



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA
SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE
MULTIDISCIPLINAR**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**RONNEY AUGUSTO
MATSUI ARAUJO**

BRASÍLIA – DF

2024

O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE MULTIDISCIPLINAR

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Mestrando: Ronney Augusto Matsui Araujo

Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Co-orientador: Prof. Dr. Oliveira Alves Pereira Filho

Brasília - DF

2024

A663p Araujo, Ronney Augusto Matsui
 O papel das guardas municipais na segurança pública :
 uma análise multidisciplinar / Ronney Augusto Matsui Araujo.
 -- Brasília: Enap, 2024.
 107 f.: il.

 Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
 Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola
 Nacional de Administração Pública, 2024.

 Orientação: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti
 1. Criminalidade. 2. Segurança pública. 3. Municípios. 4.
 Políticas públicas. I. Título. II. Palotti, Pedro Lucas de Moura
 orient.

CDD 341.5942

Bibliotecária : Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Aluno (a): Ronney Augusto Matsui Araujo

Ano de Ingresso: 2021

Título da dissertação: O papel das Guardas Municipais na Segurança Pública: Uma análise multidisciplinar .

Orientador : Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Co-Orientador: Prof. Dr. Oliveira Alves Pereira Filho

Avaliador: Profa. Dra Regina Luna Santos de Souza
Prof. Dr. Gustavo Camilo Baptista

Avaliação:

[☒] Aprovado

[☐] Aprovado com ressalvas

[☐] Reprovado

Brasília, 4 de outubro de 2024

DocuSigned by:

Regina Luna Santos de Souza

371CA404103F5A...

Avaliadora

DocuSigned by:

Gustavo Camilo Baptista

2517711AB81E185...

Avaliador

DocuSigned by:

Oliveira Alves Pereira Filho

371CA404103F5A...

Co-orientador

DocuSigned by:

Pedro Lucas de Moura Palotti

791A7706018C412...

Orientador

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, elevo meu coração em gratidão a Deus pelo milagre diário da vida, que me permite abraçar cada amanhecer com esperança e valorizar o que realmente importa.

Agradeço ao dr. Ricardo Viana, pela valiosa sugestão de tirar uma breve licença. Sem essa oportunidade de dedicação exclusiva, a conclusão deste trabalho não teria sido viável.

Aos meus orientadores, professores Palotti e Oliveira, e aos estimados membros da banca, professores Gustavo Camilo e Regina, meu profundo reconhecimento. Vocês foram mais do que mentores acadêmicos; foram verdadeiros faróis que iluminaram meu caminho, compartilhando sabedoria, inspiração e direção essenciais para que este trabalho ganhasse vida.

À minha família, meu porto seguro, pelo amor incondicional e pela força inabalável que me sustentou em cada momento difícil. Juntos, enfrentamos tempestades e atravessamos uma pandemia; nesse período desafiador, chegaram ao mundo meus preciosos Isaac e Amanda. Agora, nasce também esta dissertação, fruto de sacrifícios compartilhados e do tempo precioso que muitas vezes dedicamos a um sonho comum. Sou eternamente grato pela compreensão, pelo carinho e pelo apoio imensurável de cada um de vocês.

E, com especial ternura, à Aline, minha amada esposa, cuja fé em mim jamais vacilou, mesmo quando a saúde nos colocou à prova. Seu amor, sua força e sua resiliência foram a chama que manteve acesa minha determinação, inspirando-me a superar cada obstáculo e a seguir em frente.

Este trabalho é, acima de tudo, uma celebração do amor, da dedicação e do apoio incondicional que recebi de todos vocês. Sem vocês, esta jornada não teria sido possível. Obrigado por compartilharem comigo cada passo, cada conquista, e por tornarem este sonho uma realidade.

“Mas, assim como o homem civilizado é o melhor de todos os animais, aquele que não conhece nem justiça nem leis é o pior de todos. Não há nada, sobretudo, de mais intolerável do que a injustiça armada. Por si mesmas, as armas e a força são indiferentes ao bem e ao mal: é o princípio motor que qualifica seu uso. Servir-se delas sem nenhum direito e unicamente para saciar suas paixões rapaces ou lúbricas é atrocidade e perfídia. Seu uso só é lícito para a justiça. O discernimento e o respeito ao direito formam a base da vida social e os juízes são seus primeiros órgãos.”

(Aristóteles, 384 a.C.-322 a.C.)

RESUMO

ARAUJO, Ronney Augusto Matsui. **O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE MULTIDISCIPLINAR**. 2024. Trabalho de conclusão de curso - Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD). ENAP. Brasília, DF.

Este estudo tem como objetivo compreender o processo de criação e fortalecimento das guardas municipais e verificar as possíveis implicações de sua criação e armamento nos indicadores de criminalidade, focando nas taxas de homicídios e de roubos e furtos de veículos entre 2010 e 2022. Diante da escassez de pesquisas sobre políticas públicas de segurança no Brasil, especialmente relacionadas às guardas municipais, buscamos preencher essa lacuna acadêmica e oferecer insights relevantes para a administração pública. Utilizando uma abordagem mista, combinamos métodos qualitativos – como pesquisa documental e entrevistas com gestores e especialistas em segurança municipal – e quantitativos, analisando dados de municípios com mais de 100.000 habitantes na região Sul e no Estado de São Paulo. Enfrentamos desafios na obtenção de dados sobre o armamento das guardas municipais, recorrendo à Lei de Acesso à Informação junto aos municípios, o que resultou em uma base de dados inédita. Em que pese as diversas limitações apresentadas, os resultados sugerem que a criação e o armamento das guardas municipais estão associados a reduções significativas nos indicadores de criminalidade nos municípios estudados. Esperamos que esses achados subsidiem políticas públicas mais eficazes e estimulem novas pesquisas na área.

Palavras-chave: Segurança pública; guardas municipais; criação e armamento; crime.

ABSTRACT

This study aims to understand the process of creating and strengthening municipal police forces and verify the possible implications of their creation and arming on crime indicators, focusing on homicide rates, robbery and vehicle theft between 2010 and 2022. Given the scarcity of research on public security policies in Brazil, especially concerning municipal police, this study seeks to fill this academic gap and offer relevant insights for public administration. Employing a mix-methods approach, this research combines qualitative methods – such as documentary research and interviews with managers and experts in municipal security – with quantitative analysis, focusing on data from municipalities with more than 100,000 inhabitants in the South region and the State of São Paulo. This study faced challenges in obtaining data on the armament of municipal guards, using the Access to Information Law with municipalities, which resulted in an unprecedented database. Despite the various limitations presented, the results suggest that the creation and arming of municipal guards are associated with significant reductions in crime indicators in the municipalities studied. It's expected that these findings will support more effective public policies and stimulate new research in the area.

Keywords: Public security; municipal guards; creation and armament; crime.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BIN	Base de Índice Nacional
CF	Constituição Federal
DATASUS	Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
GM	Guarda Municipal
GMs	Guardas Municipais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PC	Polícia Civil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Polícia Militar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PR	Paraná
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SC	Santa Catarina
SENATRAN	Secretaria Nacional de Trânsito
SINARM	Sistema Nacional de Armas
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
SP	São Paulo
RS	Rio Grande do Sul
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

LISTA DE TABELAS PÁGINA

Tabela 1 –Homicídios no Brasil por unidade da federação (2022/2023).....	24
Tabela 2 - Crimes contra o patrimônio: Roubo e Furto de veículos – Brasil e Unidades da Federação – 2022-2023.....	26
Tabela 3 - Efetivo da ativa das agências de segurança pública brasileiras, por corporação - Brasil e Unidades da Federação – 2023.....	30
Tabela 4 – Padrão de tabulação de informações por Município	64
Tabela 5 – Média da taxa de homicídios vs intervenção policial – TOP10	77
Tabela 6 – Grupo de tratamento 1: municípios cujos GMs passaram a usar arma	82
Tabela 7 – Grupo de tratamento 2: municípios que criaram GMs	83
Tabela 8 – Grupo de controle 1: 23 municípios que não criaram GMs.....	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principal problema agregado informado por eleitores	22
Figura 2 – taxa histórica de homicídios no Brasil	24
Figura 3 – Evolução das despesas com a função segurança pública por ente da federação (2011/2023)	31
Figura 4 – Linha do Tempo de Maria Luísa.....	46
Figura 5 – Orçamento destinado à segurança pública por ente da federação (2019-2023)	68

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 – Número de municípios com Guardas Municipais no Brasil.....	29
Gráfico 2 – Evolução das despesas com a função segurança pública por ente da federação (2011/2023)	31
Gráfico 3 – Evolução dos gastos da União por função.....	42
Gráfico 4 – Custeio da segurança pública por ente	43
Gráfico 5 – Evolução dos gastos com segurança pública por ente	44
Gráfico 6 – Média de taxa de homicídios - municípios com guarda municipal	76
Gráfico 7 – Média de taxa de homicídios - municípios sem guarda municipal.....	76
Gráfico 8 – Tendência da taxa de homicídio, de roubo e furto de veículo e mortes por intervenção - municípios TOP10 e BOTTOM10 com e sem GM	79
Gráfico 9 – Tendência da taxa de homicídio, de roubo e furto de veículo - municípios TOP10 e BOTTOM10 com GM.....	79
Gráfico 10 – Resumo dos 5 grupos – Tratamento vs Controle	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronologia normativa aplicável às Guardas Municipais	53
Quadro 2 – Base de dados – municípios pesquisados.....	63
Quadro 3 – resumo da análise descritiva com dados agrupados.....	65
Quadro 4 – Crescimento populacional e efetivo policial nos municípios que criaram GM entre 2010 e 2022	72
Quadro 5 – Taxa histórica de homicídios nos municípios que criaram GM entre 2010 e 2022	73

Quadro 6 – 105 municípios com guarda municipal – dados agrupados	74
Quadro 7 – 23 municípios sem guarda municipal – dados agrupados	74
Quadro 8 – Comparação TOP10 e BOTTOM10 com e sem GM	78
Quadro 9 – Grupo controle 2 – BRASIL.....	85
Quadro 10 – Grupo controle 3 – Estados de SP, SC, RS, PR	85
Quadro 11 – Detalhamento do Grupo controle 3 – Estados de SP, SC, RS, PR	85
Quadro 12 – Resumo dos 5 grupos	86

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	14
2- CONTEXTUALIZAÇÃO	22
3- REFERENCIAL TEÓRICO	33
3.1- A Economia do Crime.....	33
3.2 - Federalismo, Intersectorialidade e Segurança Pública – um <i>Wicked Problem</i>	37
3.3 - <i>Wicked problems</i> e a economia do crime.....	48
3.4 - As guardas municipais no Brasil	51
3.5 – Estudos sobre as guardas municipais	56
4- BASES DE DADOS E METODOLOGIA	61
5- ANÁLISE DOS DADOS	66
5.1- Razões de criação e fortalecimento da guarda municipal	66
5.2- Municípios com e sem guarda municipal	74
5.3- Implicações da criação de uma GM ou uso de armamento pela GM	80
5.4 – Discussão dos resultados.....	87
5.4.1 – Refutação da hipótese inicial?	88
5.4.2 –Limitações da pesquisa	91
6- CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
7- BIBLIOGRAFIA	101
8- ANEXOS	106

1- INTRODUÇÃO

Thomas Dye entende que políticas públicas são “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (HOWLETT; RAMESH e PEARL, 2013, p. 6). Buscando trazer maior assertividade às ações e estratégias do Estado para viabilizar melhores índices criminais, busca-se compreender o impacto da ação estatal de se criar, bem como prover porte de arma de fogo às guardas municipais.

A principal motivação para o desenvolvimento do presente estudo recai no fato de que há, no Brasil, carência de estudos dedicados à análise e avaliação de políticas públicas de segurança. Nesta temática as ações públicas são, via de regra, orientadas pelo empirismo, sem qualquer testagem prévia ou avaliação posterior (BALLESTEROS, 2014; SAPORI, 2007). Em um contexto de recursos escassos, com agravamento global decorrente da pandemia e guerra, é ainda mais relevante buscar fazer mais com menos recursos, optando por iniciativas que sejam eficientes em termos de resultado.

Além disso, o autor é profissional de segurança pública, tendo exercido suas atividades profissionais inicialmente na Polícia Rodoviária Federal, no período de 2002 a 2010, quando então ingressou aos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal e se tornou Delegado de Polícia Civil. Cedido ao governo federal em 2018, o autor exerceu cargos de alta gestão, chegando a ser o Secretário Nacional de Segurança Pública Adjunto, no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Até o início de 2023 foi o Subchefe Adjunto de Segurança e Defesa na Subchefia de Análise Governamental – SAG, da Casa Civil da Presidência da República, peça-chave no processo normativo e de coordenação das políticas públicas do Governo Federal.

Acerca do objeto desta pesquisa, as guardas municipais, o fato é que há escassa literatura que busque compreender o papel desta importante instituição, sendo importante destrinchar os motivos pelos quais elas são criadas e fortalecidas nos milhares de municípios brasileiros. Com relação ao uso de armas pelas guardas municipais, pretende-se ir além das discussões acerca de “Mais armas, mais crimes”, que tratam da relação potencial que a disponibilidade de armas para a sociedade teria para os indicadores criminais. Neste restrito escopo, permanece a incógnita acerca do efeito do

armamento nas mãos do Estado, sendo importante verificar se uma instituição de segurança pública historicamente desarmada (a guarda municipal) consegue impactar nos indicadores de criminalidade ao passar a utilizar arma de fogo.

Deste modo, com a presente pesquisa vislumbra-se uma oportunidade para uma abordagem inovadora, preenchendo uma lacuna acadêmica e dissecando uma iniciativa potencialmente estruturante para aprendizados políticos.

Ademais, considerando o cenário político de eleições municipais, estando a segurança pública em momento de intenso debate, por ser considerada um dos maiores problemas do país para a população, é inevitável que os candidatos a Prefeito debatam sobre a criação, ampliação e armamento das guardas municipais. Paralelamente a isso, o Ministério da Justiça e Segurança Pública busca sua redefinição, seja tratando de políticas públicas destinadas ao município¹ ou propondo a reformulação do sistema de segurança pública, discutindo uma PEC neste sentido².

Assim, almeja-se que a presente pesquisa possa, além de suprir uma lacuna acadêmica, trazer um achado de relevância para a administração pública, a qual poderá utilizar o estudo para fomentar ou descontinuar ações de política pública. Além disso, as inéditas bases de dados obtidas também poderão fomentar novos estudos, com metodologias econométricas robustas para isolar as variáveis desejadas em possível relação de causalidade.

Em adendo, os achados poderão ser úteis inclusive para fins de aprimoramento legislativo, a partir de futuras pesquisa, já sendo identificadas de imediato algumas possibilidades: em se verificando a relevância causal do porte de arma para as guardas

¹ O Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública – CIDAESUSP, tem o escopo de “agregar conhecimentos, técnicas e métodos e capacitar gestores públicos de modo a viabilizar a atuação dos municípios enquanto integrantes estratégicos do SUSP, ampliando a sua capacidade de atuação estratégica na área da segurança pública, com vistas à redução das taxas de criminalidade e violência e da incidência de riscos coletivos em seus territórios e, assim, para a instituição de ambientes sociais mais seguros e cidades menos propensas à incidência de criminalidade” (BRASIL, 2022, p.?).

² PEC da Segurança Pública será discutida em encontro entre presidente Lula, governadores, Legislativo e Judiciário, diz Lewandowski. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/pec-da-seguranca-publica-sera-discutida-em-encontro-entre-presidente-lula-governadores-legislativo-e-judiciario>

municipais e melhoria dos indicadores criminais, pode-se avaliar o aprimoramento da legislação para tornar o processo menos oneroso para estas instituições; caso a variável “criação de guarda municipal” e efetivo em razão da população sejam causa para melhoria dos indicadores de criminalidade, poderia ser viável a revisão dos limites de efetivo³ dessas instituições que constam do art. 7º do Estatuto Geral das Guardas Municipais, dentre outras possíveis alterações do arcabouço legislativo pátrio.

A pesquisa se deu, primeiramente, pelo método qualitativo, com natureza exploratória. De forma introdutória, a partir da pesquisa documental realizada, busca-se compreender por quais motivos as guardas municipais são criadas, explorar as razões pelas quais passam a usar arma de fogo e quais os valores estão pesando neste processo. Robustecendo a pesquisa bibliográfica, foram realizadas seis entrevistas em profundidade com gestores e especialistas em segurança pública municipal, cujas contribuições, perspectivas e experiências puderam corroborar as hipóteses levantadas na revisão bibliográfica.

Outra parte da pesquisa se deu pelo método quantitativo. Buscando compreender ainda mais a fundo o papel das guardas municipais, pretende-se então analisar as possíveis implicações da criação e uso de arma de fogo de uma guarda municipal nos indicadores de criminalidade. Este recorte quantitativo da pesquisa está centrado, desta forma, na possível relação de causa e efeito, entre criar e/ou armar uma guarda municipal e implicações nas taxas de homicídios e roubo e furto de veículos.

Alinhado com o que está sendo proposto, a presente pesquisa tem como objetivo geral compreender a importância das guardas municipais na segurança pública,

³ Segundo reportagem da Folha de São Paulo, há atualmente ao menos 34 cidades com efetivo de guardas municipais superiores ao limite estabelecido em lei. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/02/cidades-pequenas-ampliam-efetivo-de-guarda-civil-para-alem-de-permissao-da-lei.shtml>

verificando como é tomada a decisão por sua criação e fortalecimento, bem como as possíveis implicações de sua criação e do uso de arma de fogo sobre a criminalidade.

Para que tal objetivo seja atingido, foram estabelecidos como objetivos específicos:

1. Discorrer, dentro de uma lente conceitual na área de políticas públicas, sobre: conceito de segurança pública, *wicked problems* (problemas perversos), federalismo e intersectorialidade, o que se faz com o intuito de compreender a importância do Município e da guarda municipal para a segurança pública;
2. Tendo em vista que as mensurações e abordagens propostas neste trabalho se fundamentam na economia do crime, iremos discorrer acerca da teoria da racionalidade econômica aplicada à criminalidade, fazendo um paralelo com a teoria dos *wicked problems*;
3. Apresentar estudo sobre a implantação de Guardas Municipais, o processo de uso de arma de fogo e as possíveis implicações nas taxas de criminalidade:
 - a. Organizar uma base de dados com as variáveis dependentes (homicídios, roubo/furto de veículos, recuperação de veículos, mortes por intervenção legal) e variáveis independentes (efetivo e efetivo armado das guardas municipais);
 - b. Identificar a existência, bem como o quantitativo por efetivo de porte de armas nas GMs, via Lei de Acesso à Informação;
 - c. Apresentar o resultado das entrevistas focais realizadas com gestores de segurança municipal acerca do processo de criação e fortalecimento das GMs;
 - d. Propor mensurações analíticas quantitativas e comparativas entre os grupos de municípios que criaram GMs e o grupo daqueles municípios que armaram GMs, relativamente ao grupo que nunca teve GM, bem como indicadores estaduais da amostra e nacionais.

Preliminarmente, salienta-se que a pesquisa foi delimitada a utilizar dados entre os anos 2010 e 2022, especialmente por conta da disponibilidade. As unidades de análise desta pesquisa são os Municípios, totalizando 5570 no país segundo o IBGE. Um primeiro critério foi agregá-los em razão da população:

Grupo 0: Municípios com menos de 20.000 habitantes
Grupo 1: Municípios Pequenos (população de 20.000 a 49.999);
Grupo 2: Municípios Médios (de 50.000 a 99.999);
Grupo 3: Municípios Intermediários (de 100.000 a 249.999); e
Grupo 4: Municípios Grandes (acima de 250.000).

A amostra da pesquisa restringiu-se aos municípios intermediários e grandes. Ou seja, coletamos dados referentes apenas às guardas municipais dos municípios com mais de 100.000 habitantes da região Sul e do Estado de São Paulo, o que se deu por alguns motivos. Primeiro, que as referidas unidades da federação possuem menor assimetria nos indicadores socioeconômicos, tendo, por exemplo, índice de desenvolvimento humano similar (SP – 0,826; SC 0,808; PR – 0,792; RS – 0,787). Além disso, por conta da presunção de maior capacidade estatal destas unidades da federação, supôs-se que os dados acerca das guardas municipais teriam maior disponibilidade nestes Estados. Terceiro, em que pese as limitações que implicam tal seleção, seria inviável para o que se propõe buscar os mesmos dados de todas as guardas municipais do país, o que poderá ser objeto de estudos futuros.

Utilizaremos como variável e indicador as taxas de homicídios por 100 mil habitantes (proxy para os crimes contra a pessoa). Os registros de homicídios são provenientes do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde – SIM, posto a confiabilidade do dado e sua abrangência temporal e espacial, além da suposta inexistência de cifra negra (subnotificação).

A mesma confiabilidade do dado se dá em relação ao número de veículos furtados e roubados, conforme base da SENATRAN – BIN Roubos e Furtos. Considerando a variável populacional e necessidade de se utilizar um mesmo parâmetro comparativo, utilizaremos a taxa de subtração de veículos por 100.000 habitantes. Uma grande contribuição acadêmica deste trabalho é que foram obtidos dados inéditos sobre o número de veículos recuperados anualmente em cada um dos municípios entre 2010 e

2022, o que poderia permitir também avaliar um possível impacto do tratamento efetivado (criação ou armamento das guardas municipais) nesta terceira variável de resultado.

Os dados sobre armas de fogo das guardas municipais seriam obtidos junto à Polícia Federal, a qual gerencia o Sistema Nacional de Armas – SINARM, com circunscrição em todo o território nacional, congregando as informações sobre armas institucionais das guardas municipais. Entretanto, o Ministério da Justiça e Segurança Pública se negou a disponibilizar as informações, razão pela qual a pesquisa teve que se dar por meio da Lei de Acesso à Informação junto a cada um dos Municípios objeto do estudo.

Inicialmente, buscou-se obter tais dados formalmente junto ao Ministério da Justiça, gestor do sistema SINARM. Foram enviados Ofícios formalizando a consulta acadêmica e institucional pela ENAP ao MJSP a pedido do pesquisador. Entretanto, o acesso foi negado alguns meses após a consulta sob a justificativa de sigilo – em que pese não ter sido solicitado qualquer dado pessoal ou que poderia ser considerado sigiloso. A reiteração da consulta segue sem resposta.

Diante da negativa ministerial, restou ao pesquisador realizar o levantamento de dados por meio de 128 pedidos de acesso à informação às 128 prefeituras, o que se mostrou um processo bastante extenuante. Primeiro porque cada Município possui um sistema diferente, a exigir cadastro e acompanhamento individualizado. Como a grande maioria dos municípios não respondeu aos pedidos, estes tiveram que ser reiterados algumas vezes, tanto pelo sistema, quanto por e-mail e telefone. O monitoramento de cada resposta precisava ser feito dentro de cada um dos sistemas, o que se tornou um grande problema. Diversos pedidos foram negados, mesmo com pedidos de reconsideração fundamentados e até encaminhamento das demandas à CGU e Ministério Público local. Outros diversos casos tiveram que ser sanados por meio de contato pessoal e direto estabelecido com o comandante-geral da GM. Assim, foi possível constatar empiricamente parte dos problemas da segurança pública: a falta de padrão, a ausência de dados e vazios de gestão. Ao final, boa parte dos dados foram obtidos, e com bastante qualidade, tornando a amostra bastante promissora para a utilização na pesquisa acadêmica.

Dos 128 Municípios pesquisados, 24 deles possuem guarda municipal, mas não apresentaram informações sobre o seu efetivo. Outros 15 Municípios possuem guarda municipal e apresentaram informações incompletas, as quais puderam ser aproveitadas em alguns casos. Da amostra, temos 89 Municípios com dados confiáveis e completos, sendo que 23 não possuem guarda municipal e 66 possuem.

Talvez a maior contribuição deste trabalho seja esta base inédita de dados: o histórico de efetivo total e efetivo que utiliza arma de fogo das guardas municipais objeto do estudo (municípios com mais de 100.000 habitantes da região Sul e do Estado de São Paulo) entre os anos de 2010 e 2022.

Por fim, destaca-se que foi possível obter junto ao DataSUS dados separados de homicídios e de morte por intervenção legal. Paralelamente a isso, buscando maior controle sobre a variável analisada, buscou-se obter os dados de efetivo policial militar e civil de cada Estado nos municípios objeto de pesquisa entre 2010 e 2022. Apenas o Estado de Santa Catarina apresentou as informações de efetivo policial no referido recorte temporal. São Paulo englobou os anos de 2016 a 2022. Rio Grande do Sul e Paraná se negaram a fornecer as informações sob alegação de sigilo.

O trabalho foi desenvolvido sob a forma de pesquisa aplicada explicativa, com a utilização dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e levantamento de dados, com abordagem quantitativa e qualitativa.

Este trabalho possui, além desta introdução, que apresenta o assunto e expõe o problema a ser investigado, outras subdivisões. O Capítulo 1 traz a contextualização do problema de pesquisa, apresentando o setor de segurança pública em um panorama geral recente.

A seguir, no segundo capítulo, será dado desenvolvimento à revisão literária. Neste aspecto, inicialmente será abordado o primeiro pressuposto teórico: a teoria da economia do crime. Em seguida vamos mergulhar no tema segurança pública sob as lentes analíticas do federalismo e intersetorialidade, mostrando se tratar de um *wicked problem*, em que o Município (e a guarda municipal) é apenas mais um ator envolvido na

problemática. Ao final deste capítulo, vamos apresentar as principais características legais e funcionais das guardas municipais.

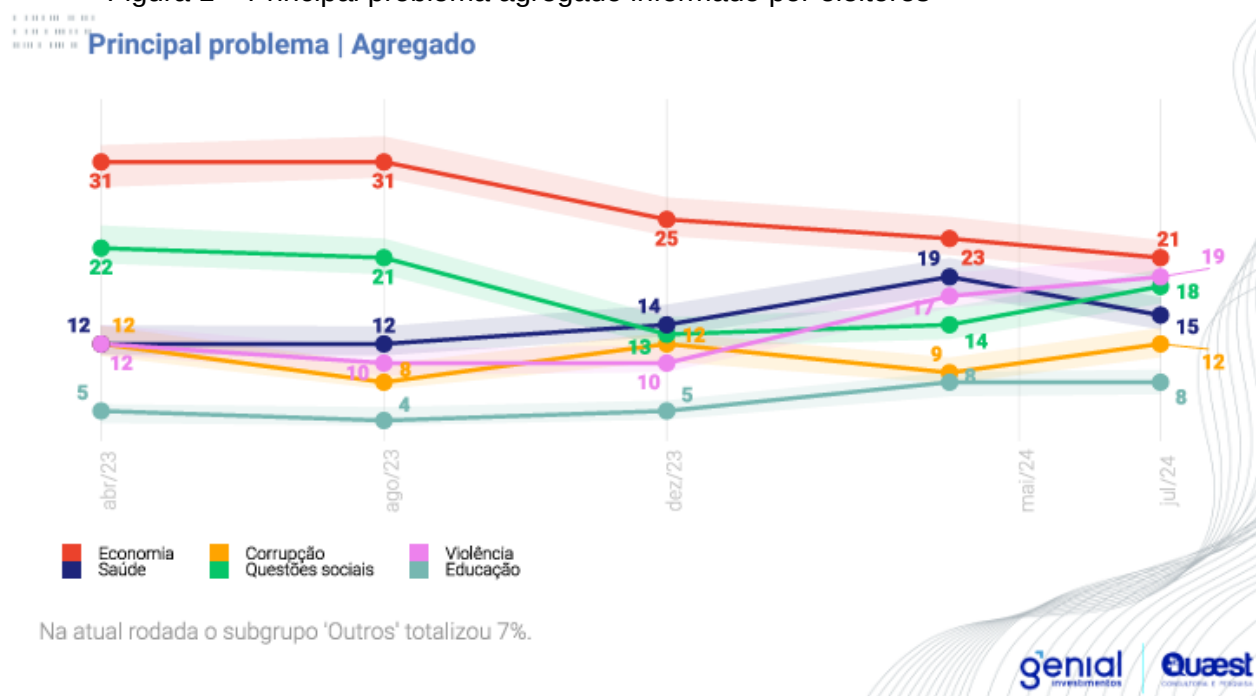
Por fim, no terceiro capítulo, apresentamos e analisaremos os dados descritivos, bem como os resultados e as conclusões, com a síntese dos principais achados sobre criação, ampliação e armamento das guardas municipais e as limitações da pesquisa.

2- CONTEXTUALIZAÇÃO

Este capítulo contextualiza o problema de pesquisa, apresentando o setor de segurança pública em um panorama geral recente.

A criminalidade violenta está entre as maiores preocupações dos brasileiros, de modo que o aumento significativo da violência e dos custos econômicos relativos a esses crimes têm levado governos e a sociedade a considerá-los um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento social e econômico do país. Segundo pesquisa recente realizada pela Qaest (2024) junto aos eleitores de mais de 120 municípios, a violência é um dos maiores problemas do país, se não o maior deles. Em abril de 2023 a violência era a principal preocupação para 12% dos entrevistados, chegando em julho ao índice de 19%, empatando tecnicamente com o percentual daqueles que consideram a economia o maior problema do país (21%).

Figura 1 – Principal problema agregado informado por eleitores



Fonte: QAEST (2024)

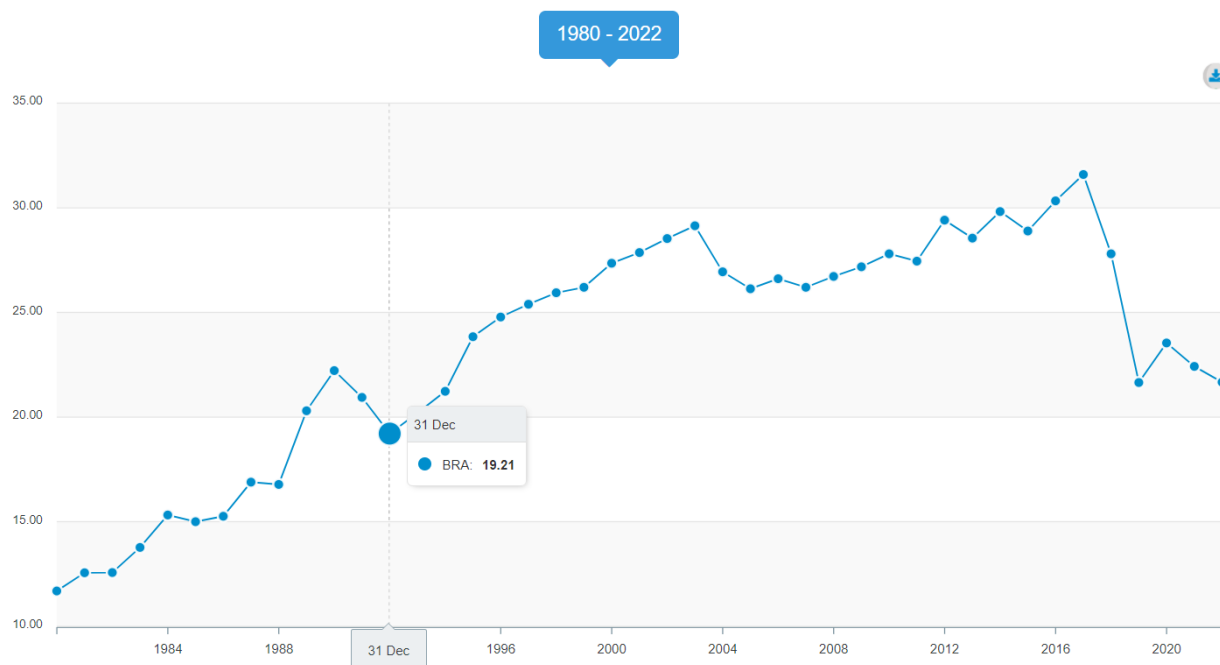
A violência letal no Brasil atingiu o recorde histórico em 2017. Segundo dados publicados pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP

(BRASIL, 2020), o país registrou aproximadamente 60.000 homicídios dolosos. A taxa de mortes para cada 100 mil habitantes foi aproximadamente 30 vezes maior que a taxa da Europa. Conforme o Relatório “Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil” (IPEA, 2018), os gastos anuais com a criminalidade foram estimados em 285 bilhões (dados de 2015), englobando custos com segurança pública e privada, seguros, perda da capacidade produtiva, encarceramento e serviços médicos, o que representa 4,38% da renda nacional, havendo estudos estimando o impacto econômico da criminalidade em até 6% anuais do PIB (CERQUEIRA, 2017). O Brasil possui aproximadamente 2,7% da população mundial, mas em 2017 respondia por mais de 14% do número de homicídios do mundo (UNODC, 2019).

Importante ressaltar que houve melhoria considerável deste cenário nos anos seguintes. Segundo o Atlas da Violência do IPEA (CERQUEIRA, 2021), em 2017 foram 65.602 homicídios; em 2018 o Brasil contabilizou 57.956 crimes e em 2019 45.503, número similar ao do ano 2000 (45.443). Uma redução bastante expressiva e nunca antes vista de aproximadamente 31% em termos absolutos. Em termos relativos, o desempenho é ainda melhor: a taxa caiu de 31,59 homicídios por 100.000 habitantes em 2017 para 21,65 em 2019, índice equiparado ao do ano de 1994 – 21,23.

Apresentando dados mais atuais, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2022) informa um número absoluto de 42.472 homicídios em 2020. Segundo as últimas publicações (FBSP, 2023 e 2024), foram 40.240 homicídios em 2021, 39.881 em 2022 e 38.585 em 2023. Considerando a população de 204 milhões de habitantes em 2023 (projeção do censo demográfico 2022), chegamos a uma taxa de 18,91 homicídios por 100.000 habitantes em 2023, índice equivalente à taxa de 1992 (19,21), conforme figura abaixo extraída do Atlas da Violência (IPEA).

Figura 2 – taxa histórica de homicídios no Brasil



Fonte: Atlas da Violência (IPEA)

Tabela 1 –Homicídios no Brasil por unidade da federação (2022/2023)

Homicídio Doloso						
Unidades da Federação	Número Absoluto ¹		População (censo 2022)		Taxa (100.000 habitantes)	
	2022	2023	2022	2023 (projeção ²)	2022	2023
BRASIL	39.881	38.595	203.062.512	204.118.437	19,64	18,91
Acre	206	190	830.026	834.342	24,82	22,77
Alagoas	1.107	1.114	3.127.511	3.143.774	35,40	35,44
Amapá	208	311	733.508	737.322	28,36	42,18
Amazonas	1.340	1.276	3.941.175	3.961.669	34,00	32,21
Bahia	5.045	4.729	14.136.417	14.209.926	35,69	33,28
Ceará	2.913	2.935	8.791.688	8.837.405	33,13	33,21
Distrito Federal	279	266	2.817.068	2.831.717	9,90	9,39
Espírito Santo	1.007	976	3.833.486	3.853.420	26,27	25,33
Goiás	1.185	1.049	7.055.228	7.091.915	16,80	14,79
Maranhão	1.701	1.767	6.775.152	6.810.383	25,11	25,95
Mato Grosso	923	919	3.658.813	3.677.839	25,23	24,99
Mato Grosso do Sul	498	448	2.756.700	2.771.035	18,07	16,17
Minas Gerais	2.827	2.946	20.538.718	20.645.519	13,76	14,27
Pará	2.276	2.052	8.116.132	8.158.336	28,04	25,15
Paraíba	999	967	3.974.495	3.995.162	25,14	24,20
Paraná	2.025	1.837	11.443.208	11.502.713	17,70	15,97

Pernambuco	3.309	3.528	9.058.155	9.105.257	36,53	38,75
Piauí	756	677	3.269.200	3.286.200	23,12	20,60
Rio de Janeiro	3.059	3.293	16.054.524	16.138.008	19,05	20,41
Rio Grande do Norte	996	842	3.302.406	3.319.579	30,16	25,36
Rio Grande do Sul	1.872	1.739	10.880.506	10.937.085	17,21	15,90
Rondônia	525	457	1.581.016	1.589.237	33,21	28,76
Roraima	178	147	636.303	639.612	27,97	22,98
Santa Catarina	597	572	7.609.601	7.649.171	7,85	7,48
São Paulo	3.044	2.728	44.420.459	44.651.445	6,85	6,11
Sergipe	578	450	2.209.558	2.221.048	26,16	20,26
Tocantins	428	380	1.511.459	1.519.319	28,32	25,01

Fonte: 1) Número de homicídios (Anuário brasileiro de segurança pública 2024)

2) População 2022: censo 2022 (IBGE). População 2023: atualização linear de 0,52% (média de crescimento desde o censo anterior (2010))

Entretanto, em que pese a relevante melhoria dos indicadores, os números ainda permanecem muito altos em uma comparação global, sendo o Brasil, segundo a UNODC (2023), líder em números absolutos (dados de 2021) e o 14º país com maior taxa de homicídios do mundo. Em 2021, a taxa global de homicídios foi de 5,8 por 100 mil pessoas, estando a taxa de homicídios brasileira aproximadamente 4 vezes maior que a taxa global, 10 vezes maior que a taxa da Europa em geral (2,2) e 25 vezes o índice de Portugal (0,8).

Em relação à proxy de crimes contra o patrimônio, os números nacionais também são bastante relevantes. Mesmo com uma relevante queda de 9% em comparação a 2022, em 2023 foram roubados ou furtados 354.742 veículos por todo o país. A tabela comparativa a seguir apresenta o número de veículos subtraídos por unidade da federação entre os anos de 2022 e 2023:

Tabela 2 - Crimes contra o patrimônio: Roubo e Furto de veículos Brasil e Unidades da Federação – 2022-2023

Brasil e Unidades da Federação	Roubo de veículo					Furto de veículo					Roubo e Furto de Veículo				
	Ns. Absolutos		Taxas ⁽²⁾		Variacão (%)	Ns. Absolutos		Taxas ⁽²⁾		Variacão (%)	Ns. Absolutos		Taxas ⁽²⁾		Variacão (%)
	2022 ⁽³⁾	2023	2022	2023		2022 ⁽³⁾	2023	2022	2023		2022 ⁽³⁾	2023	2022	2023	
Brasil	147.437	133.838	128,1	112,3	-12,4	229.075	220.904	199,0	185,3	-6,9	376.512	354.742	327,1	297,5	-9,0
Acre	682	640	204,0	182,7	-10,4	559	696	167,2	198,7	18,9	1.241	1.336	371,1	381,4	2,8
Alagoas	1.720	1.914	166,3	174,8	5,1	2.061	1.833	199,3	167,4	-16,0	3.781	3.747	365,6	342,1	-6,4
Amapá	477	300	205,0	123,7	-39,7	363	358	156,0	147,6	-5,4	840	658	361,0	271,3	-24,9
Amazonas	1.415	1.204	132,3	106,5	-19,4	2.015	1.608	188,4	142,3	-24,5	3.430	2.812	320,6	248,8	-22,4
Bahia	12.587	12.388	257,5	241,9	-6,1	6.482	6.555	132,6	128,0	-3,5	19.069	18.943	390,1	370,0	-5,2
Ceará	7.697	7.794	212,3	207,6	-2,2	5.904	6.081	162,8	162,0	-0,5	13.601	13.875	375,1	369,6	-1,5
Distrito Federal	1.552	1.294	76,8	62,1	-19,1	3.729	3.293	184,5	158,1	-14,3	5.281	4.587	261,2	220,2	-15,7
Espírito Santo	3.098	2.679	137,8	113,7	-17,5	4.570	4.092	203,2	173,6	-14,6	7.668	6.771	341,0	287,3	-15,7
Goiás	1.473	1.031	32,4	21,8	-32,7	5.558	4.544	122,4	96,1	-21,4	7.031	5.575	154,8	117,9	-23,8
Maranhão	3.999	3.822	196,9	179,2	-9,0	2.794	2.592	137,6	121,5	-11,6	6.793	6.414	334,4	300,8	-10,1
Mato Grosso	949	1.077	37,0	40,0	8,1	2.301	2.239	89,6	83,1	-7,3	3.250	3.316	126,5	123,0	-2,8
Mato Grosso do Sul	467	384	25,6	20,3	-20,8	3.581	2.867	196,3	151,4	-22,9	4.048	3.251	221,8	171,7	-22,6
Minas Gerais	5.477	4.371	42,0	32,4	-22,9	22.778	23.326	174,8	173,0	-1,0	28.255	27.697	216,9	205,4	-5,3
Pará	2.040	1.533	82,3	58,4	-29,1	3.472	2.639	140,1	100,5	-28,3	5.512	4.172	222,3	158,8	-28,6
Paraíba	4.275	3.647	280,7	228,8	-18,5	1.490	1.793	97,8	112,5	15,0	5.765	5.440	378,5	341,3	-9,8
Paraná	3.507	3.033	40,9	34,3	-16,1	13.800	12.541	160,9	141,9	-11,8	17.307	15.574	201,8	176,2	-12,7
Pernambuco	10.931	12.537	317,8	351,3	10,5	6.998	7.911	203,5	221,7	9,0	17.929	20.448	521,3	573,0	9,9
Piauí	4.493	4.227	324,3	291,6	-10,1	2.305	1.976	166,4	136,3	-18,1	6.798	6.203	490,7	427,9	-12,8
Rio de Janeiro	25.198	22.248	337,1	288,7	-14,3	16.864	16.577	225,6	215,1	-4,6	42.062	38.825	562,7	503,9	-10,4
Rio Grande do Norte	4.248	3.338	284,1	214,8	-24,4	2.029	2.385	135,7	153,5	13,1	6.277	5.723	419,8	368,3	-12,3
Rio Grande do Sul	4.406	3.591	56,0	44,5	-20,6	8.953	8.555	113,8	105,9	-6,9	13.359	12.146	169,8	150,4	-11,4
Rondônia	1.396	969	120,9	80,9	-33,1	2.602	2.320	225,4	193,8	-14,0	3.998	3.289	346,4	274,7	-20,7
Roraima	327	285	124,2	103,4	-16,8	671	698	254,8	253,2	-0,6	998	983	379,0	356,5	-5,9
Santa Catarina	1.279	1.078	21,4	17,4	-18,6	8.125	7.292	136,0	117,8	-13,4	9.404	8.370	157,4	135,2	-14,1
São Paulo	41.721	37.471	129,2	112,6	-12,8	96.662	94.258	299,3	283,4	-5,3	138.383	131.729	428,5	396,0	-7,6
Sergipe	1.605	774	176,9	81,3	-54,0	910	861	100,3	90,5	-9,8	2.515	1.635	277,2	171,8	-38,0
Tocantins	418	209	50,3	23,9	-52,5	1.499	1.014	180,4	115,9	-35,8	1.917	1.223	230,8	139,8	-39,4

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Polícia Civil do Estado do Acre; Polícia Civil do Distrito Federal; Polícia Civil do Estado de Roraima; Ministério dos Transportes/Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Os dados informados correspondem às ocorrências policiais registradas.

(2) Taxas por 100 mil veículos, calculadas a partir da frota de veículos informada pela Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) em dezembro/2022 e dezembro/2023.

Assim como nos crimes contra a vida, igualmente assustadora é a situação de crimes patrimoniais e de insegurança/medo. Segundo a pesquisa nacional de vitimização e do acesso à justiça no Brasil (IBGE, 2010), 11,9 milhões de pessoas (7,3% da população) foram vítimas de furto ou roubo nos 365 dias anteriores. Outros 5,4% da população foi vítima de tentativa de furto ou roubo no mesmo período.

Em 2021 foi realizada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua (IBGE, 2021). Segundo a pesquisa, em 2021, 2,9 milhões de domicílios no país (4% do total) tiveram pelo menos um morador vítima de furto. Em relação a roubo, foram 1,5 milhão de domicílios (2% do total) com vítima. Em um cenário de alta cifra oculta e subnotificação, em que cerca de 60% das vítimas não procuram a polícia, os números tendem a ser muito maiores (BRASIL, 2022).

De acordo com o relatório global de lei e ordem (GALLUP, 2018, p.4), apenas 31% da população se sentia segura no Brasil, levando o país a ser o 4º local mais inseguro do mundo para se viver, perdendo somente para Afeganistão, Venezuela e África do Sul. Em que pese os recentes relatórios (GALLUP, 2020, p.11 ; 2021 p.11) apresentarem melhorias (40% da população se sente segura, 10º país mais inseguro do mundo em 2020 para 45% e 12º lugar, respectivamente em 2021), a situação permanece alarmante.

Considerando os persistentes indicadores de violência urbana, um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento social e econômico do país, a segurança pública é uma constante preocupação da sociedade brasileira e, por consequência, do governo federal, estadual e municipal. O país passa por contexto de restrição fiscal, agravado com a crise sanitária decorrente da pandemia de covid-19 e pelo contexto internacional de guerra entre a Rússia e a Ucrânia, reverberando em crises financeiras por todo o globo.

A sociedade atual é permeada por variações, contradições, conflitos de normas e interesses, manipulação de regras e muitas outras variáveis, sempre em mudança. Neste contexto, diversas políticas de combate e prevenção ao crime violento foram implementadas, a maioria sem o êxito esperado. Assim, é fundamental que o Estado desenvolva políticas de combate ao crime alocando os recursos da forma mais eficiente possível, chegando ao melhor denominador entre os benefícios e custos.

Os problemas de segurança pública são conhecidos, mas há pouca pesquisa acerca do seu conceito. Muito se fala em sensação de insegurança, medo e crimes em geral, como corrupção, crime organizado, lavagem de dinheiro, violência – homicídios, roubos, estupros, tráfico de drogas, crimes cibernéticos etc., mas pouco se debate sobre as suas causas e sobre um modo de confronto integral. Isso leva à utilização de um modelo de enfrentamento tradicional, repressivo-penal, com atuação mais preponderante das instituições de segurança pública e de justiça, bem como do sistema penitenciário.

A Constituição Federal de 1988 apresentou configuração aparentemente bastante restrita às instituições de segurança pública, dando destaque às atribuições das instituições estaduais, em especial a polícia militar e polícia civil.

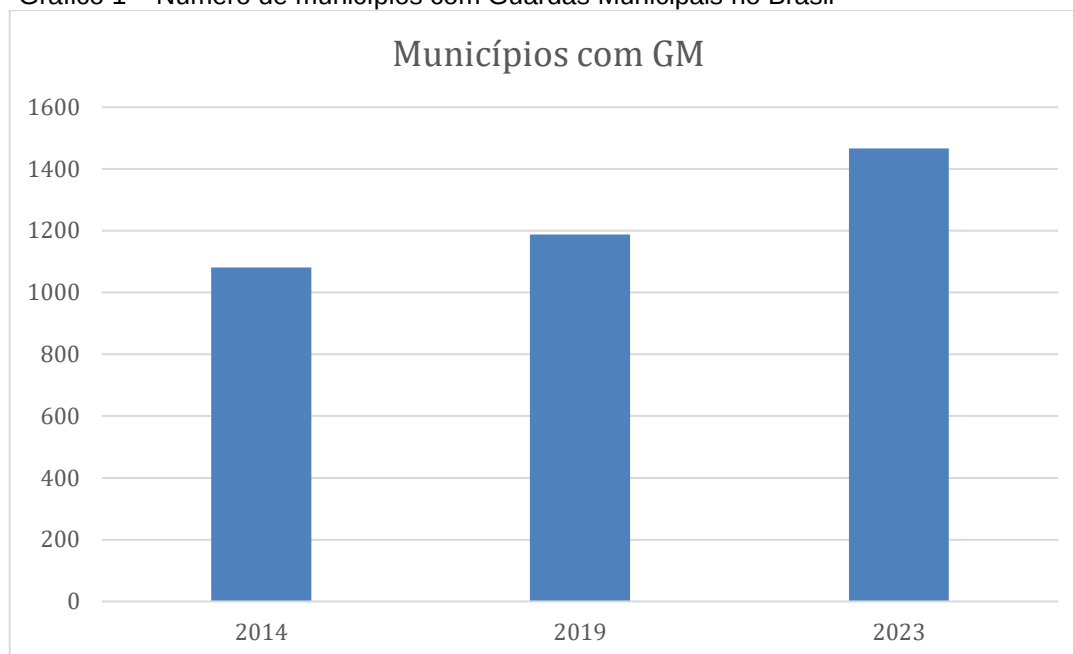
No âmbito federal há apenas 4 instituições: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal (nunca criada) e a polícia penal federal (também pendente de instituição por Lei Complementar, em que pese a existência do DEPEN e de presídios federais). A competência dada pela Constituição a tais instituições é bastante restrita, havendo então a conclusão natural de que segurança pública seria de atuação quase exclusiva do ente estadual, por organizar e manter as polícias civil e militar, responsáveis, respectivamente, pelas funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais e pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública. Há, por fim, a permissão constitucional para que os municípios constituam guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Considerando o número cada vez maior de municípios que optam por criar sua Guarda Municipal, mas que tal atitude se dá sem validação de eficiência, ou seja, sem estudos que avaliem se tal iniciativa fará bom uso dos escassos recursos, percebe-se a relevância de se pesquisar sobre a atuação municipal em segurança pública.

De acordo com o IBGE (2020, p.2), em 2014 havia 1081 municípios com guarda municipal. Já em 2019, 21,3% dos municípios brasileiros (1188) informaram a existência. Segundo a publicação *Raio-X das Forças de Segurança Pública* (FBSP, 2024, p.30),

entre 2014 e 2023 o número de cidades com Guardas Municipais cresceu 35,7%, chegando a 1.467 guardas em todo o país.

Gráfico 1 – Número de municípios com Guardas Municipais no Brasil



Fonte: Raio-X das Forças de Segurança Pública (FBSP, 2024)

Segundo Lima, Bueno e Mingardi (2016), informação que também consta da exposição de motivos da PEC 57-2023, que busca a criação da Polícia Municipal em substituição às guardas municipais, tínhamos em 2014 no Brasil um total de 425.248 policiais militares, 117.642 policiais civis e 99.354 guardas municipais. A fonte das informações seria *“Pesquisa de Informações Básicas Estaduais; Pesquisa de Informações Básicas Municipais; Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros (IBGE); Anuário Brasileiro de Segurança Pública.”* Dados mais atualizados, utilizando como fonte a MUNIC 2019 mais a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/2022, do Ministério do Trabalho e Emprego (FBSP, 2024, p. 37), indicam 95.175 agentes nas 1467 guardas municipais e 404.871 policiais militares. É praticamente o mesmo quantitativo das 27 polícias civis – 95.908 agentes. Em que pese a imprecisão, os números demonstram a importância do tema guarda municipal no contexto de segurança pública. Segundo a pesquisa de 2024 do FBSP, a União possui 12900 policiais federais, 12.882 policiais

rodoviários federais e 1141 policiais penais federais, totalizando 26923 profissionais, ou seja, apenas 28% do número dos profissionais de segurança pública municipais.

TABELA 03

Efetivo da ativa das agências de segurança pública brasileiras, por corporação
Brasil e Unidades da Federação - 2023

Brasil e Unidades da Federação	Polícia Militar⁽¹⁾	Corpo de Bombeiros⁽¹⁾	Polícia Civil⁽¹⁾	Perícia Técnica⁽¹⁾	Polícia Penal⁽¹⁾	Guarda Civil Municipal⁽⁵⁾	Total
Brasil	404.871	60.155	95.908	17.991	94.673	95.175	796.180
Acre ⁽⁶⁾	2.540	667	893	63	1.187	-	5.350
Alagoas	6.960	1.073	1.810	117	872	2.777	10.832
Amapá	3.109	1.034	1.010	151	894	246	6.198
Amazonas	8.250	1.111	1.867	164	55	2.118	11.447
Bahia	29.887	3.080	4.370	743	1.261	10.143	39.341
Ceará	22.427	1.976	4.149	373	3.544	4.798	32.469
Distrito Federal ⁽⁶⁾	10.567	6.105	3.440	610	1.725	-	22.447
Espírito Santo	7.890	1.347	1.867	483	3.559	1.543	15.146
Goiás	10.987	2.387	2.884	936	1.851	2.298	19.045
Maranhão	11.022	1.545	1.782	234	621	2.766	15.204
Mato Grosso	6.752	1.222	2.887	538	2.635	468	14.034
Mato Grosso do Sul	5.237	1.545	1.971	501	2.004	1.524	11.258
Minas Gerais	36.362	5.772	8.957	1.032	16.335	5.001	68.458
Pará	17.734	2.696	3.476	786	3.135	3.202	27.827
Paraíba	8.865	1.203	1.640	409	1.688	1.740	13.805
Paraná	17.036	3.163	3.716	742	2.649	4.175	27.306
Pernambuco	16.563	2.531	4.663	948	1.449	4.210	26.154
Piauí	6.707	326	1.621	172	859	506	9.685
Rio de Janeiro ⁽⁷⁾	43.362	12.513	6.694	1.117	5.030	15.088	68.716
Rio Grande do Norte	8.191	798	1.561	582	1.430	1.118	12.562
Rio Grande do Sul	17.962	2.923	5.711	799	5.261	2.221	32.656
Rondônia	4.955	712	1.332	280	2.299	26	9.578
Roraima	2.485	507	673	76	729	421	4.470
Santa Catarina	9.580	2.455	3.408	726	3.445	1.058	19.614
São Paulo ⁽⁸⁾	80.037	...	21.089	4.891	28.252	26.079	134.269
Sergipe	5.870	876	1.308	133	839	1.328	9.026
Tocantins	3.534	588	1.129	385	1.065	321	6.701

(1) Posição dos dados em março/2023.

(2) Posição dos dados em abril/2023.

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024, p. 37)

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024) contabilizou a evolução das despesas com a função segurança pública por ente da federação entre 2011 e 2023:

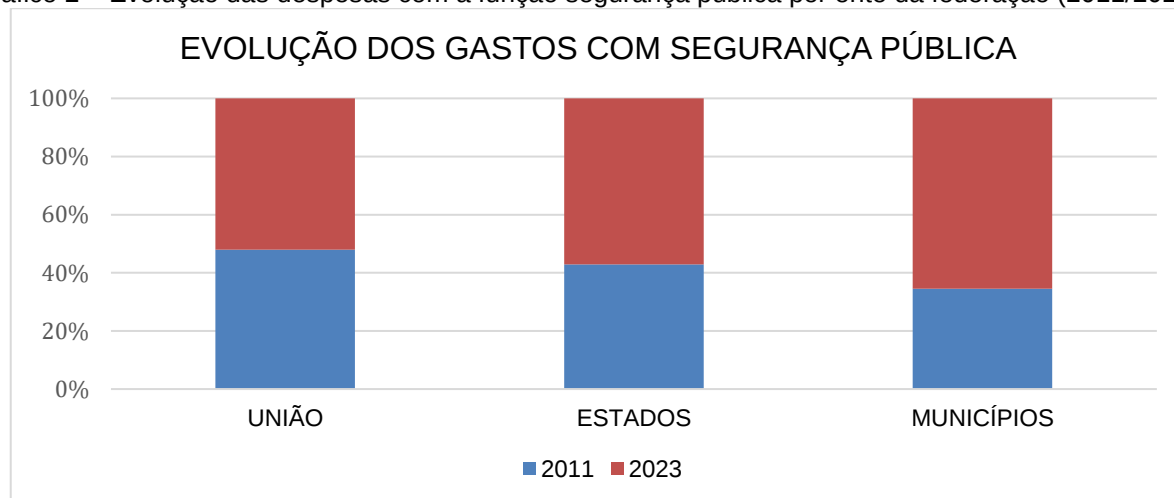
Figura 3 – Evolução das despesas com a função segurança pública por ente da federação (2011/2023)

Ano	União	Municípios	Unidades da Federação
2011	15.218.177.632,27	5.799.660.427,91	83.040.717.330,47
2012	16.169.246.478,57	6.510.556.666,47	85.146.197.628,06
2013	16.081.571.790,48	6.436.385.892,86	R\$ 87.953.716.342,58
2014	14.841.745.796,30	6.633.141.295,21	95.233.141.183,47
2015	13.546.462.495,80	6.801.654.887,48	97.568.559.592,05
2016	13.703.527.343,31	7.294.330.897,99	95.312.011.277,99
2017	13.350.352.329,34	7.102.110.130,91	95.576.237.506,11
2018	15.005.044.337,79	7.717.118.744,23	97.793.953.987,42
2019	14.138.922.726,45	8.323.950.337,11	98.387.066.714,75
2020	16.863.568.897,80	8.590.055.612,53	94.901.585.604,15
2021	14.691.114.621,98	8.156.269.717,32	94.428.999.098,61
2022	15.163.457.632,80	9.717.415.114,03	106.565.613.905,91
2023	16.486.771.036,54	10.998.888.398,63	110.417.705.591,51
Variação (%) 2011/2023	8,34	89,65	32,97

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024, p.287)

O crescimento da participação dos municípios no financiamento da segurança pública fez com que sua participação global saísse de 5,6% em 2011 para 8% em 2023. Isto mostra que cada vez mais municípios estão priorizando a segurança pública e criando suas guardas municipais, sendo importante a compreensão dos motivos pelos quais este fenômeno tem ocorrido.

Gráfico 2 – Evolução das despesas com a função segurança pública por ente da federação (2011/2023)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024, p.287)

Da mesma forma em que mais guardas são criadas, mais municípios passam a armá-las. Segundo a pesquisa MUNIC 2019 (IBGE, 2020, p.1), o percentual de municípios onde a guarda municipal utilizava armas de fogo passou de 15,6%, em 2014, para 22,4%, em 2019.

Deste modo, apresentado o cenário nacional de segurança pública e compreendida a importância das guardas municipais verificamos a necessidade de se compreender como é tomada a decisão pela sua criação, fortalecimento e qualificação da atuação pelo uso de arma de fogo, verificando quais implicações estariam correlacionadas nos indicadores de criminalidade, objeto desta pesquisa.

A seguir, buscando primeiramente a compreensão mais abrangente da segurança pública, será apresentado o referencial teórico do trabalho, que nos leva a um passeio entre as teorias da economia do crime e *wicked problems*. Veremos que a racionalidade econômica aplicada ao crime poderá demonstrar que a criação, fortalecimento e uso de armas pelas guardas municipais podem vir a ser um incentivo para que o criminoso deixe de delinquir, causando impacto na diminuição dos crimes. Por outro lado, a complexidade envolvida na segurança pública, trilhando as lentes conceituais do federalismo e intersectorialidade de atuação, é tamanha que se torna tarefa hercúlea, se não impossível, isolar as variáveis referidas para demonstrar uma relação de causalidade entre elas.

3- REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 - A ECONOMIA DO CRIME

Este trabalho está fundamentado na conhecida Economia do Crime, um conjunto teórico, sujeito a testes empíricos, que relaciona criminalidade com racionalidade econômica. O mais conhecido teórico que trouxe contribuições das ciências econômicas para o debate das atividades ilícitas foi Gary Stanley Becker (1968), professor da Universidade de Chicago e prêmio Nobel de Economia de 1992. Becker aplicou as ferramentas da teoria da escolha racional econômica e análise de custo-benefício no âmbito legal, mostrando que o volume de crimes reflete a interação entre os indivíduos e a aplicação da lei.

Becker deu as bases fundamentais da teoria da racionalidade econômica do crime: decisões do infrator em potencial de transgredir em situações de incerteza/riscos decorrem de avaliações racionais em termos de possíveis incentivos, ganhos e custos inerentes ao ato ilegal. Assim, o agente criminoso também está sujeito à avaliação do *trade-off* que acomete os demais agentes racionais, buscando a melhor alocação para o seu escasso tempo em termos de utilidade esperada.

Becker (1968, p. 177) propõe a existência de uma função que relaciona o número de ofensas (crimes ou infrações) perpetradas por um agente racional (O_j) com sua probabilidade de condenação (p_j), com sua punição por ofensa, caso haja condenação (f_j) e com outras variáveis que possam incitá-lo a cometer ilicitudes (u_j). A utilidade líquida esperada do indivíduo j pelo cometimento de uma ofensa será balanceada entre o ganho financeiro ou vantagem psíquica advinda da transgressão e a relação entre as variáveis de punição pela ofensa (quantum e certeza da pena).

Em termos mais simplificados, os ofensores cometerão mais ou menos crimes se as penas forem mais ou menos brandas, se a probabilidade de condenação for alta ou baixa, se houverem mais ou menos oportunidades alternativas no mercado lícito, etc. A escolha da melhor alternativa seria uma conduta de maximização de melhores benefícios em relação aos custos.

A teoria se aplica a quaisquer crimes, mas ressalta Shikida (2020) que o delinquente de crimes lucrativos (tráfico de drogas, roubos e furtos, por exemplo), distintamente de autores de crimes de natureza não lucrativa (como homicidas), age em função de incentivos diante de situações de incerteza/risco, porém, se comportando de forma racional. Neste sentido, quando alguém pretende cometer um delito econômico avalia, racionalmente, se esta atividade ilícita lhe proporcionará maior ganho em comparação a uma atividade lícita. Outras questões ainda serão ponderadas: os custos (despesas com a operação criminosa, custo de oportunidade no mercado legal e os custos morais de ter sua reputação afetada) e riscos (de ser identificado, detido e punido – intensidade da pena).

Assim, o fator “chance de ser identificado e detido” é relevante na equação da teoria econômica do crime. Se a chance do autor ser identificado e detido for muito alta e a punição não for desprezível, muito provavelmente haverá uma alta dissuasão da conduta ilícita.

O policiamento ostensivo deve buscar, em especial, prevenir delitos, evitar que crimes aconteçam e não priorizar prender pessoas. A figura da autoridade pública em determinado local vai, via de regra, inibir as condutas ilícitas naquela mancha criminal - *hotspot* (CHANEY *et. al*, 2008). Isso é particularmente importante para a nossa pesquisa, a qual pretende verificar se a arma de fogo somada ao policiamento ostensivo municipal é capaz de aumentar a chance do autor ser identificado e detido, levando a uma maior dissuasão criminal e, conseqüentemente, a menores índices criminais.

Acerca da experiência de policiamento em mancha criminal do programa PADO, em Montevideo, Uruguai, a pesquisa de Chainey *et. al* (2021) verificou que os roubos foram reduzidos em 23% sem relevante *displacement* (migração criminal) para outro território. Ou seja, melhor gestão de policiamento ostensivo previne crimes. Resta saber então, se policiamento armado é melhor na prevenção criminal do que policiamento sem arma de fogo.

Voltando ao pressuposto teórico da Economia do Crime, verificamos que segundo (OLIVEIRA FILHO, 2016) o grande mérito da análise de Becker está na humanização do

criminoso, o qual deixa de ser encarado somente como uma pessoa motivada por desvios de personalidade, loucura, instabilidade emocional, etc. e passa a ser visto como um indivíduo comum, incentivado por impulsos racionais e maximizadores em termos dos benefícios e custos do ato ilegal.

Cabe aqui um *disclaimer*. Considerando sua limitação, o uso da teoria da economia do crime não é para generalizar e reduzir a explicação, até por conta das diferentes perspectivas de pesquisa (federalismo, intersetorialidade, *wicked problems* e economia do crime) que permeiam a segurança pública. Entretanto, a teoria ajuda a compreender a perspectiva do indivíduo.

Na pesquisa de Shikida (2020), buscando verificar se o crime compensa no Brasil, foram aplicados 302 questionários e realizadas entrevistas com presos por crimes econômicos, chegando-se à conclusão de que o crime compensa para boa parte dos presos, os quais consideraram os retornos econômicos maiores do que os custos do delito:

Nessa escala, as respostas mostraram que para 75% dos pesquisados o benefício econômico foi maior do que o custo, para 18% esse benefício foi igual ao custo e para 7% o benefício foi menor do que o custo. Isto implica dizer que para expressiva parcela dos pesquisados os retornos econômicos foram maiores vis-à-vis os custos de migração para o crime. Ademais, o benefício médio apontado pelos entrevistados foi de 6,25, enquanto o custo médio foi de 2,58, sendo a diferença (entre benefício e custo) de 3,67, valor este considerado alto que mostra o quão compensador foi, em termos econômicos estimados, a prática do crime econômico segundo seus autores (SHIKIDA, 2020, p.271)

Observa o autor a contundente fragilidade de três grandes travas morais (família, religião e escola) junto aos entrevistados, que migraram para as atividades ilegais em função da somatória dessa fragilidade, implícita no cômputo dos custos. Sugere o autor que o Estado busque incrementar a oferta de trabalho, mas com remuneração capaz de reduzir a probabilidade de migração para a atividade criminosa, fortalecendo as instituições ligadas, direta e indiretamente, ao combate da criminalidade.

Um aspecto interessante ressaltado pelo pesquisador, que conta com mais de 20 anos e dezenas de trabalhos dedicados ao tema, é que buscou-se identificar os fatores que levaram à prisão do autor/entrevistado e insucesso da prática delituosa. Destaca-se

ação da polícia (43,5%); a ação dos chamados “dedo-duros” (ou “cagoeta” ou “alcagueta”, como são conhecidos no meio criminal), com ocorrência de 26,6% dos casos; e falha própria, com 13,6%. Isso é particularmente interessante para a nossa pesquisa, a qual busca, dentre outros objetivos, verificar se a arma de fogo, ao integrar a rotina de policiamento municipal pelas guardas, é instrumento que potencializa melhores resultados em termos de indicadores criminais. Em suma, poderemos estatuir se a arma de fogo torna a ação de segurança pública mais eficiente, prevenindo e reprimindo a ação criminal e interferindo na equação da economia do crime.

As pesquisas realizadas com autores presos indicam que a ação policial possui enorme relevância para o insucesso da prática delituosa, possivelmente intervindo na equação da economia do crime. Assim, não pode ser descartada a hipótese de que, ao ser criada uma guarda municipal ou se adicionar a arma de fogo à sua atuação, haja um salto em sua atuação como órgão de segurança pública, a ponto de aumentar de maneira relevante as chances de insucesso de autores no cometimento de crimes, o que então levaria a uma queda nos indicadores.

No item seguinte trataremos sobre o tema do federalismo, intersetorialidade e segurança pública. Primeiro, para compreender melhor o que é segurança pública e qual o papel de cada ente da federação em relação ao tema. Para isso, vamos nos debruçar na legislação constitucional e federal vigente acerca da segurança pública. Em segundo lugar, ao tratarmos da intersetorialidade chegaremos à conclusão de que a atuação de segurança pública precisa ser integral, sistêmica, abarcando as diversas facetas de atuação do poder público, muitas aparentemente não relacionadas diretamente com a segurança pública em si. Isso nos mostrará que o crime é um *wicked problem*, mas também poderemos melhor compreender a relevância do papel municipal e da guarda municipal na temática. Ao mesmo tempo, a complexidade da segurança pública nos faz questionar a real possibilidade de isolar e medir variáveis de dissuasão como a criação e armamento da guarda municipal em relação aos indicadores de criminalidade.

3.2. - FEDERALISMO, INTERSETORIALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA – UM *WICKED PROBLEM*

Cavalcante enfatiza a importância da existência de estruturas capazes de promover coesão e coerência à ação governamental, principalmente quanto à natureza incerta e transversal de problemas que afligem a sociedade moderna, denominados *wicked problems*.

Wicked problems (ou “problemas perversos”), são problemas transversais, multidimensionais e incertos, cujas características complexas e intersetoriais demandam o envolvimento de múltiplos setores, de coordenação e coerência entre os atores e organizações governamentais. Veremos no decorrer deste capítulo que a segurança pública é um *wicked problem*.

Segundo Becker (1968) o indivíduo age racionalmente, cometendo um crime se o benefício esperado for vantajoso em relação ao uso alternativo dos recursos ao seu dispor (habilidades, tempo, equipamentos etc., direcionados a uma atividade lícita ou outras atividades ilícitas). Neste contexto, é analisada a probabilidade de sua detenção (produtividade da polícia) e a severidade da punição (duração da pena, condições físicas das prisões), podendo-se acrescentar ainda a variável do tempo necessário ao julgamento, condenação e prisão. O indivíduo decidirá pelo crime se a utilidade esperada exceder a utilidade de abstenção.

A partir da conceituação de política pública, governança e segurança pública, vamos concluir que uma política pública de segurança deve ter elasticidade ampla, de modo a minimizar os danos causados pelo crime. Deve-se dissuadir os indivíduos da conduta criminosa, não somente pela certeza da prisão e severidade da pena, mas criando oportunidades de renda e emprego, promovendo mudanças efetivas no contexto socioeconômico e evitando a reincidência, atuando na prevenção primária, secundária e terciária.

Conforme Jenkins *apud* Howlett; Ramesh e Pearl (2013, p. 8), podemos entender as políticas públicas como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um

ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los”. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (2014, p.21) apresenta:

“Políticas públicas “são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (MARTINS, 2007). Dispõem usualmente sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação) (MARTINS, 2003). Política Pública diz respeito, portanto, “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013).”

Para a política pública ser efetiva, atingir seus objetivos, alterar a realidade ou solucionar o problema, é imprescindível que haja governança, especialmente quando há redes transorganizacionais, que extrapolam as barreiras funcionais de uma organização.

A governança de uma política define quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gera a política, as competências e as atribuições de sua execução, bem como a responsabilidade por seus ajustes (CIVIL, 2018). O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, definiu governança pública no artigo 2º, I como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

De fato, há diversas abordagens conceituais de governança, sendo o seu estudo bastante complexo. Entretanto, existe o consenso de que a boa governança é essencial para que o país otimize seu desenvolvimento social, econômico, político e cultural. (TEIXEIRA, 2019).

A segurança pública é um desafio persistente que exige investigações mais aprofundadas. Apesar da vasta literatura sobre o tema, ainda há lacunas significativas no conhecimento sobre as causas subjacentes à violência e a efetividade das políticas públicas implementadas. A prevalência de um modelo de segurança pública reativo e punitivista evidencia a necessidade de pesquisas que explorem novas perspectivas e soluções para o problema.

Na busca de uma prevenção criminal efetiva, que consiga evitar a ocorrência de crimes e atos violentos, é imprescindível a articulação de todas as fases de prevenção (BRANTINGHAM; FAUST 1976), abarcando primariamente condições gerais – a melhoria de políticas públicas no contexto socioeconômico territorial (prevenção primária). A prevenção secundária trata de evitar o desenvolvimento de um comportamento violento em certos grupos de risco, aprimorando a atuação policial, sistema de justiça criminal, política legislativa, etc. Por fim, pela prevenção terciária temos o foco nos transgressores (GARTNER, 2008), a busca da ruptura do atual contexto do sistema penitenciário, retomada do controle estatal e a efetiva ressocialização de seus internos.

Em relação ao conceito de segurança pública, salienta-se que a Constituição Federal abarca a segurança como um direito fundamental, estando prevista no caput dos arts. 5º e 6º, contando ainda com um capítulo dedicado ao tema (BRASIL, 1988):

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

(...)

Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

(grifos nossos)

Pela leitura dos dispositivos, a Constituição Federal apresenta, aparentemente, um conceito bastante restrito à atuação dos órgãos de segurança pública (LIMA, 2016). Entretanto, salienta-se que a carta magna estabelece no art. 144 caput ser a segurança um “dever do Estado”, “direito e responsabilidade de todos”, devendo ser exercida para a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Por ser dever do Estado, a segurança deve ser prestada por todos os entes: União, Estados e Municípios. Além disso, é um serviço público que deve ser universalizado a toda a população, com responsabilidade compartilhada em garantir a segurança do próximo (direito e responsabilidade de todos).

Assim, apesar da configuração restrita apresentada pela carta magna, é importante reforçar que segurança pública é muito mais do que os órgãos de segurança pública. Segurança pública não pode ser confundida com os órgãos que buscam a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A Lei nº 13.675/2018, ao regulamentar o § 7º do art. 144 da Constituição Federal, apresenta mais uma contribuição, apresentando princípios, diretrizes e objetivos que orientam a atuação da Política Nacional de Segurança Pública. Esta norma põe em pauta a “atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública”, “políticas transversais para a preservação da vida, meio ambiente e da dignidade da pessoa humana”, a participação social, integração dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, o sistema prisional e demais políticas sociais de órgãos e entidades de fora do sistema de segurança pública.

Mesmo sem alcançarmos neste item uma definição conceitual de segurança pública, demonstramos que o tema deve ser compreendido além da atuação estrita dos órgãos de segurança pública, que são atores imprescindíveis no cenário, mas que sozinhos não conseguem viabilizar o *espetáculo* de enfrentamento.

O federalismo (SOARES; MACHADO, 2018) abarca a descentralização territorial do poder político em governos central e subnacionais, estes com espaços próprios de

atuação. No Brasil temos a União, o ente federal responsável pelo governo central, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Federalismo seria então:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (Soares, 2013, p.3)

Em relação à segurança pública, há uma competência concorrente dos entes sobre o tema, o que também ocorre para outros temas como educação, saúde, habitação e etc.

Conforme ressaltado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 apresentou configuração aparentemente bastante restrita às instituições de segurança pública, dando destaque às atribuições das instituições estaduais, em especial a polícia militar e polícia civil. A EC 104/2019 acrescentou ainda as polícias penais estaduais e distrital, na sua grande maioria ainda pendentes de legislação de criação.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

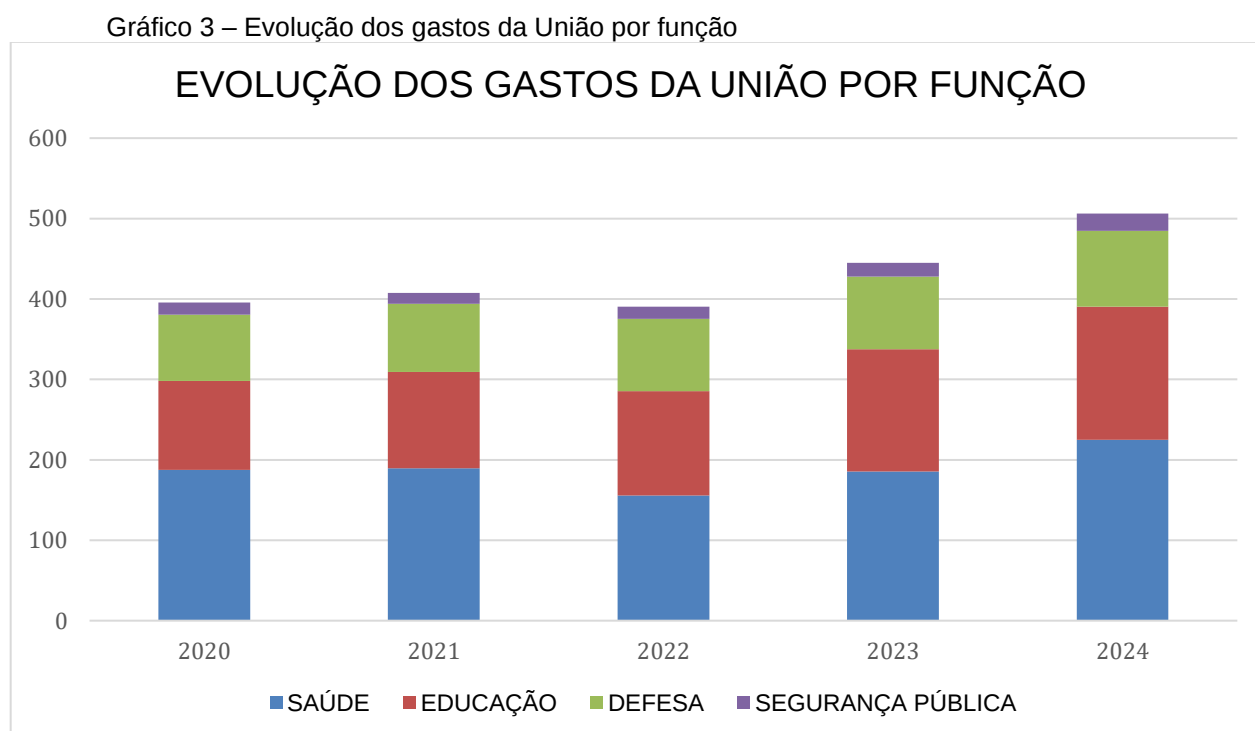
§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

A União é responsável pela atuação de apenas 4 instituições: a polícia federal (incumbida de apurar infrações penais federais – ou seja, apenas aquelas em detrimento de bens, serviços e interesses da União), a polícia rodoviária federal (realiza o patrulhamento ostensivo das rodovias federais), a polícia ferroviária federal (nunca criada, mas que teria por função o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais) e a polícia penal federal (com a função de realizar a segurança dos estabelecimentos penais, também pendente de instituição formal por Lei Complementar, em que pese a existência de fato do DEPEN e de presídios federais).

A competência dada pela Constituição a tais instituições é bastante restrita, havendo então a conclusão natural de que segurança pública seria de atuação quase exclusiva do ente estadual, por organizar e manter as polícias civil e militar, responsáveis, respectivamente, pela repressão criminal – as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais e pela prevenção por meio do policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

Há, por fim, a permissão constitucional para que os Municípios constituam guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (vamos aprofundar o aspecto das guardas municipais e suas competências adiante).

O quadro abaixo, de produção própria, a partir de dados do Portal da Transparência, demonstra os gastos federais nas referidas políticas públicas. Anualmente, o orçamento destinado à segurança pública federal é de apenas cerca de 10% do destinado seja à educação ou à saúde isoladamente consideradas:

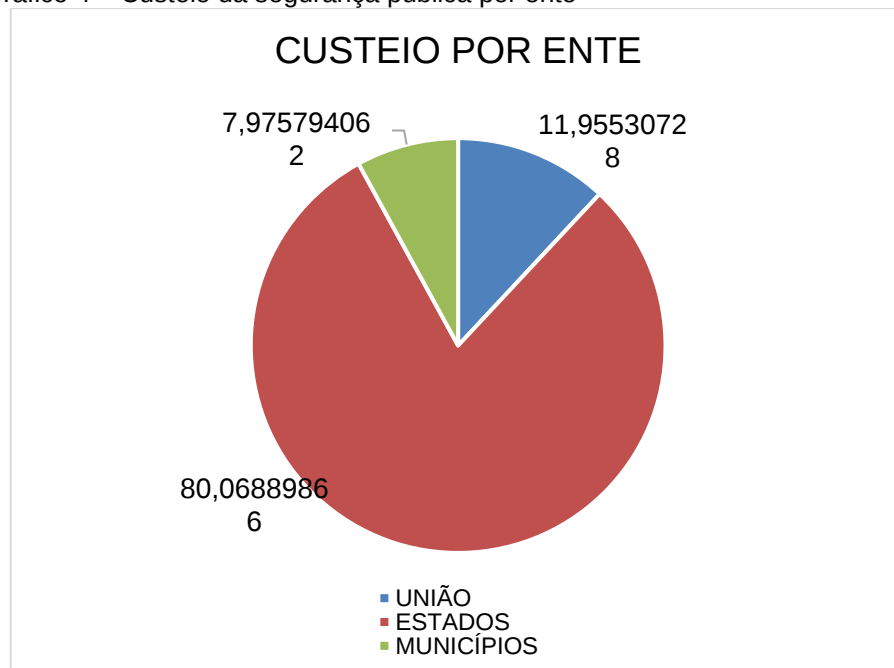


Fonte: Portal da Transparência, site <https://portaldatransparencia.gov.br/>

Ressalta-se ainda que, diferentemente da educação e saúde, pautas em que a União possui relevante participação em termos orçamentários, o mesmo não ocorre com relação aos órgãos de segurança pública, os quais são custeados quase que exclusivamente com recursos dos Estados (polícias estaduais) ou Municípios (no caso das guardas municipais).

Com relação ao que cada ente gasta em segurança pública, verifica-se que mais de 80% é de responsabilidade dos Estados, 12% da União e 8% dos Municípios.

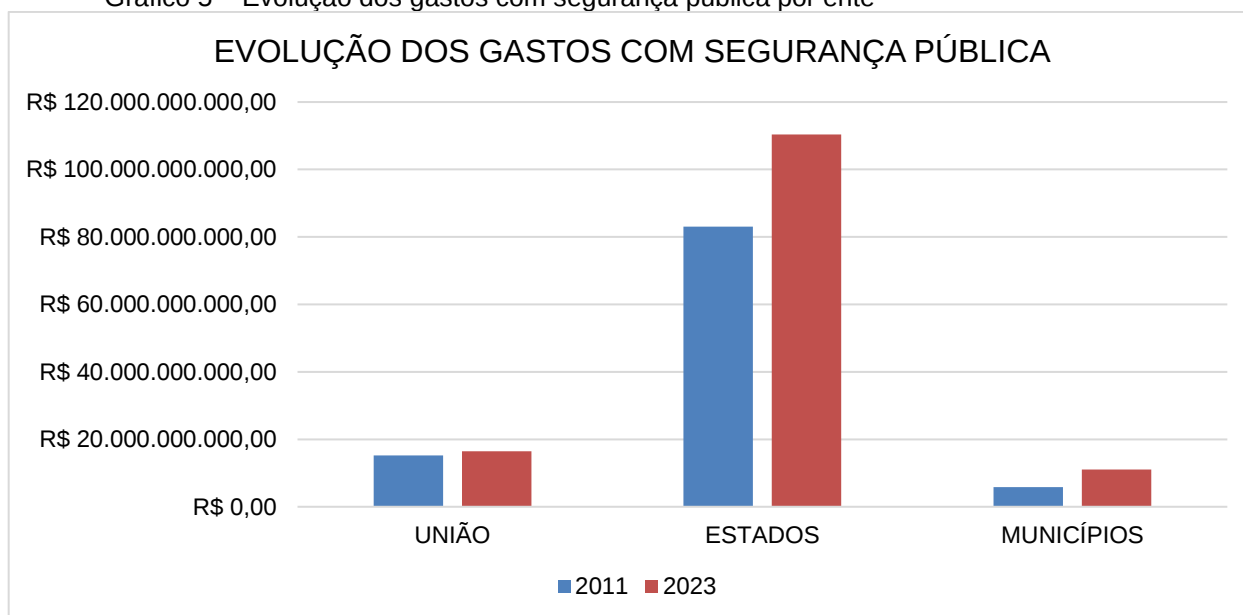
Gráfico 4 – Custeio da segurança pública por ente



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024, p.287)

Enquanto os gastos da União com segurança pública praticamente se mantiveram iguais entre 2011 e 2023 (aumento de 8%), no âmbito dos Estados houve um incremento de 33% e nos Municípios o montante quase dobrou (aumento de 89,65%) – FBSP, 2024.

Gráfico 5 – Evolução dos gastos com segurança pública por ente



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024, p.287)

Importa ressaltar ainda que há um recorrente histórico de omissão da União, por meio do Centro de Governo ou das pastas setoriais, na atuação em política pública de segurança, em que pese o relevante fortalecimento da atuação das instituições federais do art. 144 da CF (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e recentemente a Polícia Penal Federal) ocorrido ao longo das últimas décadas. Estampando tal cenário, o Ministro do STF Gilmar Mendes (2010), face à grave crise de segurança pública à época, relacionada ao crime organizado, provoca o ente federal a assumir um papel de liderança federativa, passando a orquestrar a então atuação desarmônica no tema.

Assim, por conta do desenho constitucional, a responsabilidade pela segurança pública sempre foi entendida como sendo dos Estados, não havendo um maior envolvimento do ente federal no tema. O entendimento tem repercussões reais como o padrão de gastos dos governos estaduais na rubrica de segurança pública, ou seja, cada governo estadual gasta, em percentual das receitas, de forma muito similar. Conforme Araújo (2015), como há o constrangimento constitucional para o Estado executar ações na área por meio das polícias civis e militares, as polícias possuem prioridade nos gastos do ente estadual e em contrapartida apresentam ausência de controle central. Isso

decorre em função da competência exclusiva constitucional que define a prerrogativa dos entes federados sobre determinada política e da saliência da política para os estados.

Ao final, chegamos ao atual e não recente cenário de omissão federal em segurança pública. Esse aspecto é retratado de maneira emblemática em artigo de Luiz Eduardo Soares, Secretário Nacional de Segurança Pública no primeiro governo Lula (SOARES, 2011). Na ocasião, em que seria apresentado à Presidente Dilma um plano de articulação nacional para a redução dos homicídios dolosos, valorizando a prevenção, mas com ênfase no aprimoramento das investigações, “Rápida e eficaz, tranquila e infalível como Bruce Lee, a presidente antecipou-se: homicídios? Isso é com os estados. Pôs de lado o documento e ordenou que se passasse ao próximo ponto da pauta.”.

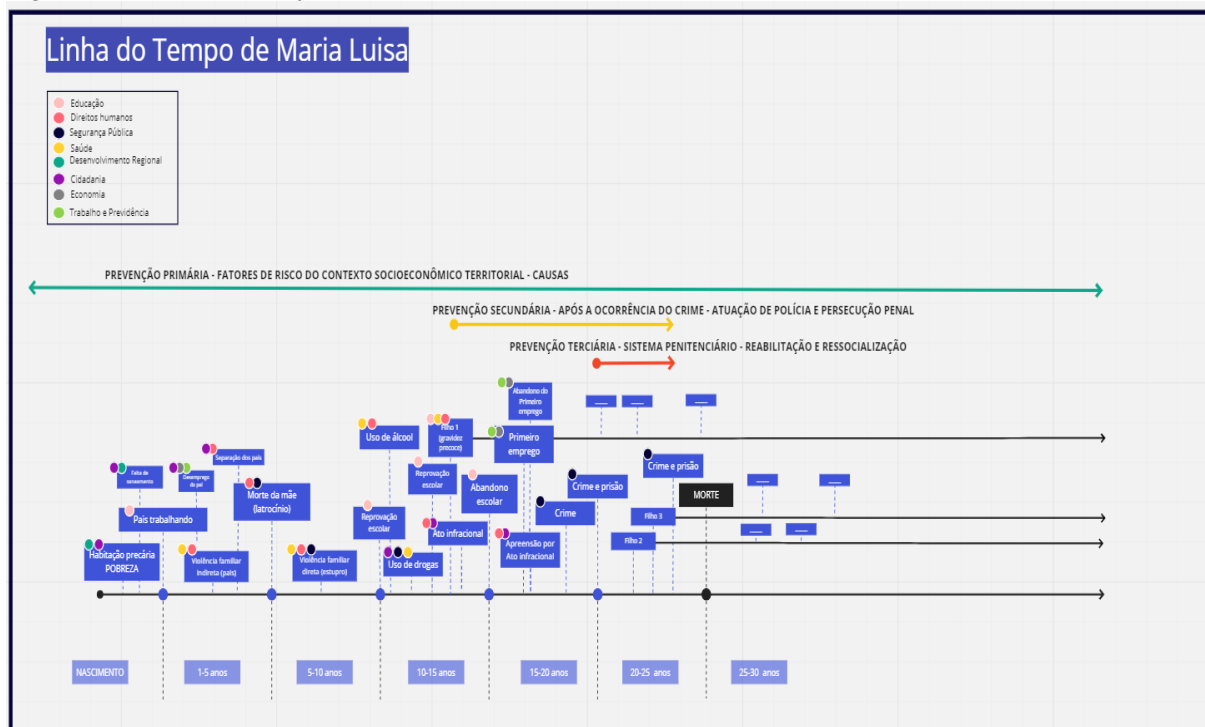
Já tratada a segurança pública sob o prisma dos *wicked problems* e federalismo, é relevante destacarmos o conceito de intersetorialidade (XIMENES, 2021, p. 47):

“Intersectorialidade é uma abordagem e estratégia para o enfrentamento de problemas complexos e multideterminados, com a interface de diversas áreas, setores e atores (Ximenes, 2018). É uma abordagem tanto conceitual, no plano da concepção do problema e apreensão da realidade, quanto uma estratégia de gestão necessária para a materialização da integralidade. (Bronzo, 2016).”

Acerca da intersectorialidade, transversalidade e necessidade de atuação integral em política pública de segurança, apresenta-se um caso ilustrativo fictício: a vida de Maria Luísa. Maria Luísa nasceu em contexto de habitação precária e de falta saneamento. Seus pais trabalhavam, mas a falta de transporte público e de vias de acesso fazia com que saíssem muito cedo de casa e voltassem muito tarde, tendo pouco convívio familiar. Anos depois seu pai ficou desempregado e Maria presenciou situação de violência familiar em que sua genitora foi agredida. Seus pais então se separam e ainda criança, a mãe de Maria é vítima de latrocínio. Ao ser colocada em orfanato, Maria foi vítima de estupro. Nos anos seguintes, reprovou na escola, passou a usar álcool e posteriormente drogas. Por fim, engravida e abandona a escola definitivamente. Teve ainda um primeiro emprego, o qual é abandonado ao se envolver em ato infracional. Após cometer alguns crimes e ter mais dois filhos, Maria acaba presa. Ao ser solta e cometer novos crimes, é assassinada, deixando órfãos seus três filhos, os quais não tinham genitor registrado.

Cada um desses fatos da vida de Maria Luísa representa algum tipo de política pública que, se existisse ou fosse mais eficiente, poderia minimizar os riscos pelos quais passou em sua trajetória de vida. Quem sabe se o transporte público e acessibilidade da moradia dos pais fosse melhor, estes pudessem lhe dar mais carinho e atenção, mantendo o ambiente familiar harmônico e evitando agressões domésticas. Ou talvez uma ação de enfrentamento à evasão escolar pudesse ter evitado o abandono da escola, ou uma ação orientativa ter postergado uma gravidez precoce e indesejada. As possibilidades são infinitas. Obviamente que mesmo em ambiente ideal, em que Maria Luisa tivesse toda a estrutura e políticas desejadas, poderia não evitar o seu envolvimento com o crime, mas certamente reduziria sua vulnerabilidade e propensão à delinquência.

Figura 4 – Linha do Tempo de Maria Luísa



Fonte: elaboração própria

Obviamente que se trata somente de um caso fictício, mas as causas de vulnerabilidade social, presentes no contexto socioeconômico familiar e territorial de Maria Luisa não poderiam, de forma alguma, serem enfrentadas (ao menos não exclusivamente) por órgãos de segurança pública. Exige-se, para uma atuação integral,

políticas de educação, direitos humanos, saúde, desenvolvimento, cidadania, economia, trabalho e previdência e também de segurança pública no sentido mais estrito do termo. Parte dessa atuação é de competência federal, outra estadual e há também ações municipais.

Além da intersetorialidade, o federalismo possui importante relação com a segurança pública. Os problemas, por serem transversais, multifatoriais e multicausais, exigem uma atuação com articulação horizontal – dentre temas diversos e também vertical – envolvendo os três níveis da federação, com o consequente desenvolvimento de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais.

Dessa conceituação e dos problemas públicos a serem enfrentados pela segurança pública, considerando o federalismo e a intersetorialidade, percebe-se estar diante de um *wicked problem* (DINIZ, 2012) e da combinação de seus três elementos: complexidade, incerteza e divergência em relação a valores (RITTEL; WEBBER, 1973 *apud* FARAH, 2018).

Assim, a segurança pública deve ser garantida de modo integral, pelas diversas áreas de atuação da União, Estados e Municípios, o que poderia ser feito a partir da articulação de um centro de governo forte protagonizado por implementações de políticas efetivas pela União. Temos um cenário pulverizado de políticas nos três níveis da federação com pouca ou nenhuma articulação.

É neste contexto descentralizado que se buscará dar maiores subsídios técnicos e científicos para a crescente participação municipal em segurança pública. Dada a relevância da violência para a população, cada vez mais municípios tem criado suas guardas municipais, sendo tal iniciativa ocorre sem avaliações de eficiência ou de impacto prévios.

Neste cenário de macroproblema perverso, em que há infinitas variáveis intervindo no fenômeno de segurança pública, talvez seja impossível estimar qual impacto a variável criação e uso de arma de fogo das guardas municipais teriam nos indicadores criminais. Diante da ausência de estudos acerca do tema específico, iremos a seguir fazer um paralelo entre as teorias do *wicked problem* e a economia do crime.

3.3 - WICKED PROBLEMS E A ECONOMIA DO CRIME

A abordagem dos *Wicked Problems* e a Teoria Econômica do Crime oferecem perspectivas intrigantes para a análise de questões complexas na sociedade. Ambas as teorias reconhecem a natureza multifacetada dos desafios sociais e a necessidade de soluções inovadoras e adaptativas.

A segurança pública configura um típico *wicked problem*, por apresentar diversas características:

- Multicausalidade: diversos fatores interligados influenciam a criminalidade e a segurança pública, como pobreza, desigualdade social, tráfico de drogas, histórico de violência, entre outros.
- Falta de Consenso: não existe uma solução única e consensual para o problema da violência urbana. Diferentes grupos da sociedade possuem visões e interesses divergentes sobre o papel das guardas municipais e o uso da força letal, por exemplo.
- Interdependência: a segurança pública está intrinsecamente ligada a outras áreas como educação, saúde, políticas sociais e desenvolvimento urbano. Soluções eficazes exigem uma abordagem abrangente e intersetorial.
- Mudanças Dinâmicas: a criminalidade e os desafios à segurança pública estão em constante mutação, exigindo respostas adaptáveis e atualizadas das autoridades.

Wicked Problems são caracterizados por sua complexidade, interdependência e resistência a soluções definitivas. São problemas sociais ou culturais que não têm uma resposta clara, e qualquer tentativa de solução pode levar ao surgimento de novos problemas. Esses problemas são únicos e não têm uma “regra de parada” determinável, o que significa que não há um ponto final claro no processo de resolução.

Por outro lado, a Teoria Econômica do Crime, desenvolvida por Gary Becker, sugere que os indivíduos tomam decisões racionais para cometer crimes com base em

uma análise de custo-benefício. Eles avaliam o potencial de ganho contra o risco de punição e outras consequências negativas.

Ao relacionar os *Wicked Problems* com a Teoria Econômica do Crime, podemos considerar o crime como um *Wicked Problem* em si. O crime é um fenômeno social complexo, com causas e efeitos que variam amplamente e são influenciados por fatores econômicos, sociais e culturais. A prevenção e o controle do crime, portanto, não podem ser alcançados por meio de soluções simples ou lineares. Em vez disso, requerem uma abordagem multifacetada que considere a racionalidade econômica dos criminosos, bem como as condições sociais que contribuem para a criminalidade.

A economia do crime quantifica os custos e benefícios da violência. Becker oferece uma estrutura analítica para compreender os incentivos e desincentivos à atividade criminosa, considerando os custos e benefícios percebidos pelos indivíduos envolvidos. Ao analisar o porte de armas por guardas municipais sob essa ótica econômica, podemos considerar:

- Custos do crime: impactos econômicos e sociais da violência, como gastos com saúde, justiça criminal, perda de produtividade e bem-estar social.
- Custos do porte de armas das guardas municipais: investimento em treinamento, aquisição e manutenção de armas, além dos riscos de acidentes e uso indevido e violência letal.
- Benefícios percebidos: sensação de segurança individual e coletiva, dissuasão do crime e maior capacidade de resposta das guardas municipais a situações de risco.
- Análise de custos e benefícios: a decisão de um indivíduo cometer um crime pode ser influenciada pela percepção de risco e recompensa. A criação ou ampliação de uma guarda municipal e também a sua qualificação com porte de armas pode alterar essa percepção, impactando o cálculo custo-benefício do crime.
- Deslocamento do crime: o aumento da repressão em uma área específica pode levar ao deslocamento do crime para outras áreas, não necessariamente diminuindo a criminalidade geral.

- Efeito inibidor: a presença de guardas municipais armadas pode ter um efeito inibidor sobre crimes.

- Custos sociais: o uso de armas de fogo por guardas municipais gera custos sociais que devem ser considerados, como a possibilidade de ferimentos ou mortes acidentais, além da militarização da segurança pública.

A economia do crime é um campo de estudo que utiliza ferramentas da economia para analisar o comportamento criminoso. Essa perspectiva oferece insights valiosos sobre as motivações dos criminosos, a organização das atividades criminosas e os fatores que influenciam os níveis de criminalidade.

No contexto desta pesquisa de segurança pública, a economia do crime permite compreender como a criação, ampliação e o uso de armas de fogo pelas GMs pode afetar os incentivos dos criminosos e, consequentemente, os níveis de violência. Por exemplo, a presença de agentes armados pode levar os criminosos a se armarem também, escalando a violência e dificultando o controle da criminalidade.

Essa intersecção entre as duas teorias sugere que as políticas públicas de combate ao crime devem ser flexíveis e adaptáveis, capazes de responder às mudanças nas motivações e oportunidades para o crime. Além disso, as soluções devem ser holísticas, abordando não apenas a dissuasão e punição, mas também as causas subjacentes do crime, como desigualdade, falta de oportunidades e problemas sociais.

A combinação da abordagem dos *Wicked Problems* com a Teoria Econômica do Crime destaca a complexidade do crime como um problema social e a necessidade de abordagens políticas inovadoras e integradas para lidar com ele de forma eficaz.

Ao analisar as guardas municipais e o uso de arma de fogo sob as lentes da economia do crime e da teoria dos *wicked problems*, podemos analisar a problemática do uso de armas de fogo pelas GMs de forma mais abrangente e crítica. A seguir vamos tecer considerações mais específicas sobre as guardas municipais no Brasil.

3.4. - AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Conforme abordado inicialmente na discussão sobre federalismo e segurança pública, verificamos que, para ser enfrentado de modo integral, o *wicked problem* da segurança pública necessita da atuação sistêmica e coordenada entre as diversas instituições de todos os níveis da federação. E não somente as instituições de segurança pública no sentido estrito. Neste capítulo, entretanto, vamos nos ater exclusivamente às guardas municipais.

Além das instituições federais Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal há previsão no texto constitucional da Polícia Ferroviária Federal (nunca criada) e da Polícia Penal Federal (carreira criada em 1º de agosto de 2024 com a Lei nº 14.875/2024). No âmbito estadual temos as polícias Civil e Militar, bem como o Corpo de Bombeiros. Por fim, há o permissivo legal dos Municípios que assim o desejarem criarem guardas municipais: “Art. 144, §8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Assim, é incontestável o papel subsidiário conferido aos Municípios na atuação em segurança pública, inclusive por conta da atuação restrita para a “proteção de seus bens, serviços e instalações”.

Entretanto, considerando o cenário de recrudescimento da violência no país, com especial concentração urbana, os municípios passaram a utilizar de forma ampla o permissivo constitucional, sendo possível verificar o constante incremento do número de guardas municipais criadas. Em 1995 eram apenas 318, passando a 993 em 2012 e 1256 em 2020, um crescimento de 26,5%, conforme Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2020. Segundo o FBSP (2024), atualmente há 1467 guardas no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu as guardas municipais como integrantes do sistema de segurança pública, mas não definiu claramente suas atribuições e competências. Essa lacuna legislativa gerou insegurança jurídica e diferentes interpretações sobre o papel das guardas e a possibilidade de uso de armas de fogo.

A lei que regulamenta a Constituição Federal em seu §8º do art. 144 é o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Esta legislação dá às guardas municipais a natureza civil, uniformizada e armada, com função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências dos demais entes:

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas **e armadas** conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Em 2003 foi aprovado o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), que restringiu o porte de armas de fogo no Brasil. A lei estabeleceu que apenas guardas municipais das capitais dos estados e dos municípios com mais de 500 mil habitantes poderiam portar armas de fogo. Entre 250 mil a 500 mil habitantes, o porte poderia ser concedido somente quando em serviço. Assim, a lei originária vedou que Municípios situados na faixa de 50 a 250 mil habitantes, tivessem agentes de segurança armados para proteger seu patrimônio. Uma Medida Provisória foi editada no dia seguinte para que estes pudessem portar arma em serviço. Ao final prevaleceu a redação dessa MP, sendo está convertida na Lei nº 10.867/2004.

Essa restrição gerou questionamentos e ações judiciais por parte de municípios que desejavam armar suas guardas. Paralelamente a isso, diversas guardas municipais já criadas e que usavam arma de fogo em municípios com menos de 50 mil habitantes passaram a uma situação de ilegalidade. As entrevistas realizadas com representantes de guardas municipais do estado de São Paulo puderam retratar como se deu essa experiência, em que os guardas municipais andavam com uma cópia de um *Habeas Corpus* no bolso para não serem presos quando portando arma em serviço. Um dos entrevistados, que era Secretário Municipal à época, contou que a Prefeitura conseguiu obter um HC coletivo para todo o efetivo em 2008, ocasião em que capacitaram os guardas e conseguiram registro no Exército para adquirir equipamentos. Após, obtiveram porte de arma mediante convênio com a Polícia Federal.

Finalmente, em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em caráter liminar, que todas as guardas municipais do país poderiam portar armas de fogo, independentemente do tamanho da população do município. Essa decisão foi confirmada

em 2022, tornando-se definitiva. A decisão do STF considerou a importância das guardas municipais na segurança pública e a necessidade de garantir a proteção de seus integrantes, considerando o critério populacional de restrição sem qualquer razoabilidade:

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.
2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).
(...)
6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade.
(...) ADI 5948 / DF ADC 38 / DF

Quadro 1 – Cronologia normativa aplicável às Guardas Municipais

Ano	Evento/Lei	Descrição	Impacto
2003	Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003)	Restringiu o porte de armas de fogo. Apenas guardas municipais das capitais e municípios com mais de 500 mil habitantes poderiam portar armas.	Municípios com mais de 250 mil e menos de 500 mil habitantes foram restritos ao porte de armas somente em serviço. Municípios com menos de 250 mil habitantes não puderam ter agentes armados.
2004	Lei nº 10.867/2004	Conversão da Medida Provisória editada no dia seguinte à lei de 2003, permitindo que guardas municipais de municípios com mais de 50 mil a 500 mil habitantes pudessem portar armas em serviço.	Regularizou o porte de armas em serviço para guardas municipais em municípios menores que a lei original havia vedado.
2008	HC Coletivo para Guardas Municipais	Obtenção de Habeas Corpus coletivo para permitir que guardas municipais portassem armas em serviço em São Paulo.	Garantiu a proteção legal temporária para guardas municipais em municípios com menos de 50 mil habitantes até a obtenção de registros e convênios oficiais.
2018	Decisão Liminar do STF	O STF decidiu que todas as guardas municipais poderiam portar armas de fogo, independentemente do	Reversão da restrição populacional e garantia universal do porte de armas para guardas municipais em todo o país.

		tamanho da população do município.	
2022	Confirmação da Decisão do STF	A decisão liminar do STF foi confirmada e tornou-se definitiva.	Estabeleceu um precedente legal para o porte de armas pelas guardas municipais em todos os municípios do Brasil.

Fonte: elaboração própria

Conforme princípios da atuação das guardas municipais (art. 3º), cabe a elas realizar patrulhamento preventivo para a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas, preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas, sendo sua competência (art. 4º) a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Destacamos a seguir algumas das competências das guardas municipais:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

(...)

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

(...)

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local. (grifamos)

Assim, o Estatuto Geral das Guardas Municipais vai além da simples proteção dos bens, serviços e instalações municipais, conforme redação constitucional, o que potencializa os resultados de suas ações.

O questionário da Munic 2012 (IBGE, 2013) corrobora tal hipótese ao registrar quais são as principais atividades exercidas pelas GMs. A atuação dessas corporações é diversificada havendo prevalência de atividades de proteção a bens (93,4%), mas também se observam componentes de policiamento (Segurança em eventos, 85,6%; Ronda escolar, 77,7%; Auxílio à Polícia Militar, 72,9%; Patrulhamento ostensivo, 67,7%; Patrulhamento das vias públicas, 67,5%; Auxílio à Polícia Civil, 59,3%; Atendimento de ocorrências policiais, 40,3%).

A questão do armamento e da atuação das guardas municipais têm gerado controvérsias jurídicas e sociais. Argumenta-se que o porte de arma de fogo é essencial para a proteção dos guardas municipais e para o cumprimento de suas atribuições, especialmente em contextos de alta criminalidade. Por outro lado, há quem defenda que o armamento das guardas pode levar ao uso excessivo da força e à militarização da segurança pública, além de gerar conflitos com as polícias estaduais.

Em relação ao porte de arma das GMs, o regimento interno da Polícia Federal (Instrução Normativa nº 201, de 09 de julho de 2021) estipula que os superintendentes regionais - mediante acordo de cooperação técnica com as prefeituras com vigência de dez anos - poderão conceder porte de arma de fogo funcional aos guardas civis municipais, desde que atendidos os requisitos mencionados nos arts. 29-A a 29-D do Decreto nº 9.847, de 2019.

Além disso, conforme art. 39 do regulamento da PF, devem ser preenchidos os seguintes requisitos: limite de efetivo conforme art. 7º da lei das guardas, criação de corregedoria e ouvidoria, bem como nomeação do corregedor e ouvidor, atendimento a requisitos do local de armazenamento de armas e seu controle do uso, relação de psicólogos credenciados para avaliação psicológica, diploma dos instrutores de armamento e tiro, plano de trabalho da instrução conforme currículo estabelecido pela Polícia Federal, termo de compromisso do Prefeito.

A relação de obrigações é extensa, conforme art. 40 e seguintes da regulamentação. O processo é burocrático e são muitos os requisitos a serem cumpridos pelas guardas municipais que desejam o porte de arma. Entretanto, em que pese a dificuldade, que foi por anos impossibilidade, há diversas instituições que se adequaram ao exigido.

Como esta pesquisa se propôs a estudar como e por quais valores as guardas municipais são criadas e quais as possíveis implicações em indicadores de criminalidade da sua criação, fortalecimento ou qualificação de enfrentamento mediante adoção do uso de arma de fogo, a seguir teceremos algumas considerações sobre outros estudos nacionais envolvendo as guardas municipais.

3.5. ESTUDOS SOBRE AS GUARDAS MUNICIPAIS

Conforme ressaltamos ao tratar do aspecto *deterrence* ou dissuasão no início do capítulo, na seção acerca da Economia do Crime, verificamos que o policiamento ostensivo deve buscar, em especial, prevenir delitos, evitar que crimes aconteçam. A figura da autoridade pública em determinado local irá, via de regra, inibir as condutas ilícitas naquela mancha criminal - *hotspot* (CHANEY *et. al*, 2008). Isso é particularmente importante para a nossa pesquisa, a qual pretende verificar se a arma de fogo somada ao policiamento ostensivo municipal é capaz de aumentar a chance do autor ser identificado e detido, levando a uma maior dissuasão criminal e, conseqüentemente, a menores índices criminais.

São poucas as pesquisas nacionais com foco no papel das guardas municipais. No âmbito internacional, considerando o modelo único de segurança pública do Brasil, não foram encontradas experiências similares.

A primeira pesquisa relacionada ao tema foi publicada em 2006 por Kahn e Zanetic. Os autores concluíram que há uma associação significativa da criação de GMs com criminalidade, sendo que os municípios com índices mais altos de criminalidade têm maior probabilidade de criá-las. Apenas 9% dos municípios com baixa criminalidade

possuíam guardas, em contraste com 52% dos municípios de alta criminalidade. O trabalho avaliou a criação das GMs entre 2001 e 2004 nos Municípios de Suzano, Embu, Mogi das Cruzes e Vargem Grande Paulista e os impactos nas séries de furto de veículos, roubo de veículos e roubos. Vargem Grande Paulista e Embu tiveram queda de 50% nos roubos de veículos após a criação das guardas, mas nem Mogi das Cruzes nem Suzano tiveram quedas significativas nesses índices. Ao final, considerou-se que apenas em Vargem Grande houve efetivo impacto. Segundo os pesquisadores, os “37 guardas municipais representaram um aumento expressivo na fiscalização ostensiva da cidade, que contava com cerca de 39 policiais militares e 20 policiais civis em 2002”.

Em 2006 Scripillitti buscou avaliar se a implementação de uma Guarda Municipal aumentaria a incerteza do criminoso em relação à possibilidade de detenção e, deste modo, poderia inibir atividades criminosas. Sua conclusão foi que a implementação de uma GM era capaz de reduzir os crimes contra o patrimônio no curto prazo, mas não no médio prazo, sendo inócua em relação aos crimes de homicídio.

A pesquisa de mestrado de Ferreira (2012) verificou que a presença de uma guarda municipal criada entre 2004 e 2006 acarretou uma redução de três homicídios a cada 100 mil habitantes em 2009, o que representa cerca de 15% de redução na criminalidade

Utilizando métodos quantitativos para explorar os impactos da descentralização das políticas de segurança pública sobre a criminalidade, analisando variações espaciais e temporais, um quase-experimento com cidades de pequeno e médio porte fora de áreas metropolitanas nos anos de 2002 e 2012 (ARVATE; SOUZA, 2016) verificou que guardas municipais portando armas de fogo reduziram mais a criminalidade em comparação a locais em que os agentes de segurança não usam armas de fogo: *“Now, we show systematic evidence from a large society that the presence of local police with firearms reduces crime more than the presence of local police without firearms”* (idem, 2016, p. 29).

Outro estudo também sugeriu que as guardas municipais pudessem ser efetivas no combate à violência em São Paulo (FERREIRA; MATTOS; TERRA, 2018). Municípios

com guardas municipais poderiam reduzir a taxa de roubos e furtos em até 402 crimes por 100 mil habitantes, estimando-se ainda uma redução da taxa de homicídios de 0,03 mortes por 100 mil habitantes para cada guarda municipal adicional por 100 mil habitantes. Os pesquisadores ressaltaram, entretanto, não ser possível saber exatamente o canal deste efeito em relação aos homicídios, imaginando que talvez a atuação das guardas municipais pudesse permitir que as polícias estaduais se concentrassem no enfrentamento a este tipo de crime, retirando o excesso de demanda destes, ou ainda, que a presença de mais agentes nas ruas possam ter desestimulado a prática de crimes, aumentando o custo esperado e a probabilidade subjetiva do autor ser preso.

Segundo Cabral (2016), uma vez que a atribuição da guarda municipal é a proteção do patrimônio público municipal, a sua atuação pode ter efeito indireto sobre a prevenção da violência e da criminalidade letal. A existência de uma guarda municipal com porte de arma de fogo pode inibir indiretamente a criminalidade letal, pois retiraria o excesso de demanda das polícias estaduais para estas exercerem seu papel de combate ao crime. Assim, conclui que a existência de guarda municipal armada parece ter reduzido a criminalidade violenta (homicídios) nos municípios de São Paulo.

Importante ressaltar que a tese de Cabral (2016) buscou testar a hipótese de que o INFOCRIM (utilizado pela autora como *proxy* para a política estadual de segurança pública) contribuiu para a redução das taxas de homicídios nos municípios paulistas entre os anos de 2000 e 2010. Para isso, foi realizada avaliação de tratamento por meio dos métodos diferenças em diferenças (DID) e diferenças em diferenças especial (SDID) para um painel de dois períodos (2000 e 2010). O grupo de tratamento foi os 67 municípios em que foi implementado o INFOCRIM e o grupo controle os demais não contemplados dos 615 da amostra. Os achados sobre a guarda municipal se deram em razão da inserção da ação dentro da matriz como determinantes do crime, fatores apontados pela literatura empírica como incidentes sobre a dinâmica criminosa – renda, emprego, desigualdade, densidade demográfica, escolaridade, sexo, faixa etária, religião, instabilidade familiar, benefício social e outras políticas (estatuto do desarmamento e guarda municipal). Os resultados corroboraram a relação positiva entre crime e

desemprego, bem como em relação ao adensamento populacional. Houve relação inversa entre crime e educação, assim como na melhoria da equidade social.

O INFOCRIM – Sistema de Informações Criminais, é um robusto banco de dados georreferenciado operado pela Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo, sendo alimentado pelas informações dos Boletins de Ocorrência (BOs) registrados. CABRAL (2016) utiliza a adoção do sistema como *proxy* para a política estadual de segurança pública, mas isto precisa ser visto com limitações, visto se tratar de um sistema de gestão de dados e não de um conjunto organizador e integrador de políticas públicas. De qualquer modo, ações estruturais de segurança pública em um Município específico, como a adoção do INFOCRIM ou mesmo a criação de uma guarda municipal, costumam colocar a pauta segurança pública como prioridade na agenda governamental, de modo que as demais ações de Estado passam a seguir essa priorização. Aliás, corroborando este raciocínio, Cabral também verificou em seu trabalho que o INFOCRIM e a existência de guarda municipal com arma de fogo são variáveis com padrão de agrupamento, sendo espacialmente autocorrelacionadas, não indicando aleatoriedade na distribuição de GMs armadas entre os municípios paulistas.

Com o uso de técnicas econométricas de resultados potenciais, tratamentos binários, multivalorados e contínuos, Pereira Filho *et. al.*, 2018, chegou à conclusão que nos Municípios pequenos e médios, possuir uma GM com alguns anos de atividade pode representar até 30% menos homicídios do que em seus congêneres do grupo de controle (equivalente a até menos 4,8 mortes por 100 mil habitantes). Entretanto, a presença das GMs não teve impacto significativo sobre crimes contra o patrimônio, como roubos e furtos de veículos.

Em lado completamente oposto, por meio do uso de método diferenças-e-diferenças com controle especial e o método de regressão descontínua, Vital (2018) constatou que a presença de guarda municipal, seu tamanho de efetivo e uso de armamento não impactam de forma significativa na taxa de homicídios e crimes contra o patrimônio.

Castro (2019) confirma os achados acima e concluiu que a guarda municipal com porte de arma de fogo possui de fato um efeito dissuasor da criminalidade, não se observando efeito de transbordamento para além daqueles municípios que possuem guarda municipal.

Um estudo de caso recente (LOUREIRO, 2021) do Cerco Inteligente de Segurança (CIS) de Vitória ao longo dos seus dois anos e oito meses — abril/2018 a dezembro/2020 denotou evidências de efetividade do uso da tecnologia e dos sistemas de inteligência artificial (*machine learning*) na ordem de 15% de redução na ocorrência de crimes contra o patrimônio e diminuição de 35% nas ocorrências de furto ou roubo de veículo no primeiro ano de seu funcionamento (2018). Em 2019, observou-se uma redução de 11% das ocorrências furto ou roubo de veículos em relação a 2018 e 42% em relação ao ano de 2017. Analisando o ano de 2020, verificou-se uma redução de 2,3% dos mesmos tipos de ocorrências em relação a 2019, 12,7% em relação a 2018 e 43,3% em relação a 2017.

Com as limitações que serão abordadas mais à frente, esta pesquisa pretende ir além dos trabalhos retromencionados, tendo por base dados homogêneos e atualizados, verificando quais os valores são considerados no processo e por quais motivos são criadas as guardas municipais, analisando ainda possíveis implicações que a criação e acréscimo da variável arma de fogo pode ter nos indicadores de criminalidade de homicídio e roubo e furto de veículo.

4- BASE DE DADOS E METODOLOGIA

Esta pesquisa aplicada está alinhada com o objetivo do mestrado profissional de experimentação e busca por soluções práticas na Administração Pública. A abordagem metodológica adotada combinou métodos quantitativos e qualitativos, configurando, conforme a classificação de Creswell (2007), um método misto. De acordo com Flick (2009), essa abordagem permite uma compreensão mais abrangente do tema pesquisado do que a obtenção de conhecimento por meio de uma única abordagem metodológica.

A base de dados utilizada foi previamente adiantada na introdução deste trabalho, mas traremos um breve resumo após tratar do método qualitativo.

A pesquisa foi inicialmente conduzida através do método qualitativo e exploratório. O objetivo inicial foi compreender as razões para a criação das guardas municipais, o processo de adoção do uso de armas de fogo e os fatores que influenciam essas decisões. Esse processo incluiu uma pesquisa documental e seis entrevistas aprofundadas com gestores e especialistas em segurança pública municipal, cujas perspectivas ajudaram a validar as hipóteses formuladas com base na revisão bibliográfica. Foram agendadas 15 entrevistas, mas somente foi possível a realização daquelas seis até o prazo estipulado de defesa da dissertação. De qualquer modo, chegou-se a uma exploração profunda do tema, com muita interatividade e relatos de interessantes experiências.

Foi produzido um roteiro de entrevista semiestruturado, com perguntas abertas a discutir os tópicos de maneira detalhada (MASON, 2002). Os encontros foram realizados virtualmente, nos horários de maior conforto para o participante (RUBIN E RUBIN, 2012), tendo sido realizada a análise temática de cada uma das entrevistas, visando encontrar padrões nos relatos. O roteiro utilizado nas entrevistas encontra-se no Anexo I desta dissertação.

A análise dos dados será realizada no capítulo seguinte, no item relativo à criação da guarda municipal. Também foi realizado o uso da estratégia quantitativa para buscar

corroborar as hipóteses da pesquisa qualitativa relativa à criação, ampliação e uso de arma de fogo das guardas municipais.

Além da abordagem qualitativa, a pesquisa utilizou métodos quantitativos para avaliar as implicações da criação e do uso de armas pelas guardas municipais nos índices de criminalidade. O foco foi na possível relação de causa e efeito entre a criação e/ou armamento das guardas municipais e as taxas de homicídios, roubos e furtos de veículos.

Com o escopo de analisar a relação entre estas variáveis, foi criada uma base de dados com variáveis dependentes (homicídios, roubos/furtos de veículos, recuperação de veículos, mortes por intervenção legal) e variáveis independentes (efetivo e efetivo armado das guardas municipais). Outras variáveis também foram acrescentadas no estudo (percentual de recuperação de veículos, efetivo PM – nos municípios em que o dado foi disponibilizado).

A pesquisa focou nos dados de 2010 a 2022, com unidades de análise sendo os 5.570 municípios brasileiros. A amostra foi restrita a 128 municípios intermediários e grandes (acima de 100.000 habitantes), excluídas as capitais, especificamente nas regiões Sul e em São Paulo, devido à menor variação socioeconômica e maior disponibilidade de dados.

Foram utilizados indicadores como a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, com dados provenientes do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM), e a taxa de veículos subtraídos, com dados da SENATRAN. Uma contribuição significativa da pesquisa foi a obtenção de dados inéditos sobre o número de veículos recuperados anualmente em cada município.

Os dados sobre armas das guardas municipais foram solicitados à Polícia Federal, mas o acesso foi negado, resultando na coleta de dados por meio da Lei de Acesso à Informação junto a 128 prefeituras. A coleta revelou 24 municípios com guardas municipais sem quaisquer dados e 15 com informações parciais. A amostra final inclui 89 municípios com dados confiáveis e completos, sendo 66 com guardas municipais e 23 sem. Isto nos dá aproximadamente 70% das informações almejadas.

É importante destacar, entretanto, que em muitos casos analisados foi possível utilizar municípios com dados incompletos sobre efetivo, ou mesmo sem estes dados, haja vista a dificuldade em se medir a dose da intervenção com a quantidade de efetivo de guardas municipais, tendo sido considerado, por exemplo, tão somente a existência ou criação da guarda municipal, o que será detalhado nas discussões dos dados.

Quadro 2 – Base de dados – municípios pesquisados

Descrição	Número de Municípios	Percentual
Municípios com guardas municipais e dados completos	66	51,5625
Municípios sem guardas municipais e dados confiáveis	23	17,96875
Municípios com guardas municipais e dados parciais	15	11,71875
Municípios com guardas municipais e sem dados	24	18,75
TOTAL	128	

Fonte: elaboração própria

Possivelmente a principal contribuição da pesquisa é esta base de dados inédita sobre o efetivo total e armado das guardas municipais de municípios com mais de 100.000 habitantes da região sul e de São Paulo entre 2010 e 2022.

Adicionalmente, foram obtidos dados separados de homicídios e mortes por intervenção legal do DataSUS, e informações sobre o efetivo policial militar e civil de cada estado foram solicitadas, com dados disponíveis apenas para Santa Catarina (2010-2022) e São Paulo (2016-2022). Os estados do Rio Grande do Sul e Paraná alegaram sigilo e não forneceram as informações.

Após a coleta de dados, estes foram organizados e limpos para assegurar a precisão e a consistência antes da análise. Os resultados foram interpretados para verificar se houve uma relação significativa entre o armamento das guardas municipais e as mudanças nas taxas de criminalidade. Segue abaixo o padrão de tabulação de informações para cada um dos 128 municípios:

Tabela 4 – Padrão de tabulação de informações por Município

Ano	Município	Data de criação	Efetivo	TX efetivo	MÉDIA tx efetivo	Data em que passou a usar Arma de fogo
2010	SANTOS	15/12/1988		0	93,07222404	12/01/2022
2011	SANTOS	15/12/1988		0	93,07222404	12/01/2022
2012	SANTOS	15/12/1988		0	93,07222404	12/01/2022
2013	SANTOS	15/12/1988		0		12/01/2022
2014	SANTOS	15/12/1988	344	79,34219783		12/01/2022
2015	SANTOS	15/12/1988	416	95,86004434		12/01/2022
2016	SANTOS	15/12/1988	473	108,8960975		12/01/2022
2017	SANTOS	15/12/1988	444	102,1295389		12/01/2022
2018	SANTOS	15/12/1988	411	94,92859568		12/01/2022
2019	SANTOS	15/12/1988	393	90,69698208		12/01/2022
2020	SANTOS	15/12/1988	366	84,3986939		12/01/2022
2021	SANTOS	15/12/1988	357	82,25977036		12/01/2022
2022	SANTOS	15/12/1988	415	99,13809578		12/01/2022

Efetivo armado	TX Efetivo armado	Habitantes	HOMICÍDIOS	TX HOMICÍDIOS	MORTE POR INTERVENÇÃO LEGAL	TX MORTE INTERV LEGAL	Roubo Furto veículos
	0	417098	51	12,22734226	0	0	3528
	0	419509	35	8,343086799	5	1,191869543	2965
	0	419614	44	10,48582745	9	2,144828342	2523
	0	433153	41	9,465477556	10	2,308653063	2765
	0	433565	38	8,764545109	1	0,230645924	3564
	0	433966	30	6,912983966	11	2,534760788	2851
	0	434359	22	5,064934766	4	0,92089723	2857
	0	434742	17	3,910365228	2	0,460042968	2494
	0	432957	22	5,081336022	5	1,154849096	2078
	0	433311	21	4,846403622	8	1,846248999	1510
	0	433656	18	4,150755437	13	2,997767816	925
	0	433991	27	6,22132717	8	1,843356199	926
74	17,67763636	418608	18	4,2999656	10	2,388869778	888

Tx RF veic	Recuperação veículos	Tx Recup	Percentual Rec/RF	Eftivo PM	Tx Efetivo PM	Efetivo PC	Tx Efetivo PC
845,8443819	1482	355,3121808	42,00680272				
706,7786388	1207	287,7173076	40,70826307				
601,2668786	1093	260,4774865	43,32144273				
638,3425718	1277	294,8149961	46,18444846				
822,0220728	1653	381,2577122	46,38047138				
656,9639096	1330	306,4756225	46,65029814				
657,7508466	1445	332,6741244	50,57752888	1671	384,7048179		
573,6735811	1084	249,3432887	43,46431435	1485	341,5819037		
479,9552842	955	220,5761773	45,95765159	1625	375,3259562		
348,4794986	685	158,0850705	45,36423841	1557	359,3262114		
213,30271	412	95,00618001	44,54054054	1669	384,8672681		
213,36848	380	87,55941943	41,03671706	1434	330,4215986		
212,1316363	364	86,95485992	40,99099099	1525	364,3026411		

Fonte: elaboração própria baseada em dados extraído do IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

Assim, foram levantadas 13 observações de cada uma das 9 variáveis (efetivo, efetivo armado, habitantes, homicídios, morte por intervenção legal, roubo e furto de veículos, recuperação de veículos, efetivo PM, efetivo PC) dos 128 municípios, totalizando 14.976 observações.

Dada a dificuldade em se obter os dados e exiguidade do prazo, não foi possível a utilização de metodologia econométrica robusta para analisar estatisticamente os dados, sendo realizada tão somente uma interpretação de possível correlação entre as variáveis. A análise do capítulo a seguir apresentará os resultados encontrados.

A análise descritiva foi realizada mediante resumo estatístico, sendo calculadas a tendência central (média e mediana) e medidas de dispersão (desvio padrão) para as variáveis.

Os dados foram agrupados em relação a cada variável estudada (taxa de homicídios, taxa de roubo e furto de veículos, taxa de recuperação de veículos, taxa de mortes por intervenção policial, todas escalonadas por 100 mil habitantes), sendo calculadas a média, mediana, desvio padrão e identificados os valores máximo e mínimo de cada amostra, podendo ser sintetizados estatisticamente conforme Quadro 3.

Quadro 3 – resumo da análise descritiva com dados agrupados de todas as 128 cidades.

Variável	Nº de observações	Fonte	Média	Mediana	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Taxa de homicídios por 100 mil habitantes	1664	Datasus /IBGE	16,22219	12,606295	13,14	118	0
Taxa de roubos e furtos de veículos por 100 mil habitantes	1664	BIN RF	620,9956	516,21979	390,34	3114,4	82,292
Taxa de recuperação de veículos por 100 mil habitantes	1664	BIN RF	326,468	267,4267	218,38	1787	35,454
Taxa de mortes por intervenção policial por 100 mil habitantes	1664	Datasus /IBGE	0,414367	0	0,9892	13,476	0

Fonte: elaboração própria

5- ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo serão descritos os principais achados da pesquisa acerca de dois principais temas. Inicialmente será abordado o tema das razões de criação e fortalecimento das guardas municipais. Neste item, mediante pesquisa bibliográfica e qualitativa, com entrevistas em profundidade com gestores de segurança pública municipal, buscaremos compreender quais os valores levados em consideração no processo de criação e fortalecimento das GMs. Além de seis entrevistas em profundidade, buscou-se validar as hipóteses mediante análise quantitativa. Após, abordaremos as diferenças entre as estatísticas de municípios com e sem GM. Por fim, será feita a discussão acerca das possíveis implicações nos indicadores de criminalidade da decisão de criar uma GM ou de qualificar sua atuação mediante porte de armas, avaliando se há alguma correlação significativa de atuação das guardas municipais ao se agregar o uso de arma de fogo.

5.1 - RAZÕES DE CRIAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GUARDA MUNICIPAL

As guardas municipais são instituições de segurança pública que atuam em nível municipal, com o objetivo principal de proteger o patrimônio público, bens, serviços e instalações do município. Elas também têm um papel importante na prevenção da criminalidade e na promoção da ordem pública. Tendo por base todos os elementos literários utilizados neste trabalho, passamos a tecer considerações acerca de quais valores são levados em consideração pelos responsáveis pela segurança quando decidem criar uma guarda municipal.

Conforme explanado anteriormente, as instituições municipais de segurança pública têm se multiplicado pelo país. Entre 2014 e 2023 o número de cidades com Guardas Municipais cresceu 35,7%, chegando a 1.467 guardas (FBSP, 2024). Como não há uma absoluta convicção científica acerca da eficácia de se criar uma guarda municipal para melhoria dos indicadores de segurança pública, o que ocorre em decorrência da complexidade do *wicked problem* da segurança, foi realizado este estudo para compreender quais os valores estão imbuídos neste processo.

Conforme disposições legais e competências, as guardas municipais são criadas no Brasil com o objetivo de proteger o patrimônio público e garantir a segurança da população em nível municipal. Obviamente que há um custo financeiro em relação a custeio e investimento que é, de certa forma, um pré-requisito de capacidade orçamentária que o Município busca avaliar dentro de suas prioridades.

Verifica-se que a criação dessas instituições está relacionada a diversos fatores, tais como a sensação de insegurança da população, a necessidade de ampliar a presença policial nos municípios, a busca por uma maior integração entre os diversos órgãos de segurança, a proteção do patrimônio público e o controle do trânsito. A seguir, serão detalhados alguns aspectos.

Preservação de bens públicos e fiscalização do uso do espaço público: a proteção de escolas, hospitais, praças, parques e outros bens públicos é frequentemente mencionada como uma das principais justificativas para a criação de guardas municipais. A prevenção de vandalismo, depredação e furto é vista como essencial para a manutenção da qualidade dos serviços públicos. As guardas municipais também podem atuar na fiscalização do comércio ambulante irregular e do uso inadequado do espaço público, contribuindo para a organização e o bem-estar da cidade.

Violência urbana e sensação de insegurança: a crescente violência nas cidades brasileiras, com altos índices de criminalidade e violência urbana, impulsiona a criação das guardas municipais como forma de garantir a segurança da população local. O aumento da criminalidade gera medo e insegurança, principalmente nos centros urbanos, fazendo com que os municípios busquem formas de proteger seus cidadãos e seu patrimônio, criando as guardas municipais para prevenir e enfrentar a violência. A presença de guardas municipais em espaços públicos é frequentemente citada como um fator que aumenta a sensação de segurança da população. A visibilidade dos agentes e o patrulhamento ostensivo são vistos como formas de dissuadir a criminalidade e proteger os cidadãos.

Contexto econômico e social: revisitando dados da revisão bibliográfica, verifica-se que o contexto econômico e social de cada município também influencia na criação

das guardas municipais, uma vez que as condições locais de segurança e o nível de desenvolvimento da região podem determinar a necessidade e a viabilidade de se investir nesse tipo de instituição. Como há um dispêndio orçamentário considerável no custeio de uma guarda municipal, esta é uma variável relevante, sendo, de certa forma, um requisito que haja disponibilidade financeira municipal para que se decida criar ou expandir o efetivo de uma guarda. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024), utilizando informações do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, da Secretaria do Tesouro Nacional, os Municípios incrementaram os gastos na função segurança pública em 13,2% entre 2022 e 2023, um incremento orçamentário de 9,717 bilhões para 10.998 bilhões. Considerando as despesas de 8.323 bilhões em segurança pública pelos municípios em 2019, os valores cresceram 32,1%, bem mais que o aumento do ente federal e estadual no mesmo período (16,6 e 12,2%):

Figura 5 – Orçamento destinado à segurança pública por ente da federação (2019-2023)

Ente federativo	2019	2020	2021	2022	2023	Varição 2022-2023 (em %)	Varição 2019-2023 (em %)
União	14.138.922.726,45	16.863.568.897,80	14.691.114.621,98	15.163.457.632,80	16.486.771.036,54	8,7	16,6
Unidades da Federação	98.387.066.714,75	94.901.585.604,15	94.428.999.098,61	106.565.613.905,91	110.417.705.591,51	3,6	12,2
Municípios	8.323.950.337,11	8.590.055.612,53	8.156.269.717,32	9.717.415.114,03	10.998.888.398,63	13,2	32,1
Total	120.849.939.778,31	120.355.210.114,48	117.276.383.437,91	131.446.486.652,73	137.903.365.026,68	4,9	14,1

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN/Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI; Controladoria Geral da União – CGU/Portal da Transparência.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024, p.277)

Descentralização da segurança: a descentralização da segurança pública, com a criação de órgãos de segurança em nível municipal, é uma tendência presente em diversos países, incluindo o Brasil, como forma de complementar o trabalho das polícias estaduais e federais. Autoridades argumentam que as guardas municipais podem complementar o trabalho das polícias militar e civil, atuando em áreas específicas como escolas, parques e prédios públicos, além de eventos, como shows e festivais, liberando as demais forças para o combate a crimes mais graves. Esta descentralização diminui do Município a dependência do Estado em relação à segurança pública, garantindo maior discricionariedade e governança por parte do ente local, questão que pode ser especialmente importante quando as bases partidárias local e estadual não são

convergentes (LIRA, 2023), de forma similar ao conceito de "amarrar as mãos do inimigo", apresentado por Brollo e Nannicini (2012), o qual refere-se à estratégia política em que o governo central limita as transferências voluntárias a municípios governados por partidos de oposição. Tal questão foi corroborada nas entrevistas.

Questão política e eleitoral: dada a importância das demandas de segurança para a população local, o governante municipal busca trazer para si a responsabilidade e parte do protagonismo na atuação em segurança pública, ganhando com isso popularidade e apoio eleitoral. A criação de uma guarda municipal pode ser utilizada pelos prefeitos como uma forma de demonstrar à população que estão tomando medidas concretas para combater a criminalidade e garantir a segurança pública, além de ser também uma ferramenta de propaganda política, com ampla divulgação na mídia e participação de autoridades em cada entrega realizada pelo órgão.

Buscando robustecer a pesquisa bibliográfica realizada e melhor compreender os valores inerentes à criação e armamento das guardas municipais no Brasil, foram realizadas entrevistas com gestores da segurança pública municipal (secretários, comandantes de guarda municipal, etc.) com experiência na criação ou gestão de guardas municipais.

Um dos entrevistados, com 34 anos de experiência na segurança pública, trabalhou 8 anos como Secretário Municipal e depois 7 anos na SENASP, cuidando de demandas municipais. Na sua visão, os motivos mais relevantes que levam à criação de uma guarda municipal são: “Primeiro: ter uma força própria para ter os ganhos políticos advindos disso. Segundo: se desvencilhar da dependência do Estado.”. O especialista explicou que os municípios costumam ter gastos variados com a Polícia Militar: contratação de serviço voluntário de PMs de folga, pagamento de aluguel, alimentação, custeio de combustível etc., sendo que as cobranças da população por segurança e as eventuais faltas de contrapartidas de serviços pela polícia estadual o fazem querer uma força própria. Obviamente que há a necessidade de uma mínima capacidade econômica do Município. Segundo ele, “não é para o Município que quer, mas para o que pode”, mas em um cenário em que já se gasta com a polícia estadual no município, muitas vezes o incremento de despesas não é tão relevante.

Outro entrevistado, com 25 anos de experiência no tema, inclusive tendo sido candidato a Deputado Estadual por duas vezes e uma a Prefeito, tendo assessorado a criação/regularização e o processo de armamento de 10 guardas municipais do entorno do DF, o maior motivo para as guardas serem criadas é a demanda da população por mais segurança. Como as cobranças são feitas ao Prefeito, estando quase sempre o tema segurança pública como prioridade para a população, a criação ou incremento das guardas municipais é uma consequência. O ganho de capital político advindo da criação ou expansão da guarda municipal acaba sendo uma consequência. Acrescentou que com relação à questão orçamentária de criação de guardas, muitas delas conseguem ter boa arrecadação com a questão do trânsito, o que acaba melhor equacionando as contas municipais. Na sua visão, a guarda municipal evoluiu muito nos últimos anos, especialmente após a lei geral das guardas, deixando de ficarem estáticas em edificações públicas e passando a trabalhar de forma dinâmica, em rondas preventivas e de proximidade, usando a tecnologia e inteligência a favor de sua atuação, monitorando locais com câmeras e realizando cercos eletrônicos para melhor uso dos recursos. Em relação ao uso de arma de fogo, não consegue vislumbrar as guardas municipais sem o uso de armamento, o qual é imprescindível à sua atuação. Já em relação a fuzis, acredita que tal solução seja mais adequada às instituições militares de enfrentamento.

Um ex-deputado federal e ex-prefeito disse que tão somente deixou de implantar a Guarda Municipal em seu município por conta de restrições orçamentárias, visto ter recebido o ente municipal com mais de 50 milhões de déficit, tendo sido feito um esforço hercúleo para regularização das contas, que representavam 1/6 da arrecadação anual do município. O Prefeito disse ser favorável à guarda armada, relatando que desejava sua criação para que tivesse uma força de segurança pública à sua disposição, sem depender da discricionariedade das policiais estaduais, já que seu município estava sofrendo com a criminalidade, mas não conseguia ter mais efetivo nas ruas e escolas, dependendo da alocação de policiais militares para tanto. Por fim, disse que há ganho de apoio popular com a implementação de uma proposta de criação ou expansão de guarda municipal, sendo esta uma variável importante neste processo.

Por fim, um Secretário Municipal com 26 anos de experiência, considerado referência nacional sobre o tema, relatou que a criação da GCM de seu município se deu em razão, principalmente, do aumento dos índices de criminalidade e da falta de presença do Estado com policiamento. Como o município se situa na região metropolitana de Campinas, foi necessário criar a Guarda Civil para conter os crimes, sendo o efetivo ampliado ao longo do tempo. A Guarda é responsável por 70% dos atendimentos de ocorrências no município, sendo constituída por 300 homens, 60 viaturas e equipamento de tecnologia e inteligência. A dotação orçamentária de 4,5% da arrecadação da cidade.

As demais entrevistas seguiram os mesmos aspectos levantados. Em resumo, corroborando as hipóteses levantadas inicialmente, apenas com base na literatura, as entrevistas de especialistas no tema demonstraram que, mais do que unicamente a efetiva necessidade de melhorar a segurança pública, a criação e fortalecimento das Guardas Municipais no Brasil possivelmente esteja mais relacionada a questões políticas e partidárias, não sendo fator unicamente primordial a redução dos índices de criminalidade. O decisor político geralmente se vê em um cenário de violência e altos índices de criminalidade, desejando ganhar independência do policiamento estadual (alocado com discricionariedade do ente estadual) e também ganhar visibilidade e apoio eleitoral, demonstrando para a população que está agindo em prol da segurança pública.

As guardas municipais são criadas no Brasil como uma resposta às demandas por segurança pública e proteção dos cidadãos em nível local, os quais precisam de presença ostensiva de profissionais de segurança pública para se sentirem mais seguros. Esta criação se dá considerando a realidade econômica, social e de violência de cada município. A ideia de proteção dos direitos e da segurança dos cidadãos em nível municipal, sem depender tanto de apoio estadual e federal, dando ao ente municipal maior discricionariedade e autonomia na segurança pública é algo importante e que politicamente pode gerar ganhos de visibilidade e apoio eleitoral aos governantes.

Ao analisarmos os dados coletados acerca dos 9 municípios da amostra que criaram guardas municipais entre 2010 e 2022 (Joinville/SC, Balneário Camboriú/SC, Itajaí/SC, Itanhém/SP, Viamão/RS, Cascavel/PR, Taubaté/SP, Mairiporã/SP e

Cubatão/SP), podemos constatar algumas semelhanças que corroboraram as conclusões acima.

Primeiro, que o efetivo da Polícia Militar estava em declínio na grande maioria destas cidades (caiu em média 46,2 para cada 100.000 habitantes), especialmente em termos proporcionais à população, que cresceu, em média, 33,07% no período, percentual bem acima ao crescimento médio da população brasileira entre 2010 e 2022 (6,5%, conforme Censo 2022 do IBGE).

Quadro 4 – Crescimento populacional e efetivo policial nos municípios que criaram GM entre 2010 e 2022

CIDADE	JOINVILLE (2015)	BALNEÁRIO CAMBORIÚ (2011)	ITAJAÍ (2019)	ITANHAÉM (2014)	VIAMÃO (2020)	CASCADEL (2015)	TAUBATÉ (2016)	MAIRIPORÃ (2018)	CUBATÃO (2022)	MÉDIA
CRESC POP	23,92	36,32	53,45	28,78	-14,05	17,48	52,97	18,57	-13,20	33,07
RED EFET PM	-33,64	-49,47	-40,06	S INF	S INF	S INF	-133,16	-9,24	-11,67	-46,20

Fonte: IBGE e pedido via Lei de acesso à informação

Em destaque, municípios que tiveram queda populacional no período

Nos outros 2 municípios a população diminuiu em 14% e 13% no período (Viamão e Cubatão). Viamão faz parte da região metropolitana de Porto Alegre, possuindo problemas de desigualdade econômica e falta de desenvolvimento, com altos índices de desemprego e indicadores desfavoráveis de criminalidade. Só entre 2021 e 2022 Cubatão teve uma queda de mais de 15% da população, fator que possivelmente esteja relacionado à crise financeira causada pela pandemia – covid, considerando que Cubatão é uma cidade basicamente industrial.

Um segundo aspecto importante é que ao menos nos 4 anos antes da criação das guardas municipais todos os 9 municípios tiveram elevação relevante nos números de homicídios. Em Cubatão, a taxa de homicídios que era de 5,35 havia passado para 10,66 em 2022, ano de criação da GM. Em Mairiporã, a taxa subiu de 13,83 para 20,92 no ano anterior à criação. 4 anos antes da GM (2012) Taubaté batia o recorde de taxa de homicídios: 25,00. 2 anos antes da criação da GM em Itanhaém (2014) a taxa subiu de 13,60 para 20,14. Em 2012, a taxa em Cascavel era de 55,75, sendo a GM criada em 2015, 3 anos depois, 4 anos antes da GM surgir em Viamão a taxa de homicídios chegou

ao pico de 75,13. 2 anos antes da posse dos primeiros GCMs Itajaí atingia o pico de 21,63 mortes por 100.000 habitantes. Nos 3 anos anteriores à instalação da GCM (2008-2010), Balneario Camboriú teve os recordes de 28, 25 e 30 homicídios (Santa Catarina em Números: Balneario Camboriú/Sebrae/SC, 2013, pág. 37). Por fim, de 2013 para 2015, ano de criação da GM de Joinville, a taxa subiu de 14,26 para 22,59.

Quadro 5 – Taxa histórica de homicídios nos municípios que criaram GM entre 2010 e 2022

CIDADE/ANO CRIAÇÃO GM	JOINVILLE (2015)	BANEÁRIO CAMBORIÚ (2011)	ITAJAÍ (2019)	ITANHAÉM (2014)	VIAMÃO (2020)	CASCADEL (2015)	TAUBATÉ (2016)	MAIRIPORÃ (2018)	CUBATÃO (2022)
2010	16,89	18,61	31,96	22,90	30,68	42,53	20,85	11,37	20,84
2011	13,63	9,93	28,48	13,60	40,78	44,58	21,68	18,17	21,75
2012	16,15	14,12	18,54	20,15	48,51	55,75	25,01	21,40	21,61
2013	14,26	19,02	18,20	20,28	46,79	37,30	17,54	14,63	20,77
2014	17,31	14,45	19,35	14,74	47,01	29,10	17,03	16,55	14,27
2015	22,59	10,14	19,49	17,67	61,91	24,94	16,21	20,58	14,96
2016	24,23	6,83	20,10	16,42	75,14	25,93	18,02	13,83	10,17
2017	22,35	11,83	21,64	16,22	50,84	23,78	13,96	20,92	13,20
2018	15,26	8,65	12,04	15,92	53,13	15,72	11,54	10,17	6,94
2019	13,89	9,14	10,48	19,64	38,01	15,22	9,21	7,99	5,36
2020	11,55	9,60	10,76	9,70	31,21	19,86	5,03	7,85	7,60
2021	12,07	7,37	9,27	11,50	23,70	21,13	7,79	5,79	9,81
2022	9,41	9,34	6,82	14,23	19,63	21,84	7,65	6,39	10,67

Fonte: IBGE e DATASUS

Marcação verde: taxa base de homicídios antes da criação da GM

Marcação laranja: ápice de homicídios anterior à criação da GM

Célula com margem destacada: ano de criação da GM

Assim, os dados coletados reforçam as evidências no sentido da relevância dos indicadores criminais e contexto de violência como motivador para a criação das guardas municipais, o que também é acompanhado da necessidade de maior independência em relação à atuação exclusiva dos Estados no policiamento ostensivo. Com base na pesquisa qualitativa por meio de entrevistas, soma-se ainda o interesse político partidário na pauta da segurança pública, a qual agrega apoio do eleitorado ao governante.

A seguir, damos continuidade à pesquisa quantitativa, verificando possíveis diferenças entre as estatísticas dos municípios que possuem e dos municípios que não possuem GM.

5.2 – MUNICÍPIOS COM E SEM GM

Os dados sintetizados foram então agrupados em dois grupos: cidades com guarda municipal (105) e cidades sem guarda municipal (23). As cidades sem guarda municipal serviram como grupo controle, visto não terem sofrido o tratamento (implementação de guarda municipal ou introdução do uso de arma de fogo). As estatísticas descritivas foram assim distribuídas nos grupos:

Quadro 6 – 105 municípios com guarda municipal – dados agrupados

105 CIDADES COM GMS

Variável	Nº de observações	Fonte	Média	Mediana	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Taxa de homicídios por 100 mil habitantes	1365	Datasus /IBGE	16,12626	12,6437	12,419	111,92	0
Taxa de roubos e furtos de veículos por 100 mil habitantes	1365	BIN RF	659,7754	572,684	395,51	3114,4	99,763
Taxa de recuperação de veículos por 100 mil habitantes	1365	BIN RF	344,6497	287,717	222,34	1787	48,019
Taxa de mortes por intervenção policial por 100 mil habitantes	1365	Datasus /IBGE	0,407691	0	0,87	9,1732	0

Fonte: elaboração própria

Quadro 7 – 23 municípios sem guarda municipal – dados agrupados

23 CIDADES SEM GMS

Variável	Nº de observações	Fonte	Média	Mediana	Desvio padrão	Máximo	Mínimo
Taxa de homicídios por 100 mil habitantes	299	Datasus /IBGE	16,66	12,357	16,041	118	1,0835
Taxa de roubos e furtos de veículos por 100 mil habitantes	299	BIN RF	443,96	363,66	309,74	1897,2	82,292

Taxa de recuperação de veículos por 100 mil habitantes	299	BIN RF	243,46	195,57	177,28	1047,6	35,454
Taxa de mortes por intervenção policial por 100 mil habitantes	299	Datasus /IBGE	0,4448	0	1,4127	13,476	0

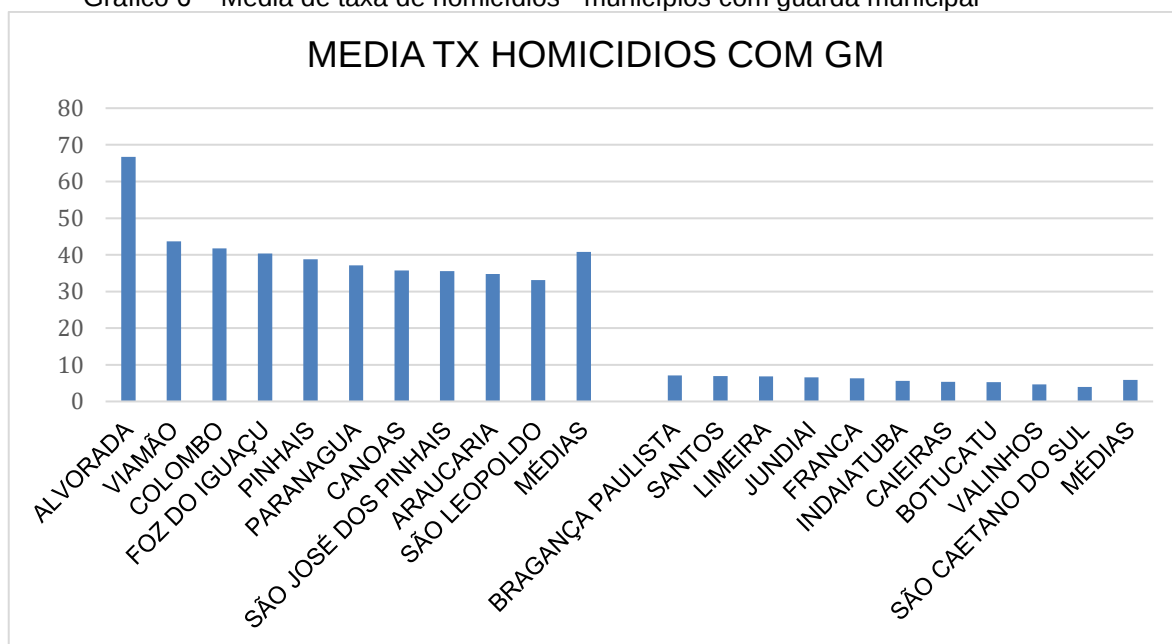
Fonte: elaboração própria

Os dados gerais sintetizados acima mostram certa homogeneidade entre os grupos, não havendo variação considerável dos valores. Internamente, há variação absoluta entre os mínimos e máximos, o que pode ser explicado com a volatilidade dos indicadores criminais, especialmente os de homicídio e mortes por intervenção policial em municípios menores, em que alguns casos a mais impactam sobremaneira na taxa geral. Ainda, considerando cada grupo internamente, o desvio padrão de cada variável possui um alto coeficiente de variação, havendo internamente bastante diferenças nas taxas de cada município, o que também é previsível.

Comparativamente, os grupos COM GM e SEM GM possuem uma variação mais relevante em termos populacionais, estando o primeiro grupo com a média de 261.217 habitantes e o último grupo com média de 197.217 habitantes, o que também ajuda a compreender o motivo pelo qual os roubos e furtos de veículos são maiores no primeiro grupo, sendo esta modalidade delitiva mais comum em grandes centros urbanos e regiões metropolitanas. Por outro lado, é interessante observar que a taxa de recuperação de veículos nas cidades COM GM é substancialmente maior (344,64) que nas cidades SEM GM (243,46). Entretanto, tais valores são proporcionalmente parecidos quando se compara com a taxa de veículos subtraídos – COM GM – 52,22% e SEM GM – 54,84%.

Explorando o objetivo deste trabalho, passamos a analisar os dados dos dois recortes em tabelas do tipo “TOP10” e “BOTTOM10” para os principais indicadores. Abaixo, foi desenhado o gráfico dos municípios COM GM com as maiores e menores taxas de homicídios:

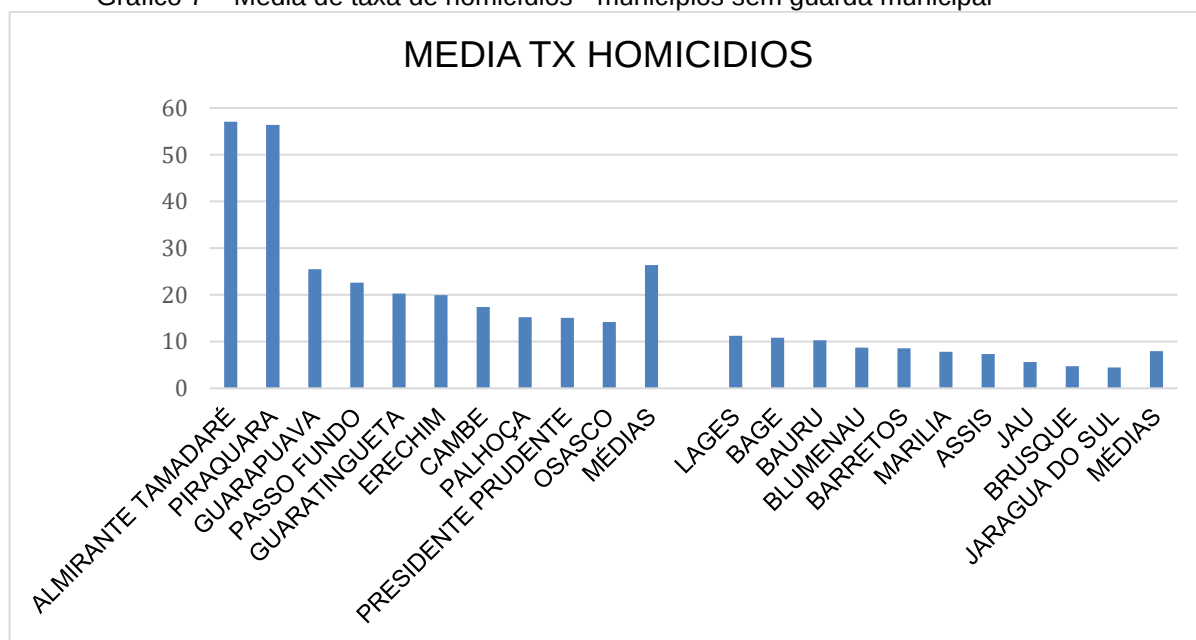
Gráfico 6 – Média de taxa de homicídios - municípios com guarda municipal



Fonte: elaboração própria/DATASUS

Gráfico muito similar é o dos municípios SEM GM com as maiores e menores taxas de homicídios, sendo importante ressaltar que as médias de taxa de homicídio deste grupo foi de 26,37, bem inferior ao do primeiro (40,75):

Gráfico 7 – Média de taxa de homicídios - municípios sem guarda municipal



Fonte: elaboração própria/DATASUS

No geral, os municípios que apresentaram os maiores índices de homicídio, com ou sem GM instalada, possuem características em comum: alta de taxa de desemprego e informalidade, baixos índices de escolaridade, alta desigualdade socioeconômica, situando-se em região metropolitana (Alvorada, Viamão, Canoas, São Leopoldo, Colombo, São José dos Pinhais, Araucária, Pinhais, Osasco, Palhoça, Almirante Tamandaré, Piraquara, Cambé) ou área de fronteira (Foz do Iguaçu, Paranaguá), que multiplicam as complexidades de intervenção pública.

Um achado interessante ao comparar os grupos é que as taxas de mortes por intervenção policial se comportaram de forma significativamente diferente em cada grupo. Nas cidades em que não há guarda municipal, a taxa é 31% maior (0,878) que nos municípios COM GM (0,670).

Tabela 5 – Média da taxa de homicídios vs intervenção policial – TOP10

	MEDIA TX EFETIVO GM	MEDIA TX EFETIVO ARMADO GM	MEDIA TX HOMICIDIOS	MEDIA TX MORTE INTERV	MEDIA TX RF
ALVORADA	0	0	66,74557595	0	1083,524
VIAMÃO	37,640473	0	43,64234396	0	1017,451
COLOMBO	0	0	41,71819058	2,53900699	550,1395
FOZ DO IGUAÇU	96,262336	91,67238905	40,39173076	0,5717953	826,3841
PINHAIS	59,966458	59,9664581	38,74659643	1,2387362	521,1562
PARANAGUA	208,90678	7,912323021	37,11496199	0,10324935	278,2597
CANOAS	38,165889	17,10979602	35,68689571	0,24881751	966,5002
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	54,592018	54,59201805	35,56622312	1,93841487	646,6715
ARAUCARIA	122,68646	120,959902	34,79381085	0	486,7101
SÃO LEOPOLDO	0	0	33,11406679	0,06568441	1192,796
MÉDIAS	68,69116	39,13476514	40,7520396	0,6705705	756,959
FALSO	MEDIA TX HOMICIDIOS	MEDIA TX MORTE INTERV	MEDIA TX RF		
ALMIRANTE TAMADARÉ	57,05418	2,3751238	378,2761		
PIRAQUARA	56,38259	3,1961982	369,1396		
GUARAPUAVA	25,51909	0,3917631	260,4961		
PASSO FUNDO	22,57869	0,384055	924,2807		
GUARATINGUETA	20,31393	0	245,8896		
ERECHIM	19,91898	0,1503211	430,1656		

CAMBE	17,43043	1,5883482	404,8188
PALHOÇA	15,21766	0,3540944	591,4805
PRESIDENTE PRUDENTE	15,09945	0,0675047	249,5365
OSASCO	14,22026	0,2776523	1133,496
MÉDIAS	26,37352	0,878506	498,758

Fonte: elaboração própria/Dados solicitados via Lei de acesso à informação/DATASUS/IBGE/ SENATRAN

Isto poderia nos levar a entender que as cidades SEM GM, ou seja, que só possuem policiais militares, seriam mais violentas em termos de policiamento. Ocorre que nos municípios BOTTOM10 houve comportamento diverso. Os municípios COM GM tiveram taxa de morte por intervenção policial (0,2838892) bem acima dos municípios SEM GM (0,081169).

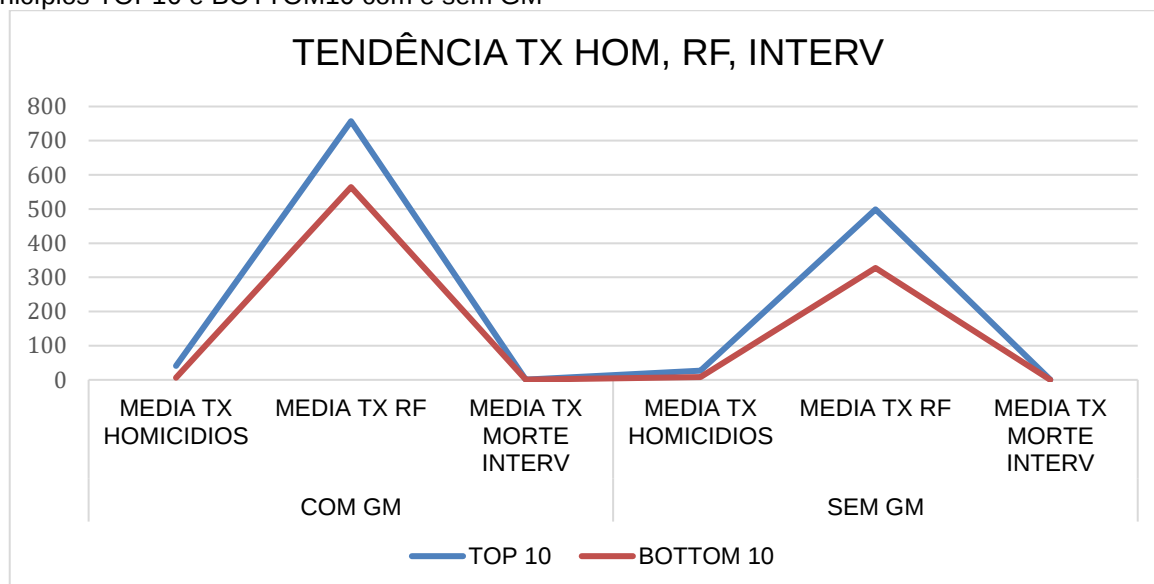
Entretanto, pode-se inferir que a taxa de morte por intervenção legal tende a caminhar junto com os altos índices de homicídio: nos municípios mais violentos, com ou sem guarda municipal, os índices de morte por intervenção legal são significativamente maiores. O mesmo acontece em relação às taxas de roubo e furto de veículos, que são maiores nos grupos de cidades com maiores índices de morte violenta:

Quadro 8 – Comparação TOP10 e BOTTOM10 com e sem GM

	COM GM			SEM GM		
	MEDIA TX HOMICIDIOS	MEDIA TX RF	MEDIA TX MORTE INTERV	MEDIA TX HOMICIDIOS	MEDIA TX RF	MEDIA TX MORTE INTERV
TOP 10	40,75204	756,9593	0,67057	26,37352	498,758	0,87851
BOTTOM 10	5,856389	564,133	0,28389	7,960562	327,572	0,08117

Fonte: elaboração própria baseada nos Dados solicitados via Lei de acesso à informação/DATASUS/IBGE/ SENATRAN

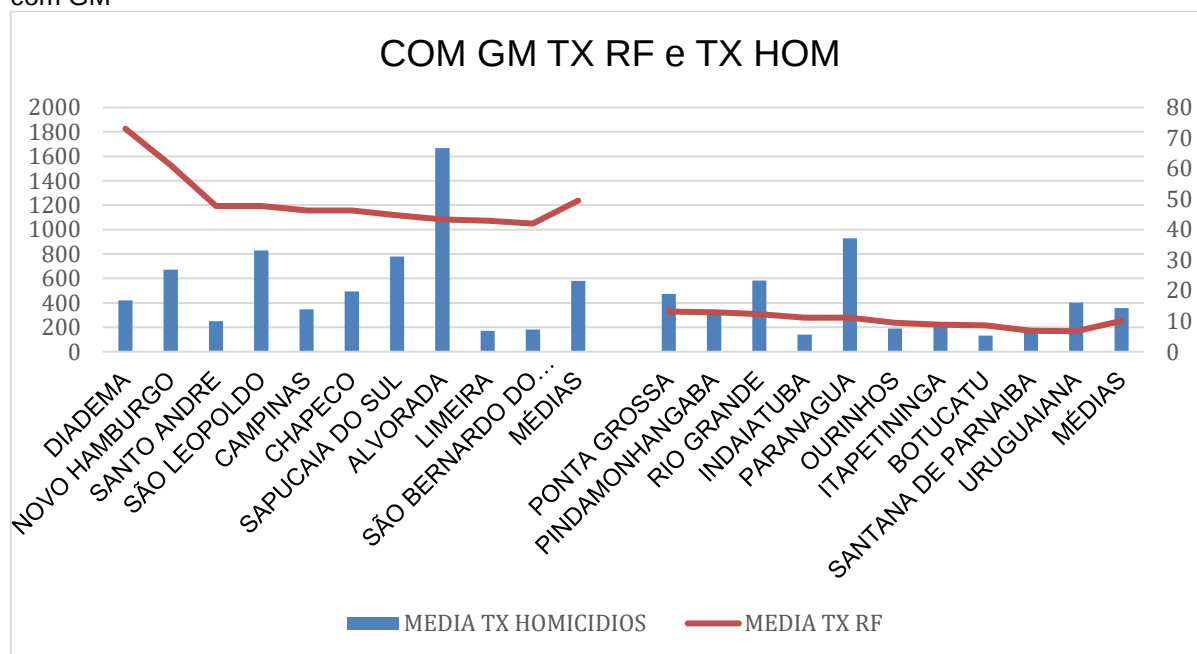
Gráfico 8 – Tendência da taxa de homicídio, de roubo e furto de veículo e mortes por intervenção - municípios TOP10 e BOTTOM10 com e sem GM



Fonte: elaboração própria com baseada nos Dados solicitados via Lei de acesso à informação/DATASUS/IBGE/ SENATRAN

Efetivado o ranqueamento pela média de taxa de roubo e furto de veículos, tal fenômeno se repetiu, estando as taxas de RF caminhando com as maiores taxas de homicídios:

Gráfico 9 – Tendência da taxa de homicídio, de roubo e furto de veículo - municípios TOP10 e BOTTOM10 com GM



Fonte: elaboração própria com base em Dados solicitados via Lei de acesso à informação/DATASUS/IBGE/SENATRAM

Conforme relatado anteriormente, foram realizados recortes em tabelas do tipo “TOP10” e “BOTTOM10” para os principais indicadores. Em relação ao ranqueamento por maiores e menores médias de taxa de efetivo da GM e taxa de efetivo armado, não foram encontradas correlações significativas entre as variáveis. Ou seja, o grupo das cidades com maiores números de guardas municipais, armados ou não, proporcionalmente à população se comportou de modo bastante similar ao grupo com os menores números de guardas municipais.

Também não foram encontrados dados estatísticos correlacionados significantes envolvendo os demais ranqueamentos: média de taxa de recuperação de veículos, percentual de recuperação, média da taxa de efetivo da PM, soma de efetivo PM + GM.

Em seguida, delineamos os achados em relação aos possíveis impactos nos indicadores de criminalidade da decisão de se criar uma guarda municipal e da decisão de se adotar arma de fogo pela guarda municipal.

5.3 – IMPLICAÇÕES DA CRIAÇÃO DE UMA GM OU USO DE ARMAMENTO PELA GUARDA MUNICIPAL

Buscando adentrar ao objetivo central desta pesquisa, avaliando possíveis implicações nos indicadores de criminalidade da decisão de se criar ou passar a adotar o uso de arma de fogo em uma guarda municipal, realizamos uma análise estatística separando as cidades em grupos distintos: 1) Cidades em que a GM passou a usar armas no período (entre 2010 e 2022); 2) Cidades em que a GM foi criada no período (entre 2010 e 2022).

Catorze cidades tiveram guardas municipais que passaram a usar arma no período: Santos/SP (2022), Itaquaquecetuba/SP (2022), Maringá/PR (2021), Guarujá/SP (2018), Londrina/PR (2015), Arapongas/PR (2012), Poá/SP (2013), São Carlos/SP (2020), Itanhaém/SP (2018), Mogi das Cruzes/SP (2020), Taubaté/SP (2020),

Itapetininga/SP (2016), Mairiporã/SP (2018) e São José/SC (2014). Este será o grupo de tratamento 1 (GM passou a usar armas).

Nove cidade compõem o segundo grupo: Joinville/SC (2015), Balneário Camboriú/SC (2011), Itajaí/SC (2019), Itanhém/SP (2014), Viamão/RS (2020), Cascavel/PR (2015), Taubaté/SP (2016), Mairiporã/SP (2018) e Cubatão/SP (2022). Este será o grupo de tratamento 2 (criação da GM).

O objetivo principal foi estabelecer se houve redução ou incremento dos indicadores criminais entre o ano anterior ao tratamento (implementação da GM ou implementação do porte de arma) até 2022. Assim, verificamos as taxas de homicídios e de roubos e furto de veículos no ano anterior à implementação do uso de arma de fogo, comparando com os dados mais atualizados (2022), verificando se a taxa aumentou ou diminuiu e em que intensidade (por ano).

As variáveis de resultado em relação ao grupo 1 (uso de armas entre 2010 e 2022) tiveram a redução de 0,95 da taxa de homicídios e de 34,56 da taxa de roubos e furtos de veículos por ano de tratamento. Desprezando os municípios em que o tratamento se deu por 3 anos ou menos (contando o ano da implementação), os indicadores variam mais ainda: redução de 1,11 da taxa de homicídios e de 58,60 da taxa de roubos e furtos.

A retirada da amostra dos municípios com menos tempo de tratamento (3 anos ou menos de criação ou de implementação do uso de arma de fogo) se justifica por fatores diversos, já que a inclusão de unidades com tempos de tratamento muito diferentes pode introduzir variabilidade adicional que pode obscurecer o efeito real do tratamento. Quando uma guarda municipal é criada, pode levar um tempo para que a estrutura, a equipe e os processos estejam completamente estabelecidos e funcionais. Além disso, os agentes precisam de tempo para treinamento e ganhar experiência. Políticas e estratégias de policiamento precisam ser implementadas para que resultados sejam atingidos e também pode levar tempo para que criminosos mudem o seu comportamento. Assim, a análise dos dados deve considerar um período de latência para que as mudanças na taxa de criminalidade possam ser atribuídas de forma adequada à intervenção da guarda municipal. Segue a tabela relativa ao grupo de tratamento 1:

Tabela 6 – Grupo de tratamento 1: municípios cujos GMs passaram a usar arma

Município	ANOS DE USO DE ARMA	TX HOM ANTES	TX HOM 2022	MÉDIA REDUÇÃO TX HOM/ANO	TX RF ANTES	TX RF 2022	MÉDIA REDUÇÃO TX RF/ANO
SANTOS	1	6,22132717	4,299966	1,92136157	213,36848	212,1316	1,236843711
Itaquaquecetuba	1	11,34319224	7,582425	3,760767216	389,3616685	372,0804	17,28124059
MARINGÁ	2	8,833983871	10,00837	-0,587194494	380,5587262	561,4453	-90,44329023
GUARUJÁ	5	13,30954516	13,5589	-0,049870521	437,6305207	111,6002	65,20607243
LONDRINA	8	24,30925796	11,51152	1,599717743	884,1571778	328,4379	69,46490457
ARAPONGAS	11	21,78277835	11,75108	0,911972706	363,6776906	383,5888	-1,810098977
POÁ	10	18,59496448	0,963716	1,763124839	896,2772881	392,2324	50,40448398
SÃO CARLOS	3	8,730747709	17,26458	-2,844611986	324,2282217	428,0832	-34,61832595
ITANHAE	5	16,22240923	14,22526	0,399430457	949,01094	464,099	96,98238644
MOGI DAS CRUZES	3	5,926420201	4,208148	1,718271897	258,1285243	223,2533	34,8751827
TAUBATÉ	3	9,208570957	7,650725	0,519281897	472,4949512	212,3076	86,72910835
ITAPETININGA	7	10,8269221	5,07003	0,822413187	202,527131	110,9069	24,24024384
MAIRIPORA	5	20,92028326	6,392976	2,905461402	703,9675317	361,2032	68,55287472
SÃO JOSÉ	9	13,34644251	8,139135	0,578589744	1382,246562	520,1647	95,78687285
MÉDIA TOTAL				0,95847969			34,56346422
MÉDIA 4+				1,116354945			58,60346748

Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

Em destaque, municípios com dose de tratamento igual ou inferior a 3 anos

O mesmo exercício foi realizado com o grupo 2 (criação GM entre 2010 e 2022). Constatou-se a redução de 1,51 da taxa de homicídios e de 49,46 da taxa de roubos e furtos de veículos por ano de tratamento. Desprezando o município em que o tratamento se deu por 2 anos ou menos (Cubatão/SP), os indicadores variam mais ainda: redução de 1,81 da taxa de homicídios e de 64,02 da taxa de roubos e furtos.

Tabela 7 – Grupo de tratamento 2: municípios que criaram GMs

Município	ANOS DE CRIAÇÃO	TX HOM ANTES	TX HOM 2022	MÉDIA REDUÇÃO TX HOM/ANO	TX RF ANTES	TX RF 2022	MÉDIA REDUÇÃO TX RF/ANO
JOINVILLE (2015)	8	17,3097416	9,410742	0,987375006	846,0136	447,98375	49,753734
BANEÁRIO CAMBORIÚ (2011)	12	18,6126703	9,342101	0,772547483	817,9779	649,6353	14,02854846
ITAJAÍ (2019)	4	12,0428912	6,816787	1,306525936	562,7736	363,18329	49,89757055
ITANHAÉM (2014)	9	20,278347	14,22526	0,672565561	1103,569	464,09901	71,05222014
VIAMÃO (2020)	3	38,0058302	19,63304	6,124263183	1087,672	613,97872	157,8977603
CASCADEL (2015)	8	25,9308216	21,83588	0,511867657	978,4142	499,63942	59,84684394
TAUBATÉ (2016)	7	16,2074018	7,650725	1,222382365	500,4449	212,30763	41,16246436
MAIRIPORÃ (2018)	5	20,9202833	6,392976	2,905461402	703,9675	361,20316	68,55287472
CUBATÃO (2022)	1	9,809766	10,66894	-0,859176708	325,9861	392,97272	-66,98665294
MÉDIA TOTAL				1,515979098			49,46726261
MÉDIA 3+				1,812873574			64,02400206

Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

Em destaque, município com dose de tratamento igual ou inferior a 2 anos

Buscando parametrizar a comparação, efetivamos o mesmo levantamento com o grupo controle 1 (23 municípios sem GM da amostra – 128 municípios da região sul e SP em todo o período). Os resultados foram bastante diferentes do grupo de tratamento. Neste conjunto, a taxa de homicídios caiu 0,93 por ano e a taxa de roubo e furto de veículos caiu 12,55. Desconsiderando os municípios de Piraquara e Almirante Tamandaré, que possuíam valores extremos ou outliers de taxa de homicídios em 2010 (118 e 97,41, respectivamente), temos um cenário ainda mais diverso: a taxa de homicídios caiu 0,43 por ano e a taxa de roubo e furto de veículos caiu 12,63 (estável).

Tabela 8 – Grupo de controle 1: 23 municípios que não criaram GMs

Município	ANOS DE TRATAMENTO	TX HOM ANTES	TX HOM 2022	MÉDIA REDUÇÃO TX HOM/ANO	TX RF ANTES	TX RF 2022	MÉDIA REDUÇÃO TX RF/ANO
FRANCISCO MORATO	13	18,4368126	12,11100951	0,486600237	244,1288288	271,8921636	-2,135641135
MARILIA	13	6,63898946	5,891586394	0,057492543	201,8252795	192,318213	0,731312808
JAU	13	9,59084001	4,494483022	0,392027461	247,1485695	161,8013888	6,565167746
BAGE	13	10,3676185	6,783225084	0,275722568	164,1539591	110,2274076	4,14819627
CRICIUMA	13	9,01584136	5,594588168	0,263173323	945,602656	431,2495046	39,56562702
ASSIS	13	6,07810363	9,861057697	-0,290996467	386,9725979	324,4287982	4,811061512
JARAGUA DO SUL	13	8,63203781	1,642395708	0,537664777	185,5888129	106,2082558	6,1061967
PALHOÇA	13	15,2814071	9,883287361	0,415239981	508,1067865	274,9350848	17,93628475
LAGES	13	13,7063854	6,061304029	0,588083181	485,6827866	510,3617992	-1,89838559
GUARAPUAVA	13	24,894632	17,57343775	0,56316879	125,052105	186,1686062	-4,701269316
PIRAQUARA	13	118,004239	25,26741346	7,133601964	403,2766226	149,0777394	19,55376024
ERECHIM	13	17,3618203	13,2444066	0,316724133	327,8320193	168,3931697	12,26452689
CAMBE	13	24,6586321	7,462129692	1,322807875	418,1693021	146,4442952	20,9019236
BAURU	13	14,7456104	7,648768548	0,545910912	401,7483286	224,4517943	13,63819495
PRESIDENTE PRUDENTE	13	21,6632567	11,0782211	0,814233508	259,9590805	175,0358934	6,532552852
BRUSQUE	13	3,91083301	4,243731655	-0,025607588	364,6851779	125,1900838	18,42269955
PASSO FUNDO	13	30,9321785	17,45750794	1,036513122	1071,95998	549,4265694	40,19487775
GUARATINGUETA	13	20,2898806	16,09569313	0,322629809	383,7433948	156,7212226	17,46324401
BLUMENAU	13	11,3554386	6,643396326	0,362464789	359,7002164	174,1123454	14,27599008
BARRETOS	13	9,68156454	13,06282402	-0,260096883	348,5363235	297,9956729	3,887742348
ALMIRANTE TAMADARÉ	13	97,412918	30,0438139	5,182238776	287,1117583	236,1777592	3,917999925
OSASCO	13	18,5070257	8,234801644	0,790171082	981,9855673	529,6349924	34,79619807
SUZANO	13	16,8802487	8,131958924	0,672945368	646,3728566	493,7725459	11,73848544
MÉDIA TOTAL				0,934900577			12,55290202
MÉDIA 4+				0,43747012			12,63071363

Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação
Em destaque, municípios outliers de taxa de homicídios em 2010

Considerando que a pesquisa obteve dados de todo o país referente aos indicadores, também foi utilizado como grupo controle (2) os dados nacionais. A redução anual da taxa de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil de 2010 a 2022 foi de 0,4268. Caiu de 27,40 para 21,85 (SIM/IBGE). A redução anual da taxa de RF de veículos por 100.000 habitantes no Brasil de 2010 a 2022 foi de 6,5152. Caiu de 393,67 para 308,98.

Quadro 9 – Grupo controle 2 – BRASIL

GRUPO CONTROLE 2 - BRASIL			
	2010	2022	MÉDIA REDUÇÃO TX HOM E RF/ANO BRASIL
HOMIC SIM	52260	44367	
POPULAÇÃO IBGE	190700000	203000000	
TAXA	27,40429995	21,855665	0,426818071
OCORRENCIA RF	750746	627230	
POPULAÇÃO IBGE	190700000	203000000	
TAXA	393,6790771	308,980296	6,515290886

Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

Por fim, um novo grupo controle para comparação foi isolado: municípios dos estados de SP, SC, PR e RS. As médias de redução dos indicadores por unidade da federação se comportaram, em geral, melhores do que as médias nacionais: redução da taxa de homicídios 0,52 e redução da taxa de roubo e furto de veículos 18,04.

Quadro 10 – Grupo controle 3 – Estados de SP, SC, RS, PR

GRUPO CONTROLE 3 - UFS	MÉDIA REDUÇÃO
TAXA HOM	0,523739498
TAXA RF	18,0480891

Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

Quadro 11 – Detalhamento do Grupo controle 3 – Estados de SP, SC, RS, PR

		2010	2022	MÉDIA
PR	HOMIC	3575	2238	
	POP	10444526	11444380	
	TAXA HOM	34,22845613	18,00010136	1,248334982
	RF VEIC	42949	32660	
	TAXA RF	411,2106188	285,3802478	9,679259313
SC	HOMIC	821	645	
	POP	6248436	7610361	
	TAXA HOM	13,13928798	9,106006929	0,310252388
	RF VEIC	28522	19741	
	TAXA RF	456,4662261	259,3963677	15,15921988

SP	HOMIC	5848	3126	
	POP	41262199	44411238	
	TAXA HOM	14,17277833	7,342736089	0,525387865
	RF VEIC	352563	215289	
	TAXA RF	854,4454938	484,7624378	28,43715815
RS	HOMIC	2067	1962	
	POP	10693929	10882965	
	TAXA HOM	19,3287238	19,18594795	0,010982758
	RF VEIC	59009	33289	
	TAXA RF	551,7990628	305,8817151	18,91671905

Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

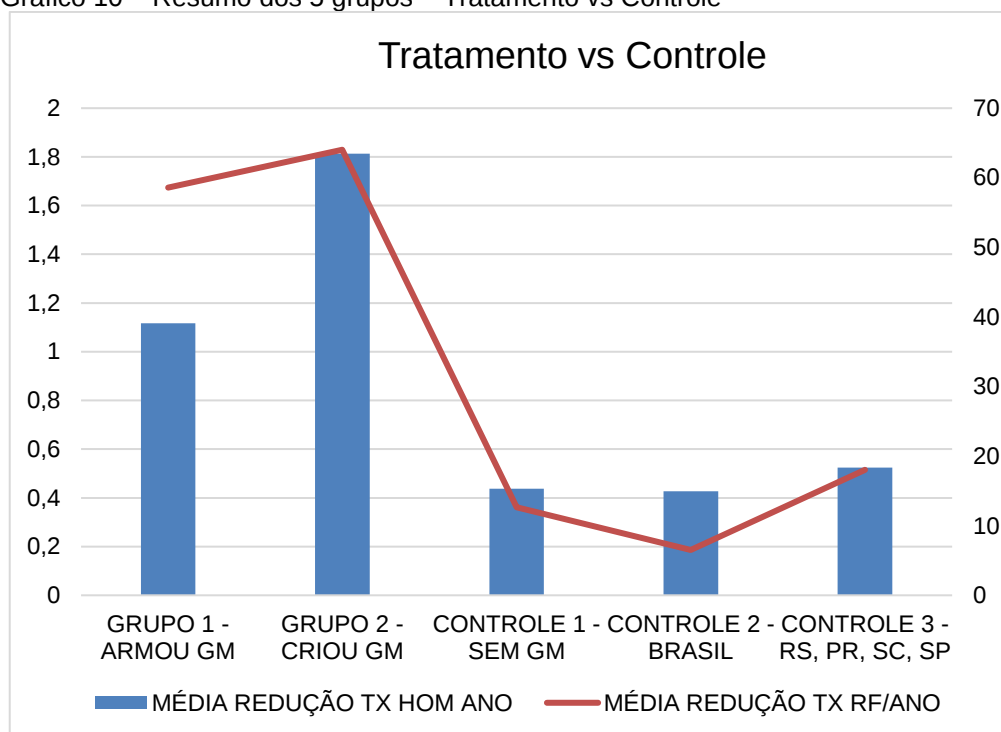
Avaliando comparativamente os 5 grupos (grupo de tratamento 1 – o Município armou a guarda municipal; grupo de tratamento 2 – o Município criou guarda municipal; grupo de controle 1 – municípios sem guarda municipal do recorte da amostra; grupo de controle 2 – todos os municípios e grupo controle 3 – estados do recorte de amostra), temos o seguinte resumo:

Quadro 12 – Resumo dos 5 grupos

	GRUPO 1 - ARMOU GM	GRUPO 2 - CRIOU GM	CONTROLE 1 - SEM GM	CONTROLE 2 - BRASIL	CONTROLE 3 - RS, PR, SC, SP
MÉDIA REDUÇÃO TX HOM ANO	1,116354945	1,81287357	0,43747012	0,42681807	0,523739498
MÉDIA REDUÇÃO TX RF/ANO	58,60346748	64,0240021	12,63071363	6,51529089	18,0480891

Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

Gráfico 10 – Resumo dos 5 grupos – Tratamento vs Controle



Fonte: IBGE/DATASUS/SENATRAN/Lei de Acesso à Informação

5.4 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Buscando avaliar como se comportaram os indicadores de criminalidade face à criação e armamento das guardas municipais, podemos inferir que os municípios objeto do estudo que criaram GM ou implementaram uso de arma de fogo no período (entre 2010 e 2022) performaram significativamente melhor que os municípios em geral dos três grupos controle: municípios sem guarda municipal; amostra nacional e estados pesquisados.

Acerca do grupo de tratamento 1, a redução observada nas taxas de homicídios e roubos/furtos de veículos sugere uma associação positiva com o uso de armas. A melhoria nos resultados após excluir municípios com menos de 3 anos de tratamento pode indicar que o efeito do porte de armas se torna mais pronunciado com o tempo. No entanto, a interpretação deve considerar que outras variáveis podem ter influenciado esses resultados. Aparentemente, o uso de armas impacta intensamente na redução dos homicídios, mas melhora ainda mais os indicadores de crime contra o patrimônio.

A criação da GM parece ter um impacto ainda mais forte na redução de homicídios e roubos/furtos de veículos em comparação com o uso de armas. A exclusão de municípios com menos de 3 anos de tratamento mostra um efeito ainda mais acentuado, sugerindo que o impacto da GM pode se fortalecer com o tempo e a maturação das operações da guarda.

5.4.1 - Refutação da hipótese inicial?

A hipótese básica adotada no planejamento deste estudo foi de que a criação e o uso de arma de fogo pelas guardas municipais não teria potencial de afetar o indicador criminal de taxa de homicídios, o que se daria por diversos motivos. Primeiro porque o homicídio é considerado o mais relevante dos crimes e um dos mais complexos, dada sua natureza e gravidade. A motivação do autor deste crime pode variar de forma considerável, desde ausência de motivo a questões puramente banais ou discussões, questões conjugais, preconceito, retaliação/vingança, ganhos econômicos, distúrbios psíquicos, entre outras. Em um cenário de desigualdade social, econômica e demográfica, em que há prevalência de indicadores desfavoráveis à prevenção, com ampla ausência de políticas e ações estatais de prevenção primária, há ainda outros fatores como armas, facções criminosas e drogas influenciando neste contexto. Então, ao final desta complexa fórmula, soma-se a ação coercitiva do Estado em prevenir e reprimir o crime por meio do sistema de justiça criminal, sendo a guarda municipal apenas um dos atores neste cenário, aspecto que foi detalhado no capítulo que trata sobre intersetorialidade, federalismo e segurança pública.

Nesta mesma linha, Cerqueira (2014, p. 25) aponta diversos fatores candidatos a explicar as taxas de homicídios no Brasil: variáveis socioeconômicas – renda e desigualdade de renda; estrutura demográfica e de gênero da população – proporção de homens jovens; sistema de justiça criminal – efetivo policial, despesas em segurança pública e taxa de encarceramento; e demanda por drogas ilícitas, bebidas alcoólicas e armas de fogo.

Em uma das únicas publicações institucionais nacionais acerca do fenômeno criminal homicídio, a SENASP publicou em 2015 o caderno de pesquisa *Diagnóstico dos*

homicídios no Brasil: subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídio, fazendo referência a seis macrocausas principais: gangues e drogas, violência patrimonial, violência interpessoal, violência doméstica, conflitos entre sociedade civil e policiais e escassez de presença do Estado. Abordam-se ainda dois fatores transversais de risco: disponibilidade de armas de fogo, acúmulo de vulnerabilidades sociais. Aparentemente, a atuação de segurança pública da guarda municipal não enfrentaria diretamente qualquer dessas macrocausas ou fatores potencializadores, o que nos reforça a hipótese de que armas de fogo nas guardas municipais seja uma variável que não cause qualquer impacto no número de homicídios.

Deste modo, pressupõe-se que, por ser a segurança pública um fenômeno multifatorial e complexo, em que ações preventivas, repressivas e articuladas necessitam coexistir para gerar impacto, o mero investimento reativo em pessoal (efetivo) e equipamentos (armas) aparentemente não enfrenta diretamente as causas do problema da criminalidade violenta e, portanto, não teria qualquer impacto. Além disso, em razão do pacto federativo e das funções de segurança pública, que, no sentido estrito foram distribuídas prioritariamente ao ente estadual, restando às guardas municipais uma atuação mais voltada ao patrimônio público, a variável isolada do porte de arma de fogo não agregaria relevância na atuação da instituição a ponto de impactar nos indicadores de homicídios.

Com relação ao indicador de veículos roubados e furtados, do mesmo modo, foi estabelecida a hipótese inicial de que não haveria impacto decorrente da variável criação e nem da variável uso de arma de fogo pelas guardas municipais. Há algumas razões para esta conclusão primária. Inicialmente porque, em que pese o policiamento ostensivo ser capaz de prevenir delitos, especialmente aqueles contra o patrimônio, a atuação de segurança pública não costuma se pautar por ferramentas de predição criminal, não sendo comum que o policiamento seja direcionado para as manchas criminais (*hot spot policing*) (CHANEY, SERRANO, 2021).

Além disso, as quedas mais substanciais nos crimes envolvendo subtração de veículos costumam ocorrer com uma atuação de investigação de polícia judiciária, uma repressão qualificada com o mapeamento e prisão de toda a cadeia criminosa,

especialmente dos receptadores e adulteradores dos veículos, o que impacta diretamente na demanda por veículos subtraídos, reduzindo, ao final, os crimes de roubo e furto. Diferentemente dos autores das subtrações, o número de criminosos intermediários é menor, posto sua atividade exigir conhecimento mais especializado. Quando não há receptadores e adulteradores de sinais identificadores na cadeia criminosa para adquirir e dar roupagem de legalidade ao produto de roubo ou furto, há uma grande dificuldade em reinserir os bens no mercado e, conseqüentemente maior dificuldade em o autor do crime inicial receber a recompensa financeira. Assim, há um enorme desincentivo para que os autores dos crimes patrimoniais cometam os assaltos e furtos, visto que não conseguirão alcançar a vantagem patrimonial que objetivou o cometimento do ilícito.

Os resultados encontrados desafiam a hipótese inicial ao mostrar uma redução significativa nos indicadores criminais associados ao uso de armas de fogo e à criação de guardas municipais. Essa redução é particularmente notável quando se considera o tempo de implementação e a maturação das políticas.

A evidência empírica sugere que a presença de armas de fogo nas guardas municipais e a criação de novas guardas têm um impacto positivo nas taxas de homicídios e roubos/furtos de veículos. Esses resultados indicam que o uso de armas de fogo e a presença de guardas municipais podem ter um efeito mais significativo do que o previsto na hipótese inicial.

Embora o homicídio seja um crime complexo, os resultados indicam que intervenções locais, como a criação de guardas municipais e a implementação de armas de fogo, podem ter um efeito positivo na redução de crimes violentos. Isso não refuta a complexidade do fenômeno, mas sugere que políticas direcionadas podem ter impacto. A presença de armas de fogo e a atuação de guardas municipais podem contribuir para a redução dos crimes, mesmo que sejam apenas parte de um conjunto maior de políticas e ações necessárias para enfrentar a criminalidade.

Sob este último aspecto, de outras políticas direcionadas para o enfrentamento, quando tratamos sobre a complexidade da segurança pública e ressaltamos que a

governança no tema é muito pouca ou nula, considera-se ser factível que o impacto da criação ou armamento de uma guarda municipal vá além desta única ação estatal. Explico: como o impacto financeiro e político deste tipo de decisão é significativo, é natural que esta decisão de criar ou armar uma guarda municipal seja acompanhada de outras iniciativas públicas municipais que colocam a segurança pública em prioridade. Ou seja, o efeito da diminuição de crimes contra a vida e crime contra o patrimônio pode não ser efeito direto e nem exclusivo da criação ou armamento da guarda municipal, mas sim da priorização da política de segurança pública como um todo, direcionando ações sociais, econômicas, de educação e saúde para a pauta, assim como abordado no item da intersetorialidade.

Assim, os resultados do estudo desafiam a hipótese inicial ao mostrar que o uso de armas de fogo e a criação de guardas municipais têm um impacto positivo na redução dos indicadores criminais. Esses achados sugerem que, embora a segurança pública seja um fenômeno complexo e multifatorial, intervenções específicas podem ter um efeito significativo. As limitações do estudo e a variabilidade contextual devem ser consideradas ao interpretar os resultados, conforme abordaremos a seguir. A análise deve reconhecer a complexidade do fenômeno criminal e a necessidade de uma abordagem multifacetada para a segurança pública.

5.4.2. Limitações da pesquisa

A pesquisa realizada possui, naturalmente, limitações. Ao se analisar um problema perverso como a segurança pública, verificamos que sua complexidade, interdependência, multicausalidade e outras características não permitem uma única solução definitiva. As variáveis uso de arma de fogo pelas guardas e até mesmo a criação de guardas municipais podem ter algum ou nenhum impacto nos indicadores de segurança pública, pois as causas e feitos dos crimes variam amplamente, sendo influenciados por fatores econômicos, sociais e culturais, não havendo soluções simples ou lineares.

Há, ainda, limitações metodológicas, bem como outras derivadas da coleta de dados. Neste ponto, reforçamos a crítica à qualidade de dados do DATASUS por conta

do crescente número de mortes por causas indeterminadas (CERQUEIRA e LINS, 2023). Em relação aos dados de mortalidade violenta do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/MS), o Atlas da Violência tem alertado, ano a ano, sobre a perda de qualidade dessa fonte de informações, devido ao alto número de mortes violentas com causa indeterminada (MVCI), que aumentou substancialmente a partir de 2019. As MVCI ocorrem quando não se consegue identificar a intencionalidade envolvida no evento que desencadeou o primeiro processo mórbido, ou seja, são mortes violentas cujas causas podem ser homicídios, acidentes ou suicídios, mas não foram identificadas pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Este fato fez com que milhares de óbitos deixassem de ser classificados corretamente. Uma parcela significativa de MVCI, ou o crescimento desse indicador ao longo do tempo, implica, portanto, perda de qualidade dos dados e dificuldades para se analisarem corretamente os fenômenos violentos letais no país.

Além disso, ainda tratando sobre as limitações da pesquisa, adiantamos que diversos municípios não apresentaram as informações solicitadas via Lei de Acesso à Informação, ou apresentaram dados incompletos.

Ademais, há a questão da variabilidade e contexto local. A amostra se restringiu aos 128 municípios com mais de 100 mil habitantes da região sul e do Estado de São Paulo, exceto capitais, o que limita as conclusões, já que a eficácia das políticas pode variar significativamente entre diferentes contextos e municípios. A generalização dos resultados para todos os contextos deve ser feita com cautela.

Também podem limitar as conclusões do estudo o período recortado de 2010 a 2022. Os resultados podem refletir apenas o efeito inicial das intervenções. Estudos de longo prazo são necessários para avaliar a sustentabilidade desses efeitos.

Por fim, outras variáveis não controladas, como mudanças socioeconômicas ou políticas adicionais, podem ter influenciado os resultados. Neste ponto, destaca-se que não foi possível qualificar este trabalho com uma metodologia econométrica robusta o suficiente, que permitisse isolar as variáveis criação de guarda municipal e uso de arma

de fogo pelas guardas municipais, bem como avaliar cientificamente os impactos da intensidade do tratamento.

A decisão de criar uma guarda municipal é, por sua natureza, uma escolha deliberada e fundamentada, não sendo um evento aleatório. Municípios com indicadores criminais mais elevados podem ser mais propensos a implementar uma guarda municipal como resposta a seus problemas de segurança. Essa tendência de auto seleção pode introduzir um viés significativo na amostra, uma vez que os municípios com maiores desafios criminais podem buscar essa solução com a expectativa de melhorias que nem sempre são obtidas. Esse viés pode afetar a validade dos resultados da pesquisa, pois os dados podem não refletir um efeito causal direto da presença da guarda municipal sobre os indicadores criminais, mas sim um reflexo das condições preexistentes que motivaram a criação da guarda. Portanto, é essencial empregar metodologias rigorosas para isolar o efeito causal da implementação da guarda municipal, de forma a distinguir os impactos reais dessa política das características intrínsecas dos municípios que a adotaram.

Da mesma forma, a questão do porte de armas pelas guardas municipais apresenta desafios metodológicos semelhantes. Avaliar o impacto do porte de arma de fogo nas guardas municipais é particularmente complexo devido à impossibilidade de observar a mesma instituição em ambas as condições simultaneamente – com e sem o porte de armas. Para superar essa limitação, é necessário utilizar métodos de estimativa que considerem resultados potenciais por meio de contrafactuais. A abordagem recomendada envolve a construção de cenários hipotéticos para comparar o desempenho das guardas municipais com e sem armas, ajustando para variáveis que possam influenciar os resultados. O trabalho de Imbens e Wooldridge (2009) fornece uma análise crítica dos desenvolvimentos recentes nesse campo, oferecendo metodologias avançadas para enfrentar esses desafios e melhorar a precisão das estimativas causais. Novas pesquisas a partir da base de dados obtida podem ser realizadas buscando isolar tais variáveis.

Assim, consideradas as questões acima, as conclusões quantitativas levantadas não importam em relação de causalidade.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão teve como objetivo avaliar o impacto da implementação do porte de arma de fogo e da criação de guardas municipais na redução dos indicadores criminais, especificamente nas taxas de homicídios e de roubos e furtos de veículos. Os resultados obtidos oferecem insights significativos sobre a eficácia dessas medidas e têm implicações importantes para a formulação de políticas públicas.

Os resultados demonstraram que, no grupo de municípios onde foi implementado o uso de armas de fogo entre 2010 e 2022, houve uma redução média anual de 0,95 na taxa de homicídios e de 34,56 na taxa de roubos e furtos de veículos. Essa redução foi ainda mais acentuada quando excluímos os municípios com menos de três anos de implementação do tratamento, com uma redução anual de 1,11 na taxa de homicídios e de 58,60 na taxa de roubos e furtos.

Para o grupo de municípios que implementaram a criação de guardas municipais no mesmo período, os resultados foram ainda mais promissores, com uma redução de 1,51 na taxa de homicídios e de 49,46 na taxa de roubos e furtos de veículos. Excluindo o município de Cubatão/SP, que teve um tempo de implementação menor, a redução foi de 1,81 na taxa de homicídios e 64,02 na taxa de roubos e furtos.

Poderíamos então afirmar que, comparativamente, o uso de armas não faz diferença nos índices, já que o grupo que criou guardas municipais teve reduções superiores? Não necessariamente, já que é muito provável que os municípios que implementaram o uso de armas, anos antes também tenham se beneficiado das melhorias oriundas da criação da guarda municipal e posteriormente qualificaram a atuação da GM com a arma de fogo. Isso precisa ser testado, mas, de forma analógica, imagina-se que seria como uma vacina aplicada em uma dose inicial (criação), a qual impactaria com uma proteção de X%, mas para ter maior eficácia, exigiria uma dose de reforço (uso de armas) para ser considerada realmente eficaz. Assim, não é correto afirmar que o uso de armas de fogo por si só não impacta os índices criminais, já que pode ser uma medida complementar para potencializar os efeitos de melhorias já alcançadas com a criação da GM.

Em contraste, o grupo controle 1, composto por municípios sem guardas municipais, apresentou uma redução mais modesta na taxa de homicídios (0,93 por ano) e na taxa de roubos e furtos de veículos (12,55). Após excluir os outliers Piraquara e Almirante Tamandaré, a redução foi ainda menor, com uma taxa de homicídios caindo 0,43 e a taxa de roubos e furtos de veículos caindo 12,63 (estável).

No cenário nacional, a taxa de homicídios no Brasil reduziu de 27,40 para 21,85 por 100.000 habitantes entre 2010 e 2022, com uma redução anual de 0,4268. A taxa de roubos e furtos de veículos caiu de 393,67 para 308,98, com uma redução anual de 6,5152. Estes números sugerem uma tendência geral de redução da criminalidade, mas a magnitude da redução em municípios com intervenção específica sugere que medidas direcionadas, como o porte de arma de fogo e a criação de guardas municipais, podem ter um impacto mais significativo.

As guardas municipais possuem grande importância nacional. Os gastos municipais com segurança pública estão proporcionalmente crescendo (32% entre 2019 e 2023) em relação aos gastos estaduais (12,2%) e da União (16,6%), demonstrando que os municípios estão criando e ampliando as despesas com as guardas.

Conforme pesquisa recente realizada pela Qaest (2024) junto aos eleitores de mais de 120 municípios, em empate técnico com a economia, a violência é o maior problema do país. Os recentes debates pelas eleições municipais refletem isso e têm colocado o tema guarda municipal em evidência.

Os candidatos à Prefeitura de São Paulo estão sendo entrevistados pelo portal G1 (2024). O Deputado Federal Guilherme Boulos (PSOL), por exemplo, defendeu dobrar o efetivo da guarda municipal de 7 mil para 14 mil homens, planejando enfrentar a violência doméstica por meio do fortalecimento da patrulha Guardiã Maria da Penha e buscar a estruturação de uma força-tarefa contra roubo e furto de celulares. Tabata Amaral (PSB) pretende integrar as forças de segurança, mediante estruturação de governança para atuação conjunta com os órgãos estaduais, buscando ainda liberar estes para cuidar de temas mais relevantes, utilizando o município para fiscalização de ruídos, por exemplo, que segundo a PM seria responsável pelo maior acionamento do órgão. Já Datena

(PSDB) defendeu reforçar o armamento da GCM, propondo o uso de câmeras corporais para combater possíveis irregularidades, bem como a melhoria de sua remuneração. O atual prefeito e candidato à reeleição, Ricardo Nunes, promete investir em aumento do efetivo, reajuste salarial, incremento da frota e implantação do *Smart Sampa*, programa de monitoramento com reconhecimento facial na cidade de São Paulo (LOPES, 2024).

Acerca do uso de arma de fogo, está em debate o uso de fuzis pelas guardas municipais. Atualmente, 23 (vinte e três) capitais do país instituíram suas guardas municipais, sendo 21 (vinte e uma) delas armadas, das quais 7 (sete) já utilizam fuzis (LOPES, 2024 com pesquisa atualizada em fontes abertas). Segundo o FBSP (2024), a mimetização de signos e doutrinas militares pelas guardas municipais, optando pelo enfrentamento em casos de conflito – uso de armamento letal, não seria a escolha política que se espera, quando deveriam optar por fazer o policiamento comunitário, orientado para a resolução de problemas e por inteligência: “as respostas públicas ante o medo, a violência e o crime continuam a mimetizar aquelas desenhadas no final da década de 1960, quando o Regime Militar instaurado em 1964 fez a última grande reforma das polícias no Brasil.” FBSP (2024; 99).

A proposta de aumento do efetivo e uso de fuzis, como discutido no contexto eleitoral, levanta questões sobre a adequação e os impactos do armamento nas práticas de segurança pública. O estudo sugere que, apesar das intenções de melhorar a segurança através do aumento de efetivo e armamento, a eficácia dessas medidas pode depender fortemente de como são implementadas e da integração com outras estratégias de segurança.

Em relação ao desempenho das atividades de policiamento pelas guardas municipais, é importante tecer apontamentos sobre decisões judiciais que tratam sobre o tema. O Estatuto Geral das Guardas, Lei 13.022/2014 teve reconhecida sua constitucionalidade, conforme ADI 5780, julgada em 02/07/2023. Outros julgados, como o RE 846.854/SP, ADC 38 e ADIS 5538 e 5948 reconheceram o exercício da atividade de segurança pública pelas guardas municipais, atividade essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem decidindo que as guardas municipais não podem fazer abordagens e nem revistar locais suspeitos de tráfico de drogas, como residências, por considerar que sua função se restringe exclusivamente à proteção de bens, serviços e instalações municipais. O HC nº 799290 decidiu de forma unânime que é ilegal a busca pessoal realizada por guarda municipal em situação de fundada suspeita relacionada ao tráfico de drogas.

Um dos especialistas em segurança municipal entrevistado na pesquisa de campo criticou a posição do STJ:

“Acredita que as decisões do STJ não são favoráveis à sociedade, mas também crê que as GMs devam se ater à competência constitucional e a prevista na Lei Geral das GMs. Entretanto, se qualquer um do povo pode prender e agir em caso de flagrante, conforme artigo 301 do Código de Processo Penal, o STJ tem colocado as GMs em um limbo jurídico, não sendo considerada agente da autoridade policial e menos do que qualquer um do povo.”

Conforme salientado anteriormente, o STF teria superado esta discussão na ADPF 995. O Ministro Relator, Alexandre de Moraes, no voto que foi vencedor, atestou sobre as guardas municipais que: "Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública.", dando a entender uma interpretação mais extensiva da atuação das guardas municipais. Entretanto, o entendimento que tem prevalecido atualmente é que as guardas municipais não são instituição policial, em que pese integrarem o sistema de segurança pública, não estando autorizadas, segundo decisões do STJ, a fazerem abordagens e buscas pessoais, só podendo agir quando houver direta relação com a finalidade da corporação: proteção de bens, serviços e instalações do município.

De forma contrária a isso, algumas decisões ainda mais recentes do STF, autorizaram a busca pessoal feita por guardas municipais em havendo justa causa: 1) Ag. Reg. RE 1485776 AgR/SP – quando, em atendimento de ocorrência de perturbação do sossego em conhecido ponto de tráfico de drogas, há tentativa de fuga de um suspeito, com o qual foram encontrados entorpecentes; 2) RE 1466426 (22/07/2024) e Reclamação 62455 (24/04/2024) – guardas foram averiguar ocorrência de construção

irregular em conhecido ponto de comercialização de drogas, vindo o suspeito a fugir quando viu a viatura, com uma sacola nas mãos.

Foi ainda redigido o Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023, regulamentando dispositivos da Lei Geral das Guardas que tratam da cooperação das GMs com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. O referido Decreto autoriza as GMs, nos termos da Lei do SUSP, a fazerem patrulhamento preventivo integrado com os demais órgãos de segurança pública federais, estaduais e distritais, sem prejuízo das competências destes. Em casos de ocorrências emergenciais, as GMs realizarão os procedimentos preliminares, acionando os demais órgãos. Os guardas poderão contribuir com a preservação de local de crime e, em caso de ocorrências que configurem ilícito penal, as GMs poderão realizar a prisão em flagrante dos envolvidos, encaminhando o preso à polícia judiciária.

Matéria jornalística de 02/08/2024 (LOPES,2024) mostra que guardas municipais estão buscando o fortalecimento político, possuindo meta de subir de 76 para 300 o número de vereadores da corporação em todo o país. Os representantes das guardas municipais estão também em busca de mudanças constitucionais para dar maior segurança jurídica à instituição. Uma das propostas, a PEC 57/2023, busca a criação da Polícia Municipal, acabando com a denominação “guarda municipal”. A classe anseia por maior clareza no exercício de suas atribuições e por outras reivindicações, como a aposentadoria especial e paridade dos vencimentos dos policiais. A proposta tem resistência da Polícia Militar, a qual vê sobreposição de funções pelas guardas.

Paralelamente a isso, o governo federal também tem se debruçado sobre uma PEC da segurança pública. Não se sabe ainda o teor da minuta, mas o Ministro da Justiça tem buscado pavimentar um caminho de diálogo com governadores, inclusive da oposição. Além disso, o Presidente se reunirá com os Presidentes do Legislativo e Judiciário para discutir o tema. Entretanto, talvez a demanda das guardas municipais não seja resolvida, por hora. A jornalista, em 09/08/2024, Lewandowski disse que a PEC “não vai mexer com a Polícia Civil, com a Polícia Militar e muito menos com os guardas municipais.” (HAUBERT, 2024). A manifestação fora corroborada no 23º Fórum Empresarial Lide, em 16/08. Segundo o Ministro: “Queremos verticalizar o Sistema Único

de Segurança Pública, permitindo que a União, ouvindo os estados, elabore planos nacionais com diretrizes nos moldes dos SUS [Sistema Único de Saúde] e Educação. Criaremos um fundo próprio com verbas que não podem ser contingenciadas para irrigar o sistema todo.”. A proposta é de coordenação de todas as forças de segurança, com padronização e um banco único de informações, ampliando as competências da Polícia Federal para atuar contra milícias e crime organizado, além de crimes ambientais e da Polícia Rodoviária Federal, passando a ser uma polícia ostensiva federal à semelhança das polícias militares estaduais, atuando além das rodovias, nas hidrovias e ferrovias, além de auxiliar em situações emergenciais.

Parcela dos especialistas que foram entrevistados acredita que somente uma proposta de reforma profunda do sistema possa resolver o tema, com o estabelecimento de polícias para cada ente federado, com competências muito bem delimitadas.

Para avançar na melhoria da segurança pública, é crucial considerar reformas profundas que estabeleçam polícias e competências bem definidas para cada ente federado, bem como promovam uma coordenação eficaz entre as diversas forças de segurança. O fortalecimento político das guardas municipais e a busca por maior segurança jurídica são passos importantes, mas a implementação dessas propostas deve ser cuidadosamente avaliada para garantir que atendam efetivamente às necessidades de segurança da população.

Em conclusão, este estudo evidenciou a importância das guardas municipais na redução dos indicadores criminais, desafiando a hipótese inicial e sugerindo que intervenções específicas podem ter um impacto significativo. A integração de políticas, a adaptação das práticas de segurança e a consideração de reformas estruturais são fundamentais para enfrentar os desafios da segurança pública no Brasil.

A implementação de armas de fogo e a criação de guardas municipais podem ter um impacto positivo na redução de homicídios e roubos e furtos de veículos. A relevância desses achados para a prática e formulação de políticas públicas é significativa, e, em um ambiente complexo caracterizado pelo federalismo e intersetorialidade, em um

verdadeiro *wicked problem*, a integração de políticas e reformas estruturais pode fortalecer ainda mais a eficácia das medidas de segurança pública.

A discussão sobre o futuro das guardas municipais e a necessidade de uma abordagem coordenada para a segurança pública refletem a importância de considerar medidas baseadas em evidências e práticas integradas para melhorar a segurança das comunidades.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Victor. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 8, n. 15, 2015.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

ARVATE, Paulo; SOUZA, André Portela. The fire-armed police effect: evidences from a quasi-natural experiment in Brazil. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 123-145, 2016.

Assis Shikida, P. F. (2020). **Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?**. REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL – RBEP.

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

BENICIO, Luis Fernando de Souza et al. Necropolítica e pesquisa-intervenção sobre homicídios de adolescentes e jovens em Fortaleza, CE. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 38, p. 192-207, 2018.

BECKER, Gary S. **Crime and punishment: an economic approach**. Journal of Political Economy, 1968, v. 76, n. 1, p. 169-217.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988..**

_____. Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023.

_____. IBGE. **EM 2021, 4,0% DOS DOMICÍLIOS DO PAÍS TINHAM PELO MENOS UMA VÍTIMA DE FURTO**. <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35759-em-2021-4-0-dos-domicilios-do-pais-tinham-pelo-menos-uma-vitima-de-furto>>, último acesso em: 13/08/2024.

_____. IBGE. **ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2021**.

<https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf>, último acesso em: 13/09/2022.

_____. IBGE. **PESQUISA DO IBGE MOSTRA SUBNOTIFICAÇÃO DE ROUBOS E FURTOS NO BRASIL**. <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-12/pesquisa-do-ibge-mostra-subnotificacao-de-roubos-e-furtos-no-brasil>>, último acesso em: 13/08/2024.

_____. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 248 p.

_____. IBGE. **Proporção de municípios com Guarda Municipal armada sobe para 22,4%.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29570-proporcao-de-municipios-com-guarda-municipal-armada-sobe-para-22-4>. Acesso em 10/02/2022.

_____. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014

BROLLO, F; & NANNICINI, T. (2012). *Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil*. **American Political Science Review**, 106(4), 742-761.

CABRAL, Maria Viviana de Freitas. **Avaliação do impacto do Infocrim sobre as taxas de homicídios dos municípios paulistas: uma aplicação do método de diferenças em diferenças espacial.** 2016.

CASTRO, Talita Egevardt de. **Políticas de segurança pública no Brasil sob o olhar da Economia do Crime: os casos do PRONASCI e Programa Escola da Família.** 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; MELLO, João Manoel Pinho de. Menos armas, menos crimes. 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/4274-td1721.pdf>. Acesso em 20 ago. 2022.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

CHANEY, Spencer P.; SERRANO–BERTHET, Rodrigo; VENERI, Federico. **The impact of a hot spot policing program in Montevideo, Uruguay: An evaluation using a quasi-experimental difference-in-difference negative binomial approach.** *Police Practice and Research*, v. 22, n. 5, p. 1541-1556, 2021.

CHANEY, Spencer; TOMPSON, Lisa; UHLIG, Sebastian. **The utility of hotspot mapping for predicting spatial patterns of crime.** *Security journal*, v. 21, n. 1, p. 4-28, 2008.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches.* 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

DINIZ, Milena Estanislau; LINS, Marcos Pereira Estellita. Percepção e estruturação de problemas sociais utilizando mapas cognitivos. **Production**, v. 22, p. 142-154, 2012.

ENGEL, Cíntia Liara et al. **Diagnóstico dos homicídios no Brasil: subsídios para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios.** 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade**. 2018.

FERREIRA, Luis Roberto Cintra. **O papel das guardas municipais na redução de homicídios: evidências empíricas para o Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

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.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, F. B. S. P. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 2022.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 2023.

_____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. 2024.

_____. Raio-x das forças de segurança pública do Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/237>. Acesso em: 07/08/2024

FLICK, Uwe. **An introduction to qualitative research**. 3. ed. London: Sage Publications, 2009.

GALLUP. *Law and Order Report*. 2018. Disponível em: <<https://www.gallup.com/topic/category-law-and-order.aspx>>. Acesso em: mar. 2023.

_____. *Law and Order Report*. 2020. Disponível em: <<https://www.gallup.com/topic/category-law-and-order.aspx>>. Acesso em: mar. 2023.

_____. *Law and Order Report*. 2021. Disponível em: <<https://www.gallup.com/topic/category-law-and-order.aspx>>. Acesso em: mar. 2023.

G1. Natuza Nery entrevista candidatos à Prefeitura de São Paulo ao vivo no podcast O Assunto. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2024/08/02/natuza-ny-entrevista-candidatos-a-prefeitura-de-sao-paulo-ao-vivo-no-podcast-o-assunto.ghtml>. Acesso em 07/08/2024.

GENIAL/QUAEST. **Pesquisa quantitativa Brasil, julho/2024**. Disponível em: <https://media-blog.genialinvestimentos.com.br/wp-content/uploads/2024/07/09234344/GENIALQUAESTNACJUL24-1.pdf>

HAUBERT, Mariana. Governadores de oposição sinalizam apoio à PEC da Segurança Pública. Poder 360, 09/08/2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/governadores-de-oposicao-sinalizam-apoio-a-pec-da-seguranca-publica/>

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

LIRA, Evertton. Alinhamento partidário e oferta de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 57, p. e-2022-0135, 2023.

LOPES, Raquel. Guardas municipais têm 76 vereadores no país e querem quadruplicar número nas eleições. Folha de São Paulo, 02/08/2024.

_____. Guardas se fortalecem, usam até fuzil e querem virar polícia municipal. Folha de São Paulo, 22/07/2024.

_____. Pré-candidatos às eleições usam guardas municipais para fortalecer discurso da segurança. Folha de São Paulo, 28/07/2024.

LOTT, John R. **More guns, less crime: Understanding crime and gun control laws**. University of Chicago Press, 2013.

LOUREIRO, Bruno Medeiros. Cidades inteligentes e segurança cidadã: uma análise do funcionamento do cerco inteligente de Vitória. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Universidade Vila Velha (UVV), 2021.

MASON, J. **Qualitative researching**. 2. ed. London: Sage Publications, 2002.

MENDES, Gilmar. Federalismo cooperativo e segurança pública. **O Estado de S Paulo**, 2010.

PARKER, L. Craig. **The Japanese police system today: a comparative study**. New York: Routledge, 2001.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de; ALVES, Patrick Franco. Avaliação de Impacto das Guardas Municipais Sobre a Criminalidade com o uso de Tratamentos Binários, Multivalorados e Contínuos. **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, p. 515-544, 2018.

PIRES, Roberto. **Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, p.67-80, 2016.

PIRES, Roberto Rocha C. e GOMIDE, Alexandre. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1 e 14.

_____. Roberto Rocha C. e GOMIDE, Alexandre. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**. Boletim de Análise Político-Institucional. Nº 19. Dezembro, 2018.

RAMOS, Samuel Ebel Braga. **Análise econômica do direito penal: o crime, a sanção penal e o criminoso sob a ótica da Economia**. Curitiba, PR: Artelogy, 2021.

Rubin, H. J., & Rubin, I. S. **Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data**. Sage Publications. 2012.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SCRIPILLITI, Estevão Augusto Oller. **Crimes nos municípios paulistas: um estudo acerca dos condicionantes sócio-econômicos e demográficos que contribuem para maior criminalidade e quais os efeitos das diferentes políticas municipais de segurança para o combate à criminalidade**. 2006. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos:: o crime compensa?. **REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL-RBEP**, v. 1, n. 1, p. 257-278, 2020.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Global study on homicide: trends, context, data. Vienna: UNODC; 2023.

_____. dataUNODC. Intentional homicide. Disponível em: <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>. Acesso em 12/08/2024.

VITAL, Tauã Magalhães. **Uma análise de impacto da guarda municipal no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2018.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação Relacional de Políticas Públicas- Guia de Orientação Analítica**. Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2020.

ANEXOS

Anexo I

Roteiro de Entrevista para Gestores de Segurança Pública Municipal

Tema da Tese: Criação e Armamento das Guardas Municipais no Brasil

Objetivo da Entrevista: Compreender os motivos, circunstâncias e contextos que levam à criação e ao armamento das guardas municipais no Brasil.

Público-Alvo: Gestores de segurança pública municipal (secretários, comandantes de guarda municipal, etc.) com experiência na criação ou gestão de guardas municipais.

Estrutura da Entrevista:

1. Apresentação e Quebra-Gelo:

- Apresentar-se como pesquisador(a) de doutorado.
- Explicar o tema da tese e o objetivo da entrevista.
- Ressaltar a importância da participação do entrevistado para a pesquisa.
- Estabelecer um ambiente de confiança e respeito.

2. Perfil do Entrevistado:

- Cargo atual e tempo de experiência na área de segurança pública.
- Experiência com a criação ou gestão de guardas municipais (se houver).
- Formação acadêmica e profissional.
- Visão geral sobre o papel das guardas municipais na segurança pública.
- Qual o seu efetivo? Qual o efetivo da PM?

3. Criação da Guarda Municipal:

- **Motivos que levaram à criação da guarda municipal no município:**
 - Aumento da criminalidade?
 - Demanda da população?
 - Iniciativa do governo municipal?
 - Busca de popularidade e apoio eleitoral pelo governante?
 - Outros fatores?
- **Contexto político e social na época da criação:**
 - Clima de insegurança?
 - Pressão da mídia?
 - Influência de outros municípios?
- **Como era o contexto orçamentário na época de criação:**
 - Havia disponibilidade financeira no Município?
 - Qual o peso orçamentário da GM no orçamento público municipal?
- **Processo de criação da guarda municipal:**
 - Discussões e debates na sociedade?
 - Elaboração de leis e regulamentos?
 - Contratação e treinamento de pessoal?
 - Implantação gradual ou imediata?
- **Dificuldades e desafios enfrentados na criação da guarda:**
 - Resistência de outros órgãos de segurança?
 - Falta de recursos financeiros?
 - Dificuldade em contratar pessoal qualificado?

4. Armamento da Guarda Municipal:

- **Motivos que levaram à decisão de armar a guarda municipal:**
 - Aumento da violência?
 - Necessidade de equiparação com outras forças policiais?
 - Demanda da própria guarda municipal?
 - Busca de popularidade e apoio eleitoral pelo governante?

- Outros fatores?
 - **Contexto político e social na época da decisão:**
 - Mudanças na legislação?
 - Opinião pública sobre o armamento?
 - Influência de outros municípios?
 - **Processo de armamento da guarda municipal:**
 - Discussões e debates na sociedade?
 - Elaboração de normas e procedimentos?
 - Treinamento para o uso de armas de fogo?
 - Implantação gradual ou imediata?
 - **Dificuldades e desafios enfrentados no armamento da guarda:**
 - Resistência de setores da sociedade?
 - Falta de recursos para treinamento e equipamentos?
 - Dificuldade em garantir a segurança no uso das armas?
- 5. Resultados e Impactos:**
- **Resultados observados após a criação e o armamento da guarda municipal:**
 - Redução da criminalidade?
 - Aumento da sensação de segurança?
 - Melhora na relação entre a polícia e a comunidade?
 - Outros impactos positivos ou negativos?
 - **Desafios atuais enfrentados pela guarda municipal:**
 - Falta de efetivo?
 - Baixos salários?
 - Falta de reconhecimento profissional?
 - Outros desafios?
 - Sobre o uso de armas de fogo, é a favor? E sobre os fuzis? Por qual motivo?
 - O que você pensa sobre as decisões do STJ restringindo a atuação das GMs (não permitindo prisões e abordagens mesmo em havendo justa causa para revista pessoal - como situações em que há fuga do suspeito)?
 - Questão da criação de uma polícia municipal com competência específica PEC. É a favor? Por quais motivos?
 - **Visão do entrevistado sobre o futuro das guardas municipais no Brasil:**
 - Perspectivas de crescimento e profissionalização?
 - Necessidade de maior integração com outras forças policiais?
 - Importância do debate sobre o papel e as atribuições das guardas?
- 6. Encerramento:**
- Agradecer a disponibilidade e a colaboração do entrevistado.
 - Reforçar a importância da participação dele(a) para a pesquisa.
 - Perguntar se ele(a) tem alguma dúvida ou comentário adicional.
 - Informar sobre o cronograma da pesquisa e a previsão de divulgação dos resultados.