovam a inclusão educacional de qualidade e a ampliação do acesso aos serviços básicos, a fim de evitar que a falta de perspectivas leve os jovens a optarem por caminhos ilícitos. A reforma da educação e o fortalecimento de políticas de segurança pública interligadas são passos fundamentais para transformar a realidade social e garantir um futuro mais seguro e justo para todos.

A urbanização desordenada e o déficit habitacional são problemas que geram consequências diretas na segurança pública, ampliando áreas de risco e vulnerabilidade à ação do crime organizado. A falta de planejamento urbano adequado, aliada à carência de moradias para populações de baixa renda, contribui para o crescimento de favelas e comunidades em situação de extrema vulnerabilidade, locais propensos ao domínio do crime organizado. Essa realidade tem se agravado nas últimas décadas, especialmente em centros urbanos, onde a expansão descontrolada de áreas periféricas cria um ambiente propício para a atuação de grupos criminosos, que se aproveitam da ausência do poder público para impor seu controle.

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), a segurança pública é direito de todos e dever do Estado. No entanto, a fragilidade das políticas públicas de segurança, associada à falta de infraestrutura urbana e políticas habitacionais eficientes, resulta na precariedade das condições de vida nas áreas mais vulneráveis. A Lei nº 13.675/2018, que

trata da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, busca integrar diferentes esferas de governo para melhorar a segurança, mas enfrenta desafios relacionados à implementação eficaz dessas políticas, especialmente nas regiões de risco.

Além disso, a cooperação federativa e o papel das guardas municipais são questões centrais para o fortalecimento da segurança local. A Lei nº 13.022/2014 estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais, buscando profissionalizar e ampliar a atuação dessas corporações no enfrentamento da criminalidade nas cidades, particularmente em áreas vulneráveis. Contudo, o déficit habitacional e a urbanização desordenada limitam a ação dessas forças, já que muitas vezes não há recursos ou estrutura para atuar efetivamente em regiões periféricas.

O déficit habitacional também está diretamente relacionado ao aumento da desigualdade social, o que, por sua vez, alimenta a violência e a criminalidade. A marginalização de grandes parcelas da população, sem acesso a serviços básicos, como saúde, educação e segurança, torna essas pessoas mais suscetíveis à inserção no tráfico de drogas e outras atividades ilícitas. A Lei nº 10.201/2001, que cria o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), busca auxiliar na implementação de políticas públicas para combater a criminalidade, mas seu impacto é limitado nas áreas de risco, onde as condições de vida são mais precárias.

O crescimento das áreas de risco também exige um olhar atento para o papel das políticas municipais de segurança, que devem ser adaptadas às especificidades de cada região. Estudos como o de Da Nóbrega Júnior (2018) destacam a importância da segurança cidadã e a necessidade de políticas públicas que integrem ações de prevenção à criminalidade com o desenvolvimento urbano e social das comunidades. O Livro Azul das Guardas Municipais, publicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, reforça a importância da profissionalização e capacitação das guardas municipais, que devem ser capazes de atuar de forma preventiva e colaborativa com a sociedade e os órgãos de segurança pública.

Em um contexto de urbanização desordenada e deficiências habitacionais, a colaboração entre diferentes esferas de governo, a implementação de políticas públicas integradas e o fortalecimento das guardas municipais são passos importantes para enfrentar a crescente vulnerabilidade das áreas urbanas ao crime organizado. Políticas públicas eficazes, voltadas para a infraestrutura urbana, a melhoria das condições habitacionais e o fortalecimento da segurança local, são essenciais para reduzir a criminalidade e promover um ambiente mais seguro para todos.

A discriminação e marginalização de grupos sociais específicos no Brasil têm sido fenômenos persistentes, profundamente enraizados em questões históricas, sociais e

econômicas. O racismo, o sexismo e outros preconceitos estruturais continuam a afetar amplamente a segurança pública e o acesso à justiça, resultando em um ciclo de exclusão e vulnerabilidade para essas populações. Em muitos contextos, a segurança pública no Brasil não é entendida de maneira inclusiva e equitativa, e as políticas públicas voltadas para a segurança falham em integrar os mais vulneráveis, exacerbando a marginalização de certos grupos.

Um exemplo claro disso é o impacto do racismo institucional no sistema de segurança pública, com comunidades negras, indígenas e periféricas frequentemente enfrentando discriminação nas abordagens e abordagens das forças de segurança. A violência policial, o encarceramento em massa e a falta de confiança nas instituições jurídicas são consequências diretas dessa marginalização. O Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo, tem se deparado com uma série de desafios no que se refere à igualdade de tratamento e proteção para todos os cidadãos, com destaque para a decisão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, que discute a necessidade de garantir o cumprimento de direitos fundamentais e de eliminar a discriminação nas ações de segurança pública (STF, 2023).

Além disso, as políticas de segurança pública frequentemente ignoram as questões de gênero e sexualidade, com mulheres e membros da comunidade LGBTQIAPN+² enfrentando discriminação tanto em sua vida cotidiana quanto em suas interações com o sistema de justiça. Isso é evidenciado pela ausência de políticas específicas para proteção dessas populações, que são mais suscetíveis a agressões, violência sexual e outros abusos dentro e fora das estruturas de segurança pública. A Lei nº 13.675/2018, que estabelece normas para o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), e outras legislações relacionadas, como a Lei nº 13.022/2014, sobre o estatuto das guardas municipais, ainda carecem de mecanismos adequados para a promoção de uma segurança pública que seja verdadeiramente inclusiva.

Por sua vez, as guardas municipais, como previsto na Lei nº 13.022/2014 e nas diretrizes do Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019), têm um papel significativo no combate a essa marginalização, embora a falta de uma formação cidadã sólida e a ausência de protocolos claros de proteção para grupos vulneráveis ainda representem obstáculos para a eficácia dessas forças.

Em relação ao sexismo e a misoginia, mulheres ainda são desproporcionalmente afetadas pela violência de gênero e enfrentam barreiras para acessar serviços de justiça, o que se reflete na falta de estruturas adequadas nas forças de segurança. O trabalho das mulheres nas guardas municipais, conforme estabelecido em normas como a Matriz Curricular Nacional para

² É um acrônimo que representa a diversidade de orientações sexuais, identidades de gênero e características sexuais.

as Guardas Municipais (Ministério da Justiça, 2005), também precisa ser mais valorizado e integrado às políticas de proteção.

Esses problemas têm raízes profundas nas desigualdades estruturais do Brasil, que demandam reformas significativas tanto na formação das forças de segurança quanto na implementação de políticas públicas que integrem verdadeiramente a diversidade social, racial e de gênero. A revisão de tais políticas se faz necessária para que a segurança pública deixe de ser uma ferramenta de controle e repressão, passando a ser uma força de inclusão e proteção para todos os cidadãos, sem exceção.

3. SEGURANÇA CIDADÃ E POLÍTICAS MUNICIPAIS

Atualmente a sociedade é ladeada por contradições, conflitos e variações de normas e interesses, contrafação de regras e muitas outras fatores, sempre em mudança. Nesse sentido, diversas políticas públicas de combate e prevenção ao crime violento foram implementadas, a maioria sem o acabamento esperado. Dessa forma, é fundamental que o Estado desenvolva princípios de combate ao crime, designando os recursos da forma mais otimizada, chegando à melhor eficiência na aplicação de recursos, entre os benefícios e custos.

As vicissitudes da segurança pública são conhecidas, porém no campo da pesquisa é muito escasso esse conceito. Muito se discute sobre a sensação de insegurança, medo e crimes em geral, como corrupção, crime organizado, homicídios, roubos, estupros, tráfico de drogas, entre outros, porém, muito pouco se discute a respeito das causas e sobre um modo de combate absoluto. Nesse sentido, é aplicado um modelo de defrontamento tradicional, repressivo com atuação mais prevalecendo o foco nas instituições de segurança pública e de justiça.

Estimando uma quantidade cada vez maior de municípios que escolheram por conceber sua Guarda Municipal, importante apontar que tal conduta se dá sem legitimação de eficiência, ou seja, sem embasamento que avaliem se tal ação trará bom uso na aplicação dos recursos empregados, nesse sentido percebe-se a importância de se investigar sobre a atuação municipal nas políticas de segurança pública.

3.1 Por que políticas municipais de segurança cidadã

A segurança pública no Brasil, especialmente no contexto das Guardas Municipais, tem se mostrado cada vez mais essencial para promover a proximidade entre as forças de segurança e a população. A atuação das Guardas Municipais, conforme destaca a Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014), permite que os municípios, pela sua proximidade com as comunidades, possam identificar e responder rapidamente a problemas locais de segurança. Esse modelo descentralizado fortalece a eficácia da segurança cidadã, criando um vínculo mais direto com os cidadãos e garantindo respostas rápidas a situações de risco.

Além disso, a integração das Guardas Municipais com outras políticas públicas, como educação, saúde e assistência social, amplia a eficácia das ações preventivas, favorecendo uma abordagem mais holística para a segurança. A Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018) reforça a importância da articulação entre diferentes áreas do governo, criando um ambiente de cooperação entre os setores para o enfrentamento das causas estruturais da insegurança, como

a pobreza e a exclusão social. A segurança cidadã, portanto, não é apenas uma questão de policiamento, mas sim de uma atuação integrada que considere as necessidades sociais da comunidade.

A importância dessa integração é também reforçada pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, que discute a relevância das Guardas Municipais dentro do sistema de segurança pública, destacando a sua importância na promoção da ordem pública e proteção da cidadania (Brasil, 2023). A decisão do STF alinha-se com a visão de que a segurança cidadã deve ser entendida de forma mais ampla, englobando não apenas a repressão, mas também a prevenção e a promoção de uma sociedade mais justa e segura para todos.

A profissionalização e capacitação das Guardas Municipais também são essenciais nesse processo. A Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais (Brasil, 2005) e o Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (Brasil, 2019) detalham a necessidade de formação contínua dos agentes para uma atuação qualificada, que atenda tanto à segurança pública quanto à promoção de uma convivência harmoniosa entre as autoridades e a população.

A segurança cidadã, ao integrar políticas públicas, é um campo essencial para o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito. Ao unir esforços nas áreas sociais e garantir uma resposta rápida e eficaz, os municípios desempenham um papel fundamental na construção de uma sociedade mais segura e justa para todos.

Os municípios têm um papel crucial na promoção de ações de prevenção à violência e à criminalidade, sendo os primeiros a identificar e enfrentar os desafios locais relacionados à segurança pública. A proximidade com a população local permite que as autoridades municipais implementem programas mais direcionados, voltados para a juventude, mediação de conflitos e inclusão social. Estas ações têm grande potencial de impactar diretamente a redução da criminalidade, ao trabalhar na raiz dos problemas sociais que muitas vezes alimentam a violência.

A Lei nº 13.675/2018, que estabelece a Política Nacional de Segurança Pública, destaca a importância da cooperação federativa e da atuação das guardas municipais, alinhando as estratégias de segurança com outras políticas públicas, como educação e saúde. A integração de ações entre segurança e políticas sociais é essencial para garantir que as medidas preventivas sejam mais eficazes e abrangentes. Além disso, as guardas municipais, com sua atuação mais próxima das comunidades, desempenham papel importante não apenas na repressão, mas também na promoção de um ambiente mais seguro por meio de ações educativas e preventivas, como mediação de conflitos e programas de inclusão social (Brasil, 2018).

A Carta Constitucional do Brasil, precisamente no artigo 144, §8º, assegura a competência dos municípios em colaborar na segurança pública, o que fortalece a importância das políticas de segurança cidadã. A cooperação entre diferentes esferas do governo possibilita uma resposta mais eficaz e coordenada aos problemas locais de violência. Nesse contexto, a criação de programas voltados à juventude é uma das formas mais eficazes de prevenção, uma vez que atua diretamente em um público vulnerável, propenso a se envolver em atividades ilícitas, oferecendo alternativas como o esporte, educação e apoio psicossocial (Brasil, 1988; De Mesquita Neto, 2006).

Estudos como o de Cerqueira (2014) e da Nóbrega Júnior (2015) ressaltam que a segurança pública nos municípios deve ser construída a partir de uma abordagem multidisciplinar, que vá além da atuação policial, integrando estratégias de prevenção e inserção social. A formação cidadã das guardas municipais, conforme descrito no "Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil" (Brasil, 2019), é fundamental para que os profissionais da segurança estejam preparados para lidar com as complexidades da sociedade urbana, promovendo a paz e a resolução de conflitos de forma pacífica e eficaz.

As ações de prevenção à violência e à criminalidade no nível municipal não apenas reduzem os índices de criminalidade, mas também contribuem para a construção de uma sociedade mais inclusiva e justa. A articulação dessas ações com outras políticas públicas fortalece o compromisso do município em garantir a segurança e o bem-estar da população.

O fortalecimento da guarda municipal e das políticas de convivência urbana é essencial para promover a segurança pública e a qualidade de vida nas cidades. A guarda municipal, como órgão de segurança pública, desempenha um papel fundamental na proteção de bens públicos e na mediação de conflitos cotidianos, contribuindo para a construção de um ambiente mais seguro e harmonioso para a população. A atuação das guardas municipais pode ser expandida para além da vigilância, assumindo também funções de promoção da cidadania e convivência urbana.

A legislação brasileira estabelece um marco legal para a atuação das guardas municipais. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), por exemplo, define as competências dos entes federativos e estabelece os direitos fundamentais dos cidadãos. Além disso, a Lei nº 13.022 de 2014, conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, define as funções e atribuições dessas corporações, ressaltando a importância da formação adequada e da atuação voltada para a segurança comunitária (Brasil, 2014). A Lei nº 13.675, de 2018, também contribui para o fortalecimento das políticas de segurança pública, com ênfase na integração entre as forças de segurança (Brasil, 2018).

A guarda municipal, com seu papel de proteger bens, serviços e instalações municipais, tem uma competência que, embora limitada, pode ser ampliada por meio de ações estratégicas voltadas à mediação de conflitos urbanos. A Lei nº 10.201, de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), também apoia o desenvolvimento de programas e projetos voltados para o fortalecimento das guardas municipais em todo o país (Brasil, 2001). A atuação das guardas pode ser vista não apenas como uma forma de prevenção à criminalidade, mas também como um mecanismo de integração social, com foco na convivência pacífica.

No contexto urbano, a atuação das guardas municipais se traduz em iniciativas de convivência e resolução de conflitos, o que pode incluir desde a mediação em disputas entre moradores até a promoção de campanhas de conscientização sobre segurança. A cooperação entre as esferas federal, estadual e municipal é crucial para a implementação de políticas eficazes de segurança cidadã, como exemplificado na Lei nº 11.473 de 2007 (Brasil, 2007). Além disso, o Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (2019) apresenta a importância do investimento na capacitação e profissionalização das guardas, além de reforçar a necessidade de uma atuação articulada com outras políticas públicas (Brasil, 2019).

Esse fortalecimento também deve envolver uma reflexão sobre os paradigmas da segurança pública no Brasil. A formação cidadã das guardas municipais é um tema recorrente em estudos como o de Mariano (2013), que discute a construção de uma guarda civil municipal mais cidadã e comprometida com os princípios democráticos. A formação adequada e a clareza nas funções dessas corporações são essenciais para que elas possam lidar com os desafios da segurança pública de maneira ética e eficaz.

O fortalecimento da guarda municipal e de políticas de convivência urbana é um caminho para a construção de uma sociedade mais segura, integrada e justa. O apoio legislativo e a capacitação contínua das guardas são elementos fundamentais para que essas corporações possam desempenhar com eficácia seu papel na proteção dos cidadãos e na promoção da paz urbana.

A consolidação social e do controle comunitário no contexto da segurança pública é um princípio fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A criação de conselhos municipais e fóruns de segurança tem se mostrado uma das estratégias mais eficazes para incentivar o protagonismo dos cidadãos nas decisões relacionadas à segurança em suas comunidades. De acordo com o Brasil (2018), a Lei nº 13.675, que trata da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destaca a importância da participação social na formulação de políticas públicas, promovendo a integração dos cidadãos no processo de construção de soluções coletivas para os problemas de segurança.

Esses espaços de diálogo e participação, como conselhos e fóruns, têm um papel essencial na democratização das decisões sobre as políticas de segurança. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) consagra, no artigo 5º, a participação ativa dos cidadãos na administração pública, especialmente no que se refere ao controle sobre as ações do Estado. Nesse sentido, a criação de mecanismos de controle comunitário permite que a população não apenas seja ouvida, mas também se envolva diretamente na implementação de estratégias de segurança, garantindo maior eficácia nas políticas públicas.

Além disso, a Lei nº 13.022 (2014), que estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais, reforça o papel das guardas municipais na segurança pública local, sublinhando sua importância na integração das políticas de segurança com as demandas da comunidade. Nesse contexto, as guardas municipais não são apenas responsáveis pela proteção de bens públicos e pela mediação de conflitos cotidianos, mas também são chamadas a atuar como facilitadoras da interação entre a população e o poder público, promovendo um ambiente mais seguro e participativo.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), tem se empenhado em fortalecer a atuação das guardas municipais por meio de programas de capacitação e articulação com a sociedade, como pode ser observado no Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (2019), onde é destacada a importância de uma atuação voltada para a cidadania e o fortalecimento das relações entre segurança pública e a comunidade.

Estudos como os de Cerqueira (2014) também reforçam a importância das guardas municipais como elementos-chave no fortalecimento da segurança cidadã, com a participação de diferentes atores sociais na formulação de políticas públicas voltadas para a segurança, garantindo que as ações sejam mais eficazes e alinhadas às necessidades reais da população.

A participação social e o controle comunitário são aspectos essenciais para a construção de uma segurança pública mais humana, eficiente e justa. Ao permitir que os cidadãos se envolvam diretamente nas decisões sobre sua segurança, cria-se um modelo de segurança mais inclusivo, democrático e eficaz, capaz de lidar de forma mais adequada aos desafios enfrentados nas comunidades urbanas.

3.2 Indicadores de desempenho

De acordo com o Atlas da Violência (2025), as taxas de criminalidade, como roubo, homicídio, furtos e violência doméstica, são indicadores cruciais para medir a incidência de

delitos e ajudar na avaliação da efetividade das políticas de segurança pública implementadas. A análise dessas taxas é fundamental para compreender a dinâmica de criminalidade e identificar áreas de intervenção prioritárias. Nessa esteira podemos observar que em 2023, o Brasil registrou 45.747 homicídios, a menor taxa em 11 anos, com 21,2 casos por 100 mil habitantes, por conseguindo, ao passo que o número de municípios com Guardas Civis municipais cresceu, aumentou substancialmente. Em 2014, no Brasil havia 1.081 cidades com GCMs, alcançando a casa de 1.467 em 2023 - representando um crescimento de 35,7%, em seu efetivo.

Ainda segundo o referido Atlas (2025), na contramão desse aumento do efetivo das Guardas Municipais, a Polícia Militar, signatária do policiamento ostensivo e preventivo nas vias, teve uma queda em seu efetivo de 6,8%, na última década, de conforme "Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil". No ano de 2013, eram 434.524 PMs, no último censo atingiu 404.871, já a Polícia Judiciária, autora das investigações de criminais, a nível nacional tem um efetivo 36,5% menor do que o previsto — em números significa 55.111 a menos agentes em atividade.

No contexto brasileiro, a segurança pública é regulada por um conjunto de legislações e políticas que buscam reduzir esses índices e garantir a ordem social. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabelece que a segurança pública é responsabilidade do Estado, sendo direito de todos e dever de o Estado garantir a paz social. Além disso, a Lei nº 13.675 de 2018, que dispõe sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), fortalece a colaboração entre as diferentes esferas do poder público para o enfrentamento da criminalidade, promovendo uma atuação integrada de diversos órgãos de segurança (Brasil, 1988; Brasil, 2018).

A Lei nº 13.022/2014, que regulamenta Estatuto Geral das Guardas Municipais, representa um avanço na institucionalização das forças de segurança municipais, reconhecendo a importância das guardas municipais no combate à criminalidade, especialmente em áreas urbanas. Essas forças têm um papel crescente na segurança cidadã, contribuindo com ações preventivas e repressivas, e são fundamentais na diminuição de delitos como furtos e violência doméstica (Brasil, 2014).

O Atlas da violência de 2025 revelou dados que 45.747 pessoas foram assassinadas em 2023, ano de referência, nesse levantamento divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), conjuntamente com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). As informações revelam uma menor taxa de homicídios a cada 100 mil habitantes no Brasil, no período de 11 anos, mostra ainda que esse índice caiu em três estados do Sul e dois do Sudeste,

além do Distrito Federal.

As taxas de criminalidade também refletem a eficácia dessas políticas públicas. O acompanhamento das variações nesses índices permite uma avaliação contínua da atuação das forças de segurança e da implementação das leis. A atuação das Guardas Municipais, por exemplo, tem sido objeto de diversas decisões judiciais que fortalecem seu papel na proteção da sociedade e no enfrentamento do crime. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2023 sobre a atuação das Guardas Municipais em determinadas situações reforça a importância de um acompanhamento judicial contínuo para a definição de competências e atribuições (AGM Brasil, 2023).

Além disso, políticas municipais de segurança, como as descritas por De Mesquita Neto (2006), visam resolver problemas específicos de cada localidade, com o intuito de reduzir índices de criminalidade e promover a segurança cidadã. Esses esforços são complementados por investimentos em formação e capacitação das forças de segurança, como evidenciado pela Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, que orienta a formação de profissionais qualificados para lidar com os desafios contemporâneos da segurança pública (Brasil, 2005).

A análise das taxas de criminalidade e a implementação de políticas públicas de segurança são interdependentes. A efetividade das medidas de segurança, tanto em nível municipal quanto federal, deve ser constantemente monitorada por meio desses índices, garantindo que as ações adotadas se mostrem eficazes no combate à violência e no fortalecimento da paz social.

A análise do tempo de resposta das forças de segurança é fundamental para avaliar a eficiência das ações de patrulhamento e atendimento a emergências. Esse indicador mede a agilidade e a prontidão das forças de segurança pública, refletindo a capacidade do sistema em agir de maneira oportuna diante de situações críticas.

No Brasil, as políticas de segurança pública e os protocolos de atuação das forças de segurança têm se estruturado ao longo dos anos com base em diferentes normativas e leis. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por exemplo, estabelece diretrizes sobre segurança pública, atribuindo aos órgãos competentes a responsabilidade de garantir a ordem pública e a segurança dos cidadãos (Brasil, 1988). A Lei nº 13.675 de 2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Sistema de Defesa Social, reforça a necessidade de integração das ações de segurança, incluindo a importância de uma resposta ágil das forças de segurança (Brasil, 2018).

Além disso, a atuação das Guardas Municipais no Brasil tem sido regulamentada por diversas legislações, como a Lei nº 13.022/2014, que estabelece o Estatuto Geral das Guardas

Municipais, e o Livro Azul das Guardas Municipais, que orienta as práticas profissionais e operacionais dessas corporações (Brasil, 2014; Ministério da Justiça, 2019). O tempo de resposta das Guardas Municipais, por exemplo, é um aspecto crítico para o sucesso das operações de segurança em nível local, exigindo estratégias adequadas de patrulhamento e de integração com outras forças de segurança.

A Lei nº 10.201/2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), também impacta a agilidade das forças de segurança, ao prever recursos financeiros para a implementação de tecnologias e sistemas de comunicação, que são essenciais para melhorar o tempo de resposta (Brasil, 2001).

O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio de decisões como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995 e o recurso especial nº 1.977.119, têm abordado questões relacionadas à atuação das forças de segurança, incluindo a avaliação do tempo de resposta e a legalidade das ações das Guardas Municipais em operações que envolvem segurança pública (Brasil, STF, 2023; STJ, 2022).

A eficiência no tempo de resposta está, portanto, intimamente ligada à coordenação entre diferentes esferas de governo, à capacitação das forças de segurança e à implementação de tecnologias de comunicação e monitoramento. A melhoria nesse aspecto é essencial para garantir a efetividade das políticas de segurança pública e a proteção dos direitos dos cidadãos.

A segurança pública no Brasil tem sido constantemente avaliada por meio de programas preventivos e iniciativas voltadas para a melhoria da segurança cidadã, com o objetivo de reduzir a criminalidade e promover a paz social. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e várias legislações complementares, como a Lei nº 13.675 de 2018 e a Lei nº 13.022 de 2014, estabeleceram diretrizes que propõem a atuação do Estado em diversas frentes, desde o policiamento preventivo até a cooperação entre esferas federativas na manutenção da ordem pública.

Programas preventivos, como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), regulamentado pela Lei nº 13.675, estabelecem um conjunto de ações integradas que visam à atuação mais eficiente das forças de segurança no combate à criminalidade e na promoção de políticas de prevenção. Além disso, a Lei nº 10.201/2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), permite a destinação de recursos para fortalecer ações preventivas em diversos estados e municípios. Isso evidencia uma cobertura crescente e diversificada de políticas públicas de segurança, que envolvem desde ações de policiamento até a implementação de programas educativos e de sensibilização para a comunidade.

Esses programas buscam, sobretudo, a prevenção da violência, com ênfase em áreas de maior vulnerabilidade. A atuação das Guardas Municipais, regulamentada pela Lei nº 13.022/2014, também tem ganhado destaque, sendo responsáveis por ações de patrulhamento e apoio a políticas preventivas em diversos municípios brasileiros. O Livro Azul das Guardas Municipais, publicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, detalha as práticas de segurança cidadã e a importância de uma atuação mais profissionalizada e integrada com outras forças de segurança (Brasil, 2019).

Além disso, a atuação das Guardas Municipais, conforme os posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), tem se mostrado crucial, especialmente em áreas onde o policiamento é escasso. Em decisão recente do STF, foi destacada a necessidade de reforçar o papel das Guardas Municipais na segurança pública, incluindo a expansão de suas atribuições para a prevenção do crime e atuação em conjunto com outros órgãos de segurança (STF, 2023).

Programas como o “Segurança Cidadã”, que promovem a participação ativa da comunidade na prevenção da violência, também demonstram que políticas públicas voltadas para a segurança não devem se limitar apenas à repressão, mas devem incluir iniciativas que favoreçam a convivência social e a prevenção. A Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais e os cursos de formação continuada indicam que a capacitação profissional dessas forças de segurança é essencial para ampliar a cobertura das ações preventivas, estabelecendo uma rede de proteção mais eficiente e integrada (Brasil, 2005; Mariano, 2013).

A percepção de segurança pela população é um dos principais indicadores para avaliar a eficácia das políticas públicas voltadas para a segurança cidadã. As pesquisas de opinião são ferramentas valiosas para medir a confiança da comunidade nas instituições de segurança, bem como o sentimento de segurança dos cidadãos em relação aos espaços urbanos e rurais. Essas pesquisas, ao refletirem as preocupações e expectativas da população, ajudam a orientar a formulação de novas estratégias de segurança e a adaptação das já existentes.

O Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, estabeleceu a segurança pública como responsabilidade do Estado, buscando garantir a ordem pública e a proteção dos direitos dos cidadãos (Brasil, 1988). Além disso, diversas legislações, como a Lei nº 13.675/2018, que trata da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e a Lei nº 13.022/2014, que regula o Estatuto Geral das Guardas Municipais, demonstram o compromisso do país com a melhoria das instituições de segurança pública e com a segurança cidadã (Brasil, 2018; Brasil, 2014).

Entretanto, o sentimento de segurança da população é frequentemente influenciado pela percepção de ineficiência nas políticas públicas ou pela violência e criminalidade em algumas regiões. A Lei nº 10.201/2001, ao instituir o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e a Lei nº 11.473/2007, que promove a cooperação federativa na segurança pública, visam aumentar os recursos financeiros e melhorar a colaboração entre as esferas de governo, o que pode impactar diretamente na confiança da população nas instituições de segurança (Brasil, 2001; Brasil, 2007).

O trabalho das Guardas Municipais tem se destacado como uma alternativa para aproximar a segurança das comunidades. De acordo com a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais (Brasil, 2005), a formação adequada dos profissionais da segurança municipal é crucial para garantir a confiança da população. O "Livro Azul das Guardas Municipais" (Brasil, 2019) traz uma análise detalhada sobre o papel dessas instituições, ressaltando a importância de sua profissionalização e capacitação para a melhoria da segurança pública.

A cooperação entre os diferentes níveis de governo, aliada à capacitação das forças de segurança e a implementação de programas preventivos, pode contribuir significativamente para aumentar a sensação de segurança da população. Isso é especialmente relevante no contexto das pesquisas de opinião, que muitas vezes revelam um distanciamento entre a percepção dos cidadãos sobre a segurança e as ações concretas realizadas pelo Estado.

Os indicadores sociais, como evasão escolar, desemprego e violência de gênero, são fundamentais para compreender as dinâmicas de segurança pública no Brasil. Estes fatores têm uma correlação estreita com as questões de segurança, uma vez que a exclusão social e a marginalização frequentemente se refletem em comportamentos criminosos ou em situações de vulnerabilidade, contribuindo para um aumento na violência e instabilidade social. A evasão escolar, por exemplo, pode resultar em um ciclo de baixa qualificação e dificuldades socioeconômicas, frequentemente associadas ao aumento da criminalidade. O desemprego, por sua vez, está ligado à exclusão social e à busca por meios ilícitos de sobrevivência, enquanto a violência de gênero, além de ser um reflexo de desigualdades estruturais, impacta diretamente a segurança das mulheres e as dinâmicas sociais como um todo.

A análise desses indicadores permite que as políticas públicas de segurança sejam mais precisas e eficientes, considerando as causas profundas da criminalidade. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988) estabelece o direito à segurança pública como um dever do Estado, que deve adotar medidas de prevenção e combate à criminalidade. A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública

(SUSP), busca integrar as ações das diversas esferas de governo na promoção da segurança (Brasil, 2018), e a cooperação federativa prevista pela Lei nº 11.473 de 2007 reforça a necessidade de uma abordagem integrada e colaborativa (Brasil, 2007).

No contexto municipal, as guardas municipais têm ganhado relevância como atores essenciais na segurança pública. A Lei nº 13.022 de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, visa fortalecer a atuação desses profissionais, conferindo-lhes maior responsabilidade na proteção da ordem pública (Brasil, 2014). A implementação de políticas de segurança cidadã, como descrito por De Mesquita Neto (2006), também é uma tentativa de mitigar os problemas sociais, promovendo a participação da comunidade na prevenção de crimes. O “Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil” (Brasil, 2019) detalha as melhores práticas para esses profissionais, reforçando a importância da formação e da integração comunitária no enfrentamento da violência.

A atuação das guardas municipais, conforme o Superior Tribunal de Justiça (STJ), também se insere em um contexto legal que visa equilibrar a segurança com a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, como observado no caso do Recurso Especial nº 1.977.119 (Brasil, 2022). Em situações de vulnerabilidade social, como a violência de gênero, o papel da segurança pública é crucial para garantir a proteção das vítimas e a repressão ao ciclo de violência, conforme discutido em estudos de Freire (2009) e Silveira (2014).

A combinação de políticas públicas eficazes, o fortalecimento das instituições de segurança e o foco na resolução dos fatores sociais que alimentam a violência são essenciais para promover um ambiente seguro e inclusivo. Essas políticas devem estar alinhadas com as diretrizes constitucionais e legislativas que buscam não apenas a repressão, mas também a prevenção da criminalidade, abordando suas raízes sociais de maneira eficaz.

4. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO

A despeito da importância da criação das guardas municipais (GCMs), a atuação desses agentes de segurança na rotina das cidades brasileiras ainda encontra instigações, mesmo com a legislação balizadora, neste caso o Estatuto Geral dos Guardas Municipais (EGGM), Lei nº 13.022/2014, que instituiu princípios norteadores para o exercício profissional. Sua atuação junto à sociedade deve ter como meta básica: proteção dos direitos humanos fundamentais, preservação da vida, patrulhamento preventivo, compromisso com a evolução social e uso progressivo da força. Além disso, a lei estabelece a atuação conjunta com outras forças de segurança e a proteção de bens, serviços e instalações municipais (Brasil, 2014)

Por conseguinte, torna-se pertinente arrazoar a atuação profissional dos guardas municipais na Segurança Pública, deliberando as suas atribuições na assistência preventiva no contexto da polícia local, assimilando a sua formação e atuação como agente de segurança no enfrentamento da violência junto à sociedade como policial que têm seus deveres centradas na proteção municipal preventiva.

4.1 As inovações infraconstitucionais e o município

O marco legal da segurança pública no Brasil inclui um conjunto de normas e dispositivos que estabelecem as diretrizes para a atuação das instituições de segurança, com destaque para as guardas municipais, reconhecendo a competência dos municípios em ações preventivas e de apoio à segurança pública. A Lei nº 13.022/2014, que trata do Estatuto Geral das Guardas Municipais, é um exemplo importante desse movimento legislativo. A lei ampliou as atribuições das guardas municipais, não se limitando à proteção patrimonial, mas permitindo-lhes também atuar na segurança pública, com foco na proteção de bens, serviços e instalações municipais, além de poderem participar de ações preventivas nas comunidades.

Esse avanço nas atribuições das guardas municipais é um reflexo do reconhecimento da segurança cidadã nos municípios, promovendo maior proximidade entre as forças de segurança e a população. A atuação das guardas vai além da mera vigilância, buscando integrar-se aos esforços municipais para garantir a ordem pública, prevenindo crimes e colaborando com outras esferas da segurança pública.

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o município possui competência para legislar sobre a segurança pública local, desde que observadas as

disposições constitucionais, como o respeito aos direitos e garantias fundamentais (Brasil, 1988). Além disso, a Lei nº 13.675/2018, que institui a Política Nacional de Segurança Pública, é outro marco legal importante que estabelece parâmetros para a cooperação federativa e a integração entre as diversas esferas de governo na luta contra a criminalidade (Brasil, 2018).

Outras legislações, como a Lei nº 10.201/2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e a Lei nº 11.473/2007, que trata da cooperação federativa no âmbito da segurança pública, são fundamentais para o financiamento e a coordenação de ações em diversas áreas, incluindo a formação e capacitação das forças de segurança (Brasil, 2001; Brasil, 2007). A implementação dessas normas visa garantir maior eficiência no enfrentamento da criminalidade e promover a segurança pública de maneira mais democrática e integrada.

A atuação das guardas municipais também se baseia em diretrizes e formações específicas, como a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais (Brasil, 2005), que estabelece os parâmetros para o treinamento das forças de segurança municipais. Além disso, o Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (Brasil, 2019) apresenta um panorama das ações e desafios enfrentados pelas guardas municipais em diversas regiões do país, destacando a importância da profissionalização e da capacitação contínua dessas forças.

Essas legislações e documentos refletem um movimento crescente de valorização e fortalecimento da segurança pública nos municípios, com o objetivo de criar um ambiente mais seguro e justo para a população. A implementação dessas políticas e a atuação das guardas municipais são essenciais para a construção de um sistema de segurança pública mais efetivo e integrado em todo o território nacional.

A segurança pública no Brasil é um tema que envolve uma complexa rede de políticas integradas entre as esferas municipal, estadual e federal, buscando soluções eficazes para o combate à violência e à criminalidade. Nesse contexto, a criação de planos municipais de segurança pública e prevenção da violência tem ganhado destaque, permitindo aos municípios elaborarem estratégias próprias alinhadas às políticas de segurança mais amplas, estabelecidas pelos estados e pela União.

A possibilidade de os municípios elaborarem seus próprios planos é garantida pela Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e assegura a integração das ações municipais com as políticas estaduais e federais. A participação dos municípios, especialmente através das guardas municipais, permite uma atuação mais próxima das necessidades locais e facilita a implementação de soluções mais eficazes. A integração com o SUSP também é importante, pois permite uma maior coordenação entre os diversos órgãos de segurança pública, promovendo uma resposta mais eficiente à violência (Brasil, 2018).

O SUSP, criado pela Lei nº 13.675/2018, define as diretrizes para a atuação integrada da segurança pública, incluindo a participação das guardas municipais. De acordo com a Lei nº 13.022/2014, que estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais, essas corporações têm papel essencial na segurança pública, com competências de polícia administrativa, proteção de bens, serviços e instalações municipais (Brasil, 2014). As guardas municipais, além de exercerem funções de policiamento preventivo, podem colaborar diretamente com as políticas nacionais de segurança, o que é particularmente importante em contextos de grandes centros urbanos, onde a segurança pública é um desafio constante.

Além disso, a integração com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) possibilita a participação de órgãos locais nas políticas nacionais de segurança, com a atuação das guardas municipais em diversas funções, como na prevenção ao tráfico de drogas, conforme demonstrado no recurso especial nº 1.977.119 do Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2022). O Livro Azul das Guardas Municipais publicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública reforça o papel essencial das guardas no contexto da segurança pública brasileira, destacando a importância da capacitação profissional e do trabalho em rede com outras forças de segurança (Brasil, 2019).

A integração de políticas de segurança no Brasil é um tema que envolve também uma análise das normativas constitucionais. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) assegura a segurança pública como direito de todos, promovendo a articulação entre os diferentes níveis de governo para a implementação de políticas públicas eficientes. Além disso, decisões judiciais, como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, têm ressaltado a necessidade de respeitar e expandir as funções das guardas municipais no sistema de segurança pública (Brasil, 2023).

A articulação entre os diferentes níveis de governo e a participação das guardas municipais representam avanços significativos na construção de um sistema de segurança pública mais eficaz, com uma abordagem que integra as políticas de prevenção da violência e combate à criminalidade, considerando as especificidades locais e as diretrizes estabelecidas no âmbito estadual e federal.

A criação de conselhos municipais e fundos de segurança pública representa um avanço significativo na descentralização e democratização das políticas públicas de segurança. Tais instrumentos, previstos por normativas infraconstitucionais, têm como principal objetivo promover a participação cidadã e o controle social, assegurando que a gestão da segurança pública seja mais próxima das necessidades locais e da população.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece a segurança pública como responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, onde os municípios possuem um papel fundamental na implementação de políticas que visem à preservação da ordem pública e à prevenção da violência. A Lei nº 13.675, de 2018, por exemplo, fortalece a atuação das guardas municipais, permitindo sua integração com outros órgãos de segurança pública, e favorecendo a criação de conselhos municipais que possam atuar diretamente na gestão da segurança local (Brasil, 2018).

Esses conselhos são espaços destinados ao diálogo entre a sociedade civil, as autoridades municipais e as forças de segurança, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às realidades locais. Ademais, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído pela Lei nº 10.201/2001, visa garantir recursos financeiros para ações de segurança nos municípios, possibilitando a execução de programas de prevenção à violência e a implementação de políticas de segurança que atendam a demandas específicas de cada localidade (Brasil, 2001).

A Lei nº 13.022 de 2014, que trata do Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabelece que esses órgãos devem atuar de forma integrada com as forças de segurança pública estaduais e federais, garantindo maior coordenação nas ações de prevenção e combate à criminalidade (Brasil, 2014). Isso possibilita que, por meio de conselhos e fundos municipais, as guardas municipais se tornem atores importantes na implementação de políticas públicas de segurança, além de proporcionar uma maior efetividade nas ações de segurança cidadã (Mariano, 2013).

Além disso, o controle social, viabilizado por esses conselhos, garante uma maior transparência na gestão dos recursos públicos destinados à segurança, promovendo uma cultura de participação e cidadania. As políticas de segurança, assim, deixam de ser exclusivas de uma esfera centralizada e se tornam mais alinhadas com as necessidades locais, contribuindo para a redução da violência e o fortalecimento da segurança pública em diversas esferas (De Mesquita Neto, 2006).

4.2 Aspectos jurídicos e legitimação da atuação das guardas municipais

A competência constitucional dos municípios para a segurança pública é um tema de grande relevância, especialmente no contexto da proteção patrimonial e comunitária, conforme estabelecido pela Constituição Federal. O artigo 144 da Constituição de 1988 dispõe sobre as responsabilidades do Estado em relação à segurança pública, reconhecendo a importância das

guardas municipais como forças auxiliares na proteção do patrimônio público e na colaboração com a segurança comunitária.

A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), é um marco legal que fortalece a atuação das guardas municipais no Brasil. Essa legislação cria uma estrutura de cooperação federativa, destacando o papel das guardas municipais no âmbito da segurança pública. Em particular, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabelecido pela Lei nº 13.022 de 2014, regulamenta a atuação dessas corporações, atribuindo-lhes competências voltadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, assim como à promoção de segurança comunitária.

O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído pela Lei nº 10.201 de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.473 de 10 de maio de 2007, que regula a cooperação federativa na segurança pública, também desempenham papel importante no financiamento e no controle social da segurança pública. Através desses instrumentos, os municípios podem acessar recursos financeiros para fortalecer suas ações no setor.

Além disso, a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), exemplificada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, e a atuação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no caso de tráfico de drogas envolvendo guardas municipais, demonstram a importância do reconhecimento legal e jurídico da atuação dessas corporações, e o alcance de suas competências dentro da legalidade constitucional (Brasil, 2023; STF, 2023).

Esses marcos legais e judiciais são fundamentais para garantir que os municípios possam, dentro de sua competência constitucional, implementar políticas de segurança pública eficazes, com base em recursos próprios e com o controle social adequado. Além disso, as publicações, como o "Livro Azul das Guardas Municipais" (Ministério da Justiça, 2019), oferecem diretrizes e orientações sobre a formação e atuação das guardas municipais em todo o território nacional.

A atuação das guardas municipais e a criação de conselhos municipais de segurança têm um papel central na construção de um sistema de segurança pública mais próximo da comunidade, atuando na prevenção de crimes e na promoção de um ambiente mais seguro. A profissionalização e capacitação das guardas, conforme apontado por diversos estudos (Cerqueira, 2014; Furstenau, 2006), são essenciais para garantir a efetividade dessas instituições e o cumprimento de suas funções dentro da legalidade e da responsabilidade social.

De acordo com o que estabelece o art. 3º da Lei nº 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, ampliaram suas funções e responsabilidades, com foco na segurança cidadã. Essa legislação trouxe um novo marco legal para as guardas municipais no Brasil,

atribuindo-lhes a função de proteção dos bens, serviços e instalações municipais, além de assegurar a segurança pública em áreas de competência local. A ampliação das funções das guardas municipais foi um passo importante para o fortalecimento da segurança cidadã, ampliando a atuação dessas corporações dentro dos limites legais e regulamentares.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei nº 13.675 de 2018 também possuem forte influência sobre a atuação das guardas municipais, sendo que a primeira assegura o direito à segurança pública como direito fundamental, e a segunda dispõe sobre o Sistema Único de Segurança Pública (Brasil, 1988; Brasil, 2018).

A segurança cidadã, abordada no contexto da Lei nº 13.022/2014, visa garantir a proteção dos cidadãos, especialmente em áreas urbanas, e representa uma expansão das atribuições das guardas municipais no enfrentamento da violência local. A relevância da atuação das guardas na promoção da segurança pública também foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme destacado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, que tratou do papel das guardas municipais na segurança pública (Brasil, 2023). Esse movimento reflete uma evolução nas políticas de segurança pública, no qual as guardas passam a atuar de forma mais integrada com outros órgãos e instituições, buscando soluções mais eficazes e próximas da comunidade.

No que tange aos limites legais, a legislação brasileira também regulamenta o uso das armas pelas guardas municipais, estabelecendo regras claras para o emprego da força. A Lei nº 13.022/2014, por exemplo, prevê que as guardas municipais podem utilizar armas de fogo, desde que atendam aos critérios legais, como o treinamento adequado e o cumprimento das normas de segurança pública. A atuação armada das guardas, portanto, deve sempre ser proporcional à situação de risco, em conformidade com os direitos humanos e as normas constitucionais, visando garantir a segurança sem excessos. O uso de força excessiva ou desproporcional, especialmente em situações de menor risco, pode ser questionado judicialmente, como ocorreu em decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) relacionadas ao uso indevido da força por agentes das guardas (Brasil, 2022).

A segurança pública no Brasil, no entanto, não pode ser vista apenas como a atuação das forças policiais armadas, mas também como um esforço coletivo que envolve diversas esferas do poder público. O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), estabelecido pela Lei nº 10.201 de 2001, por exemplo, contribui para o financiamento de ações de segurança em âmbito local, incluindo a capacitação das guardas municipais e o aprimoramento de suas operações (Brasil, 2001). A cooperação federativa, por sua vez, tem se tornado um elemento

fundamental nas políticas de segurança pública, como abordado pela Lei nº 11.473 de 2007, que reforça a necessidade de integração entre as diversas esferas de governo (Brasil, 2007).

A formação das guardas municipais também foi contemplada em documentos como a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais (Brasil, 2005), que define os parâmetros de formação e capacitação dos profissionais para garantir a eficácia de suas funções. Além disso, o "Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil", lançado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, traz um panorama da atuação das guardas em diferentes estados e municípios, apresentando dados sobre a eficácia de suas ações e as melhorias necessárias para fortalecer a segurança local (Brasil, 2019).

O debate sobre a atuação das guardas municipais e o uso de armamento também foi tema de estudos acadêmicos, como a dissertação de Cerqueira (2014), que destaca o papel das guardas como atores importantes na segurança pública, mas também ressalta os desafios enfrentados, como a falta de recursos e a necessidade de maior profissionalização. O mesmo autor alerta para os riscos de uma utilização inadequada do poder de polícia por parte das guardas, o que pode levar à violação de direitos civis e à perda de confiança por parte da população.

Além disso, a atuação das guardas no combate ao crime e à violência precisa ser entendida dentro de um contexto mais amplo de políticas públicas. Como apontado por De Mesquita Neto (2006), a segurança cidadã exige a integração de diversas políticas públicas e ações coordenadas entre os diferentes entes federativos. O fortalecimento da atuação das guardas municipais, portanto, não deve se limitar ao aumento de suas atribuições, mas também à capacitação constante de seus agentes e à implementação de políticas públicas que promovam a segurança de forma integrada e eficaz.

Em relação à segurança comunitária, a prevenção do crime também deve ser vista como um papel importante das guardas municipais, conforme discutido por Silveira (2014). As guardas têm um papel fundamental na implementação de ações de segurança preventiva, como patrulhamento comunitário e interação com a sociedade, fortalecendo a confiança da população nas instituições de segurança pública. Isso também está alinhado com as ideias de Furstenau (2006), que enfatiza a importância da profissionalização das guardas para garantir uma atuação mais eficaz e menos suscetível a abusos de poder.

A atuação das guardas municipais no Brasil vem sendo regulamentada por uma série de legislações, incluindo a Lei nº 13.022/2014, que estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Este estatuto visa conferir uma base legal sólida para a atuação dessas corporações, garantindo que sua atuação seja dentro dos limites legais e respeite os direitos humanos. Um

dos aspectos centrais dessa regulamentação é o controle jurídico da atuação das guardas, assegurando sua transparência e a legalidade de suas ações. De acordo com o Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil (2019), esse controle é fundamental para que as guardas atuem de maneira eficaz, sem ultrapassar os limites de suas competências.

Além disso, a fiscalização das guardas municipais é garantida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, em seu artigo 144, detalha a segurança pública e a atuação das forças de segurança no país, incluindo as guardas municipais. O controle judicial é essencial para prevenir abusos, com o Supremo Tribunal Federal (STF) sendo um importante responsável por zelar pela interpretação e aplicação da Constituição em questões relacionadas à segurança pública (STF, 2023). Dessa forma, a fiscalização e a atuação das guardas são constantemente analisadas por mecanismos de controle, garantindo que as ações da corporação se mantenham dentro do escopo legal e em consonância com os princípios democráticos.

A Lei nº 13.675/2018, que regulamenta a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, também estabelece parâmetros para a atuação das guardas municipais, reforçando a importância de sua atuação voltada à prevenção e cidadania. No entanto, é necessário observar os limites impostos pela legislação, principalmente no que tange ao uso de força e armas. As guardas municipais possuem o direito de utilizar força, mas sempre de forma proporcional, respeitando os direitos fundamentais dos cidadãos. A Lei nº 10.201/2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública, e a Lei nº 11.473/2007, que trata da cooperação federativa no âmbito da segurança pública, também contribuem para a estruturação da atuação das guardas e para o financiamento de suas ações.

Em termos de reconhecimento, as guardas municipais vêm ganhando importância como agentes de prevenção e cidadania. A atuação em ações sociais, educativas e de mediação de conflitos é um componente essencial para legitimar sua presença nas comunidades. Essa atuação contribui para a construção de uma imagem institucional positiva, afastando o estigma de que as guardas seriam apenas forças repressivas. De acordo com a Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais (2005), a formação cidadã das guardas é crucial para que os agentes compreendam sua função social e se tornem verdadeiros facilitadores de uma segurança pública mais inclusiva e preventiva.

Além disso, a atuação das guardas municipais em ações de mediação de conflitos e no apoio a atividades comunitárias reforça seu papel como agentes de cidadania. Segundo Cerqueira (2014), a integração das guardas com a comunidade é fundamental para a construção de um ambiente de confiança mútua, onde a população pode se sentir protegida sem a sensação de repressão. Isso é confirmado também por Furstenau (2006), que destaca a importância da

profissionalização das guardas para que possam realizar suas funções de forma eficiente, ético e sem violações aos direitos dos cidadãos.

Somente 1.322 municípios no Brasil possuem Guarda Civil Municipal. Dado fornecido pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2024. Isso reflete que mais ou menos de 77%, dos 5.570 municípios brasileiros, ainda não dispõem de Guardas, em sua estrutura de segurança pública. Na mesma pesquisa, apontou que 3.853 municípios não possuem estrutura específica para a área da segurança pública, o que significa quase 70%, desse total de municípios.

Os municípios que já têm Guardas Municipais, geralmente, são mais bem estruturados em termos da sua capacidade de gestão, das políticas municipais de segurança. Além disso, tem privilégios na busca de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, logicamente por terem uma instituição de Estado, como a Guarda civil Municipal, no sentido de serem servidores de efeitos que apresentam um trabalho essencial, que dá competência e contribui diretamente na prevenção das violências, as áreas periféricas urbanas, principalmente.

De acordo com o IBGE (2024), entre os anos de 2019 e 2023 houve um aumento significativo de 11,3%, na implantação de Guarda Municipal, na estrutura das políticas públicas de segurança pública, nas suas localidades. Anteriormente havia apenas 1.188 municípios que contavam com as Guardas, em suas estruturas de segurança municipal. Ainda conforme essa pesquisa, o efetivo da Guarda Municipal teve um pequeno aumento de 2,4%, entre 2019 e 2023, saindo da casa 99.510 agentes, para 101.854 em 2023, a nível nacional. Essa informação faz parte de dados que compõe o capítulo sobre Direitos Humanos, documento. Ainda nesse sentido, mostrou que a região com maiores números no efetivo de guardas civis, é a Sudeste com 49.540, enquanto a de menor efetivo é o Centro-Oeste com apenas 5.201 agentes. O estado brasileiro que apresenta mais municípios com guardas municipais é Minas Gerais com 83 municípios, contando com um efetivo de 5.176, já o estado de Goiás tem apenas 23 municípios, desses constam um efetivo de 3.132, o estado do Ceará figura no meio da tabela com 90 municípios que tem a guarda civil, como políticas de segurança pública, e um total de 5.589, em seu efetivo.

Corroborando com esses dados O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em 20 de fevereiro de 2025, que é constitucional a concepção de legislação pelos Municípios para que guardas municipais operem em ações de segurança ostensiva. Essas leis devem, no entanto, estar balizadas por limites, de maneira que não se superpor, mas colaborem com as atribuições das polícias, cujas atribuições são regulamentadas pela CF/88 e por legislações estaduais.

A matéria foi julgada no Recurso Extraordinário (RE) 608588, com repercussão geral

(Tema 656), o que significa que a decisão do STF deverá ser seguida pelas demais instâncias da Justiça em casos que questionam as atribuições das guardas municipais. Segundo o entendimento fixado pela Suprema Corte, as guardas municipais não têm poder de investigar, mas podem fazer policiamento ostensivo e comunitário e agir diante de condutas lesivas a pessoas, bens e serviços, inclusive realizar prisões em flagrante. Sua atuação fica limitada às instalações municipais, em cooperação com os demais órgãos de segurança pública e sob a fiscalização do Ministério Público (Brasil, 2025).

Assim, o entendimento fixado pelo STF é o seguinte: “É constitucional, no âmbito dos Municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas guardas municipais, inclusive o policiamento ostensivo comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstas no artigo 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso 7º, da Constituição Federal. Conforme o artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.”

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, este trabalho buscou compreender os aspectos jurídicos que envolvem a atuação das Guardas Civis Municipais (GCM) no contexto da segurança pública municipal, destacando a importância dessas corporações como instrumentos de policiamento preventivo e ostensivo. O estudo analisou a contribuição das GCMs para a promoção da cultura da paz junto às comunidades locais, destacando o papel fundamental que essas instituições desempenham na construção de uma segurança pública mais próxima da população. A abordagem comunitária, com foco na prevenção de crimes e no fortalecimento da relação entre cidadãos e forças de segurança, é essencial para a criação de um ambiente mais seguro e colaborativo, como preconizado pelo Estatuto das Guardas Municipais.

A análise das implicações jurídicas envolvidas na atuação das Guardas Civis Municipais revelou a complexidade das questões legais que regem o funcionamento dessas corporações. A Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 144, § 8º, confere a competência para a atuação das GCMs, mas também levanta questões sobre os limites de suas atribuições em relação às demais forças de segurança. O estudo das normas e da legislação vigente evidencia a necessidade de uma atuação mais integrada entre as esferas municipal, estadual e federal, para que as políticas públicas de segurança sejam eficazes e respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos.

Além disso, ao comparar os entendimentos jurídicos sobre o papel das Guardas Civis Municipais, observou-se que existem divergências no que tange ao reconhecimento da GCM como força policial preventiva e ostensiva. A jurisprudência dos Tribunais Superiores, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, tem se posicionado de maneiras variadas sobre as competências e limites de atuação dessas corporações, evidenciando a necessidade de uma maior clareza normativa e jurisprudencial para evitar ambiguidades. Essas divergências afetam a atuação das GCMs e podem gerar insegurança jurídica, prejudicando a efetividade de seu trabalho.

Estudos apontam que cada vez mais os municípios têm usado os seus guardas civis para realizarem o patrulhamento ostensivo e preventivo em suas vias, função que até então era desempenhada pela Polícia Militar. Esse trabalho ultrapassou as fronteiras de mera segurança de eventos, e em 2023, era a 2ª principal função das GCMs, patrulhamento urbano, atrás somente da proteção de bens, equipamentos e prédios públicos municipais. Nesse mesmo contexto, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, associou o aumento das guardas à queda nos efetivos das polícias Militar e Civil, no território nacional, houve redução no número de

policiais, como já exposto na ordem 4,4% menos policiais militares e 7,9% menos policiais civis. Associado a isso foi dito ainda, que a opinião pública têm aumentado com a violência e exigido isso dos prefeitos, como exemplo os eleitores da cidade de São Paulo disseram que a segurança pública deveria ser a prioridade no ordenamento das políticas públicas a serem implantadas na cidade.

Por fim, é essencial que as Guardas Civis Municipais continuem a evoluir no aprimoramento de sua formação e na adequação de suas atividades às necessidades da sociedade contemporânea. A construção de uma segurança pública mais cidadã, fundamentada na proximidade com a comunidade e no respeito aos direitos humanos, é um passo crucial para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. A continuidade da discussão sobre os aspectos jurídicos e operacionais da GCM, aliada ao aperfeiçoamento das legislações e jurisprudências pertinentes, será fundamental para garantir que a atuação dessas corporações se alinhe de forma mais eficiente com as necessidades da população e com os princípios constitucionais.

REFERÊNCIAS

AGM Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 a 28 agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398/>. Acesso em: 22 fev. 2025.

ATLAS DA VIOLENCIA. **Censo de 2025**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BENGOCHEA, J. L. *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/YnF7wwP4V9TFhxvbpXJysGq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 13 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.201 de 14/02/2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e da outras providencias. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10201.htm. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007**. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei no 10.277, de 10 de setembro de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11473.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.675 de 11 de junho de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 13 jun. 2024

BRASIL. **Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais**. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/suaseguranca/seguranca-publica/guarda-municipal/download/livro_azul/livro-azul-das-guardasmunicipais-do-brasil_111100-dez-19.pdf/view. Acesso em: 09 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6 Turma) **Recurso Especial nº 1.977.119**. Tráfico de drogas, atuação das guardas municipais, busca pessoal, ausência de relação clara, direta e imediata com a tutela dos bens, serviços e instalações municipais, impossibilidade, prova ilícita, violação dos arts. 157 e 244 do CCP, recurso provido. Recorrente: Douglas dos Santos. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz, 16 agosto 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Sit>. Acesso em: 21 maio 2025. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. O Tribunal, por maioria, apreciando o **tema 656 da repercussão geral**, deu provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009. Foi fixada a seguinte tese: "É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal. CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Cf. Plenário, 20.2.2025. Disponível em: <https://appm.org.br/noticia/stf-decide-que-guardas-municipais-podem-fazer-policiamento-ostensivo>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995**. Recorrente: Associação dos Guardas Municipais do Brasil –

CERQUEIRA, J. D. **O Município na Segurança Pública**. Ano 2014. 83f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17993/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20final%20-%20Josemar%20Dias%20Cerqueira%20-%2020202014.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

DA NÓBREGA JÚNIOR, J. M. P. O que se escreve no Brasil sobre Segurança Pública? Uma revisão da literatura recente. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, n. 2, p. 14-47, 2018. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2018.v12.n2.945>. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/945>. Acesso em: 10 jun. 2025.

DE MESQUITA NETO, P. **Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.

DE MESQUITA NETO, Paulo de. Os Municípios e a Segurança Pública. In: **Cadernos Adenauer V: Avanços nas Prefeituras: Novos Caminhos da Democracia**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer 2004. p. 51-67. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+Cad+2004_1_Avan%C3%A7os+nas+Prefeituras.pdf/7e67a102-b0c6-2b08-8887-1e51842aaa13?t=1691759072114. Acesso em: 10 jun. 2025. Acesso em: 21 maio 2025.

DE MESQUITA NETO, Paulo de *et al.* **Relatório sobre a Prevenção do Crime e da Violência e a Promoção da Segurança Pública no Brasil**. Preparado para a Secretaria Nacional de Segurança Pública, como parte integrante do projeto Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública. 2004.

DESLANDES; S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ESCOBAR, SANTIAGO *et al.* **Seguridad Ciudadana**: concepciones y políticas. Caracas: Nueva Sociedad, 2005.

FERREIRA, Luís; MATTOS, Enlinson; TERRA, Rafael. O papel das guardas municipais na redução da criminalidade: evidências empíricas para um painel de municípios paulistas. **Pesquisa e planejamento econômico** (PPE), Brasil, v. 46, n. 2, p. 151-180, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7292>. Acesso em: 10 jun. 2025.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 1, p. 49-58, ago./set. 2009. DOI: <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2009.v3n1.1219>. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1219>. Acesso em: 10 maio 2025.

FURSTENAU, C. R. **A Guarda Municipal de Porto Alegre**: segurança urbana e profissionalização. 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/21458>. Acesso em: 10 maio 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, B. D. Formação cidadã para uma Guarda Civil Municipal Cidadã. *In*: Mingardi, Guaracy (org.). **Política de segurança**: desafios de uma reforma. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

MINAYO, MC de S; DESLANDES, SF; GOMES, R (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 28 ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2025. Acesso em: 21 maio 2025.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. **Dados**, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000400001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/rvQLbNfP5vTkW6F4ymxJXhq/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 37, p. 5-31, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451996000100002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/V7C4jj3pwFR6FYSDdJrYPkn/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MAZUCATO, Thiago (Org.). **Metodologia da Pesquisa e do Trabalho Científico**. 1 ed. Penápolis: FUNEPE, 2018. 96 p.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. da. **“Teorias do Crime e da Violência: Uma Revisão da**

Literatura". BIB, São Paulo, n. 77, 1º semestre de 2014 (publicada em dezembro de 2015), p. 69-89. Disponível em file:///C:/Users/armst/Downloads/Bib77_4.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025

PEREIRA, Bruno da Silva Araújo. "**A Atuação dos Municípios na Segurança Pública: Limites e Possibilidades**". Estudos Legislativos. Recife, nº 2 (publicado em dezembro de 2018), p. 18-27. Disponível em <https://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/arquivos/revista02/artigo-02.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025

RUPP, Isadora. **O que prefeitos e vereadores podem fazer pela segurança**. 20 de setembro de 2024(atualizado 20/09/2024 às 20h01) Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/09/20/seguranca-publica-o-papel-do-prefeito-e-do-vereador>. Acesso em: 13 maio 2025.

SIQUEIRA, Breno. **Perfil dos Estados e Municípios de 2019 a 2023, cai o número de municípios com estrutura organizacional para Direitos Humanos**. 31/10/2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41699-de-2019-a-2023-cai-o-numero-de-municipios-com-estrutura-organizacional-para-direitos-humanos>. Acesso em: 13 maio 2025

SILVEIRA, A.M. A Prevenção do Crime e a Segurança Comunitária. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 539-546.

STABILE, Arthur. **IBGE: total de cidades com guardas civis cresce 11% em 4 anos; uso de arma de fogo sobe quase 50%**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/31/ibge-numero-de-cidades-com-guardas-civis-cresce-uso-de-arma-de-fogo-sobe.ghtml>. Acesso em: 13 maio 2025.

VENTRIS, O. **Guarda municipal: Poder de polícia e Competência**. 2. ed. São Paulo: IPECS, 2010.