

Capacidades Municipais no campo da Segurança Pública

Relatório final da pesquisa



SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
Diagnóstico da Segurança Pública em Minas Gerais

Capacidades Municipais no campo da Segurança Pública

Relatório final da pesquisa

**Centro de Estudos de
Criminalidade e Segurança
Pública (CRISP)**

**Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG)**

Belo Horizonte
2025

Coordenador:
Claudio Chaves Beato Filho

Pesquisadoras:
Walkiria Zambrzycki Dutra
Isadora Costa Saraiva
Isabela Cristina Alves de Araújo

Assistentes de pesquisa:
Deivid Rafael
Luísa Melo Meslouhi
Nina Queirolo Lage

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de municípios e distribuição da população em Minas Gerais (2024)	67
Gráfico 2 – Percepção de ocorrências criminais e sociais na vizinhança (Minas Gerais, 2025)	73
Gráfico 3 – Órgão responsável pela segurança pública nos 853 municípios mineiros	84
Gráfico 4 – Órgão responsável pela segurança pública nos municípios da amostra (2025)	85
Gráfico 5 – Porte Populacional e órgão responsável pela segurança pública	87
Gráfico 6 – Distribuição percentual da existência de Guarda Civil em Minas Gerais	93
Gráfico 7 – Distribuição percentual das Guardas Cíveis da amostra com fator de expansão por porte populacional (dados primários)	93
Gráfico 8 – Distribuição percentual de Rondas Ostensivas Especializadas na amostra com fator de expansão por porte populacional (dados primários)	99
Gráfico 9 – Média dos gastos per capita com Guarda Civil Municipal (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	100
Gráfico 10 – Distribuição percentual de Guardas Cíveis armadas da amostra com fator de expansão (dados primários)	100
Gráfico 11 – Distribuição percentual da formação dos comandantes das Guardas Cíveis do estado	103
Gráfico 12 – Distribuição das atividades realizadas pela Guarda Civil da amostra com o fator de expansão (dados primários)	106
Gráfico 13 – Distribuição percentual das instituições envolvidas no treinamento inicial das Guardas Cíveis da amostra com o fator de expansão (dados primários)	109
Gráfico 14 – Distribuição percentual dos temas abordados no treinamento das Guardas Cíveis do estado	110
Gráfico 15 – Municípios da amostra com plano municipal de segurança pública (por porte populacional)	115
Gráfico 16 – Total do gasto dos municípios da amostra com as categorias das ações orçamentárias de prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	123
Gráfico 17 – Gasto per capita com prevenção, por porte de município (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	124
Gráfico 18 – <i>Boxplot</i> dos gastos per capita deflacionados por porte de município (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	125
Gráfico 19 – Distribuição percentual dos vínculos empregatícios dos respondentes do formulário de segurança da amostra (dados primários)	182
Gráfico 20 – Distribuição dos vínculos empregatícios dos respondentes das Secretarias de Segurança ou de órgãos correlatos da amostra (dados primários)	183
Gráfico 21 – Distribuição percentual dos vínculos empregatícios que compõem as Secretarias de Segurança ou órgãos correlatos da amostra (dados primários)	184
Gráfico 22 – Distribuição percentual da escolaridade dos respondentes das Secretarias de Segurança ou de órgãos correlatos da amostra (dados primários)	185
Gráfico 23 – Distribuição percentual da existência da exigência mínima de escolaridade nas Secretarias de Segurança ou em órgãos correlatos da amostra (dados primários)	186

Gráfico 24 – Frequência dos cursos de capacitação ofertados pelas Secretarias de Segurança ou por órgãos correlatos da amostra (dados primários)	186
Gráfico 25 – Distribuição percentual da escolaridade mínima exigida nas Guardas Cíveis da amostra com fator de expansão (dados primários)	192
Gráfico 26 – Distribuição percentual da escolaridade do respondente representante das Guardas Cíveis da amostra com fator de expansão (dados primários)	193
Gráfico 27 – Distribuição percentual da existência de um plano de carreira nas Guardas Cíveis da amostra com fator de expansão (dados primários)	195
Gráfico 28 – Distribuição da frequência dos cursos de capacitação ofertados pelas Guardas Cíveis da amostra com fator de expansão (dados primários)	197
Gráfico 29 – Porte populacional dos municípios da amostra (Minas Gerais, 2023)	204
Gráfico 30 – Gasto per capita deflacionado do total de gastos do município com segurança pública (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	205
Gráfico 31 – <i>Boxplot</i> do gasto per capita deflacionado (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	206
Gráfico 32 – Gastos dos micromunicípios da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	209
Gráfico 33 – Gastos dos micromunicípios da amostra com todas as categorias das rubricas orçamentárias (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	210
Gráfico 34 – Gastos dos micromunicípios da amostra por categoria das rubricas orçamentárias ostensivas e de garantia da ordem (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	210
Gráfico 35 – Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	218
Gráfico 36 – Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra com todas as categorias das ações orçamentárias (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	220
Gráfico 37 – Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra por categoria das ações orçamentárias ostensivas e de garantia da ordem (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	221
Gráfico 38 – Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra por categoria das ações orçamentárias de prevenção (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	222
Gráfico 39 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	228
Gráfico 40 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra com todas as categorias das ações orçamentárias (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	228
Gráfico 41 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra por categoria das ações orçamentárias ostensivas e de garantia da ordem (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	229
Gráfico 42 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra por categoria das ações orçamentárias de prevenção (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	231
Gráfico 43 – Órgão responsável pela segurança pública nos municípios de grande porte	237
Gráfico 44 – Gastos dos municípios de grande porte da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	240
Gráfico 45 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra com as categorias das ações orçamentárias de ordem pública (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	241

Gráfico 46 – Gastos dos municípios de grande porte da amostra com as categorias das ações orçamentárias de prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	243
Gráfico 47 – Valor destinado aos Fundos Municipais de Segurança (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	250
Gráfico 48 – Avaliação da Guarda Civil Municipal para com as forças de segurança e o sistema de justiça	261
Gráfico 49 – <i>Boxplot</i> dos gastos per capita deflacionados: convênios com forças policiais estaduais (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	265
Gráfico 50 – Gasto per capita médio deflacionados: gestão da segurança pública (2022– 2024). Em valores de 2025 (IPCA)	265
Gráfico 51 – <i>Boxplot</i> dos gastos per capita deflacionados: gestão da segurança pública (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)	266

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Possíveis problemas de segurança pública nos municípios	68
Tabela 2 – Desordens percebidas pela população de Minas Gerais para os municípios da amostra	74
Tabela 3 – Locais e horários em que as pessoas se sentem inseguras	75
Tabela 4 – Quadro comparativo dos planos municipais de segurança por município	117
Tabela 5 – Valor nominal dos municípios da amostra com as categorias das ações orçamentárias de prevenção à criminalidade (2022 –2024). Em valores de 2025 (IPCA)	126
Tabela 6 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Micromunicípios	128
Tabela 7 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Municípios de pequeno porte	129
Tabela 8 – Relação da categoria e tipo de ação de políticas de prevenção dos municípios de pequeno porte	130
Tabela 9 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Municípios de médio porte	130
Tabela 10 – Relação da categoria e tipo de ação de políticas de prevenção dos municípios de médio porte	131
Tabela 11 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Municípios de grande porte	132
Tabela 12 – Relação do tipo de ação de políticas de prevenção de violência e criminalidade por municípios de grande porte	134
Tabela 13 – Relação de unidades de prevenção à criminalidade por município	135
Tabela 14 – Relação do tipo de ação de políticas de prevenção e enfrentamento à população em situação de rua por municípios de grande porte	136
Tabela 15 – Relação do tipo de ação de políticas, por municípios de grande porte, de prevenção e enfrentamento de violência contra mulheres	137
Tabela 16 – Relação do tipo de ação de políticas, por municípios de grande porte, de prevenção e enfrentamento às drogas	140
Tabela 17 - Indicador da estrutura de segurança municipal	161
Tabela 18 – Indicador da estrutura de segurança municipal por porte populacional	162
Tabela 19 – Tamanho do efetivo total das Guardas Civis da amostra com fator de expansão por porte do município (dados primários)	188
Tabela 20 – Média do efetivo total das Guardas Civis da amostra com fator de expansão por porte do município (dados primários)	189
Tabela 21 – Estrutura organizacional dos micromunicípios	206
Tabela 22 – Setor que responde pelo orçamento e pelo tipo de programa finalístico no PPA (micromunicípios – 2022 a 2025)	207
Tabela 23 – Apoio financeiro a forças policiais (micromunicípios – 2022 a 2024)	211
Tabela 24 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (micromunicípios – 2022 a 2024)	212
Tabela 25 – Estrutura organizacional dos municípios de pequeno porte	216

Tabela 26 – Setor que responde pelo orçamento e pelo tipo de programa finalístico no PPA (municípios de pequeno porte – 2022 a 2025)	217
Tabela 27 – Apoio financeiro a forças policiais (municípios de pequeno porte – 2022 a 2024)	222
Tabela 28 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (municípios de pequeno porte – 2022 a 2024)	223
Tabela 29 – Estrutura organizacional dos municípios de médio porte	225
Tabela 30 – Setor que responde pelo orçamento e pelo tipo de programa finalístico no PPA (municípios de médio porte – 2022 a 2025)	227
Tabela 31 – Apoio financeiro a forças policiais (municípios de médio porte – 2022 a 2024)	230
Tabela 32 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (municípios de médio porte – 2022 a 2024)	231
Tabela 33 – Estrutura organizacional dos municípios de grande porte	237
Tabela 34 – Setor que responde pelo orçamento e pelo tipo de programa finalístico no PPA (municípios de grande porte – 2022 a 2025)	238
Tabela 35 – Apoio financeiro a forças policiais (municípios de grande porte – 2022 a 2024)	242
Tabela 36 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (municípios de grande porte – 2022 a 2024)	244
Tabela 37 – Relação das entrevistas realizadas na pesquisa de campo	290

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação geral das funções e subfunções de gasto na segurança pública e prevenção à criminalidade consideradas para análise da pesquisa	45
Quadro 2 – Categorias das ações orçamentárias analisadas na pesquisa	48
Quadro 3 – Resumo das variáveis utilizadas para elaboração dos gráficos e das análises per capita nas ferramentas de análise de dados quantitativos	49
Quadro 4 – Pergunta do questionário MUNIC sobre estrutura organizacional responsável pela segurança pública (2019)	83
Quadro 5 – Escores médios de confiança por instituição	111
Quadro 6 – Principais características dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (dados primários)	157
Quadro 7 – Menções a tecnologias de Segurança Pública	171
Quadro 8 – As últimas três capacitações ofertadas pelas Secretarias de Segurança ou por órgãos correlatos da amostra (dados primários)	187
Quadro 9 – Quadro comparativo entre as últimas três capacitações ofertadas pelas Guardas Cíveis da amostra e as capacitações desejadas (dados primários)	198
Quadro 10 – Análise quantitativa da rede de relações horizontais e verticais	256
Quadro 11 – Demandas institucionais colocadas à administração pública estadual pelas Guardas Cíveis Municipais	262
Quadro 12 – Demandas institucionais colocadas à administração pública estadual pelas Secretarias de Segurança Pública ou pelos gabinetes para a SEJUSP	269
Quadro 13 – Síntese das recomendações para a SEJUSP	275

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rotina elaborada para limpeza e preparação dos dados	41
Figura 2 – Cálculo dos gastos ponderados pelo fator de expansão	41
Figura 3 – Remoção dos outliers no <i>boxplot</i> dos gastos	42
Figura 4 – Construção de gráficos de <i>boxplots</i>	42
Figura 5 – Rede de relações entre agências estaduais e municipais	255

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
SUMÁRIO EXECUTIVO	17
1. INTRODUÇÃO	29
2. ESTRATÉGIAS EMPÍRICAS E FERRAMENTAS DE PESQUISA	35
2.1 Uso das ferramentas de análise, inteligência artificial, análise estatística e estruturação de dados	40
2.2 Aspectos metodológicos sobre o orçamento público	43
2.3 Cálculo do fator de expansão sobre orçamento e Guarda Civil Municipal	49
2.3.1 Orçamento	50
2.3.2 Guarda Civil Municipal	51
3. A OFERTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O PAPEL DO MUNICÍPIO	55
3.1 O que a literatura nos diz sobre a atuação dos municípios na segurança pública	62
3.2 Resultados sobre os problemas de segurança pública nos municípios da amostra	65
3.2.1 Relação entre fatores de desordem pública e criminalidade/violência	71
4. CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS	79
4.1 Capacidade e organização institucional da administração pública municipal para o campo da segurança pública nos municípios da amostra	83
4.2 A estruturação da Guarda Civil Municipal em Minas Gerais	91
4.3 Diagnósticos locais e Planos Municipais de Segurança Pública	114
4.3.1 Desenho de políticas públicas	118
4.4 Conselhos e participação comunitária nas políticas e atividades de segurança pública	156
4.5 Estrutura municipal de segurança pública	160
4.6 O que nos dizem as entrevistas sobre as boas práticas encontradas nos municípios	163
4.6.1 Integração entre as atividades de segurança pública e as políticas sociais: estratégias de integração vertical	163
4.6.2 Integração entre as atividades de segurança pública e as políticas sociais: estratégias de integração horizontal	164
4.6.3 Dimensões substantivas e qualitativas dessa rede de relações horizontais e verticais entre município e o Estado	165
4.6.4 Boas Práticas na integração vertical e horizontal entre estado e município: Tecnologia da informação e Inteligência	171
4.6.5 Dificuldades e empecilhos para a implementação de ferramentas de tecnologia	173
5. CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	179
5.1 Qualidade de Recursos Humanos nas Secretarias Municipais de Segurança	182
5.2 Qualidade de Recursos Humanos nas Guardas Civis	188

6. CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	201
6.1 Capacidade de financiamento: Micromunicípios	206
6.2 Capacidade de financiamento: Grupo de municípios de Pequeno Porte Populacional	216
6.3 Capacidade de financiamento: Grupo de municípios de Médio Porte	225
6.4 Capacidade de Financiamento: Grupo de municípios de Grande Porte	236
6.5 Convênios e transferências intergovernamentais	247
7. ATUAÇÃO INTEGRADA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA DE JUSTIÇA E DEMANDAS INSTITUCIONAIS	253
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	271
REFERÊNCIAS	278
APÊNDICES	
Apêndice A. Relação das entrevistas realizadas na pesquisa de campo	290

Apresentação

A importância dos municípios para a segurança pública é um dos temas que tem se destacado cada vez mais no cenário das políticas públicas. Não obstante o controle de diversas instituições de segurança estar nas mãos do governo estadual, a pressão da sociedade nos últimos anos tem se direcionado para que tanto os municípios quanto a União se tornem protagonistas de primeira grandeza diante da situação atual do quadro de violência e criminalidade.

Assim, um dos aspectos a ser compreendido na situação da segurança pública no estado de Minas Gerais é, precisamente, a questão municipal. Este *diagnóstico da Segurança Pública em Minas Gerais* compõe um Programa de Pesquisas em Segurança Pública com o objetivo de subsidiar a estruturação da Política Estadual de Segurança Pública em Minas Gerais baseada em evidências, elevando o patamar do estado quanto à utilização de diretrizes internacionais de planejamento e execução de políticas públicas de segurança.

O objetivo do eixo de capacidades municipais é posicionar tais entes federados na posição de autores na construção e na implementação de ações e diretrizes para enfrentamento das múltiplas vertentes que circundam a violência e a criminalidade. Os resultados da análise empreendida e as proposições sugeridas visam promover melhor alocação de recursos e propiciar o monitoramento do progresso em relação aos objetivos da política pública. Possibilitam, portanto, que os gestores governamentais identifiquem o que funciona e o que não funciona em relação aos desafios sociais que enfrentam na manutenção da segurança da população mineira.

Sumário Executivo

Este relatório apresenta os resultados de uma pesquisa abrangente sobre as capacidades municipais no campo da segurança pública em Minas Gerais, realizada de janeiro de 2024 a abril de 2025. O estudo teve como objetivo analisar a estrutura, os recursos e as estratégias dos municípios mineiros para lidar com os desafios da segurança pública. Trabalha-se com a ideia de capacidades estatais no sentido de identificar as condições da administração pública local para atuar nas políticas públicas. O conceito de capacidade estatal entende que o resultado da política pública é efeito das condições para a ação governamental, cujos atributos necessários giram em torno de competências gerenciais, técnicas e administrativas. Duas perguntas centrais orientaram a pesquisa:

- *Como os municípios mineiros têm exercido suas funções políticas, administrativas e financeiras de entregar bens e serviços na pauta da segurança pública aos cidadãos?*
- *Quais são as especificidades institucionais atribuídas pelo porte populacional dos municípios mineiros na pauta da segurança pública?*

A pesquisa envolveu uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos, incluindo análise de dados orçamentários, questionários, entrevistas e revisão de documentos. Foram utilizadas ferramentas de análise de dados, inteligência artificial e análise estatística para processar e interpretar as informações coletadas. O orçamento público foi examinado em detalhes, com foco nas funções e subfunções de gasto relacionadas à segurança pública e prevenção à criminalidade. Foi calculado um fator de expansão para ponderar os dados orçamentários e das Guardas Civis Municipais, permitindo uma representação mais precisa da realidade em todo o estado.

A pesquisa explorou a oferta de políticas públicas de segurança e o papel dos municípios nesse campo. A literatura existente sobre o tema foi revisada, e os resultados da pesquisa foram comparados com as tendências e os desafios identificados. Os problemas de segurança pública nos municípios da amostra foram analisados, incluindo a percepção da população sobre ocorrências criminais e sociais, desordens percebidas e locais onde as pessoas se sentem inseguras. O presente resumo executivo trata dos principais achados coletados durante a pesquisa de campo. O relatório completo contém informações detalhadas, gráficos, tabelas e quadros que aprofundam os temas abordados neste resumo.

1. Síntese dos resultados

Não está definido qual seria o papel dos municípios na segurança pública:

Estudos que se concentram no papel do município enquanto ente federado e ator responsável pela produção de políticas públicas ganham corpo teórico e empírico após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A dinâmica da criminalidade e da violência tem provocado os municípios a se tornarem atores partícipes na provisão de estratégias e alternativas, tanto por meio da estruturação das Guardas Civis Municipais quanto por meio de ações de prevenção à criminalidade. No entanto, entre os achados acadêmicos, os documentos institucionais e a percepção dos gestores municipais encontradas nas entrevistas, prevalecem certos fatores para essa incompreensão, tais como:

- **Segurança pública como “Questão de polícia”:** sob a ótica estritamente constitucional, nenhum ente federado está nominalmente responsável pela segurança pública, de forma que permanece o entendimento do artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Ou seja: se a Carta Magna colocou o protagonismo de atuação na pauta das instituições policiais estaduais, há uma leitura ainda restrita sobre o entendimento da segurança pública como uma questão de polícia.

Qual é o papel dos municípios na segurança pública? As conversas com os gestores revelam que ainda existe uma concepção predominante de que a segurança pública é de responsabilidade do governo do estado e da União. Seja através de frases que traduzem literalmente essa percepção, de citações da Constituição Federal de 1998 ou, ainda, mediante defesa de que as forças estatais suprem toda a demanda dos problemas de segurança, sem necessidade de nenhum esforço municipal complementar.

Ao mesmo tempo... qual tem sido a atuação dos municípios na segurança pública?

Dentre as experiências mais recorrentes, encontramos um conjunto de ações e/ou iniciativas, organizadas em três grupos:

- i) investimento em tecnologia por meio de videomonitoramento e tecnologias;
- ii) a parceria com as forças policiais estaduais para apoio e manutenção dessas; e
- iii) ações e programas sociais de forma intersetorial com relação a saúde, educação e assistência social.

Mas há questões importantes sobre “se” os municípios se responsabilizam pela pauta da segurança pública. As posições contrárias partem dos seguintes argumentos:

- i) acomodação de interesses políticos por parte do prefeito;
- ii) ausência de obrigatoriedade explícita pela pauta na Constituição Federal; e
- iii) limitação orçamentária.

Guarda Civil Municipal: As atividades da Guarda e o seu protagonismo resumem, para alguns municípios, as ações e diretrizes de atuação na segurança pública. Essa também é a percepção sobre a municipalização da segurança pública. Em termos do porte populacional, apesar de se concentrarem nos pequenos municípios, são as corporações que estão nos municípios de grande porte que se distanciam das concepções iniciais de como deveria ser a atuação da Guarda Municipal.

- **Jogo de empurra federativo:** o governo federal tem se posicionado de forma tímida ou ausente, sobretudo pela escolha de não assumir a pauta da segurança pública como um problema a ser resolvido no seu nível de governo. Por isso, são frágeis os arranjos de cooperação e coordenação federativa, âmbito, portanto, em que prevalece um jogo de “empurra” sobre “quem” é o responsável e “o que” deve ser feito.

Ou seja: se o entendimento da segurança pública é “um problema de polícia”, então compete aos governos estaduais a responsabilidade pela provisão desses serviços. Os municípios podem se envolver, mas não precisam agir para além do suporte às forças policiais estaduais.

Resultado da pesquisa sobre os problemas de segurança pública: Via de regra, os gestores municipais entrevistados durante a pesquisa de campo encontraram dificuldades em responder o que seriam “*problemas de segurança pública*”. O entendimento dos problemas de segurança pública varia, na percepção dos gestores entrevistados, de acordo com o porte populacional do município.

- **Política social e investimentos financeiros:** a segurança pública não está integrada no sistema de proteção social — como pensamos a assistência social e a saúde, por exemplo — e também não há leis constitucionais vinculadas ao gasto — como é o caso das transferências constitucionais nas áreas da saúde e educação, por exemplo.

Ou seja: não há um padrão mínimo de investimentos nesse setor, sendo discricionário o gasto aferido pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios. O orçamento público municipal pode, inclusive, não incluir gastos financeiros em segurança pública.

Resultado da pesquisa sobre capacidade de investimento: todos os municípios despendem recursos em alguma categoria de gasto. Há o predomínio

das ações de “policiamento”, mas há considerável gasto em ações de prevenção à criminalidade vinculados a determinadas políticas sociais, como assistência à criança e ao adolescente.

- **Prevenção à criminalidade e Política municipal de segurança:** trataremos de uma versão distinta de segurança pública, que passa a incorporar aspectos mais abrangentes da gestão das cidades, que são de responsabilidade da administração municipal, tais como iluminação, presença de lote vago, sujeira nas ruas e proteção dos próprios equipamentos municipais.

Ou seja: a gestão de segurança municipal, portanto, envolve mais questões relativas a eventos que possam causar danos, como crimes, desastres ou acidentes, enquanto ordem de fenômenos que extrapolam a ideia do combate ostensivo ao crime.

Resultado da pesquisa sobre o que é uma Política Municipal de Segurança: a construção e a implementação desse paradigma ainda têm sido desafios para os municípios que se envolvem, em determinados níveis, na pauta da segurança pública, uma vez que eles ainda tentam mimetizar as percepções policiais e estatais acerca de como provê-la.

2. Problemas de segurança pública nos municípios

- **Uso e tráfico de drogas:** é um problema percebido por todos os municípios, independentemente do porte populacional. Frequentemente, está associado diretamente ao aumento dos furtos e roubos, mas em alguns casos foi associado aos índices de homicídio;
- **Desordem urbana:** é um problema público, organizado por questões distintas. Um primeiro grupo de questões abrange a perturbação do sossego, como as festas em loteamentos e o som alto em festas; um segundo grupo de questões abrange a falta de planejamento urbano em relação às ruas e ao trânsito; um terceiro grupo de questões abrange pichação, lixo e roubo de cabos;
- **Efetivo policial:** destacado pelos municípios como um problema relacionado à sensação de segurança e a questões indiretas (atuação do Poder Público na pauta);
- **População em situação de rua:** um problema recorrente, porém com características locais específicas e variações de gravidade. Foi mais mencionado pelos municípios de grande porte populacional.

3. Elementos da organização institucional da administração municipal para a segurança pública

O perfil dos municípios mineiros aponta para ausência de um órgão responsável pela segurança pública: Para 54% da amostra, não há Secretaria Municipal. O porte populacional não influencia nessa decisão, e não há relação de causalidade entre o município ser de grande porte e possuir órgão da administração municipal exclusivo para a segurança pública.

- Somente seis municípios possuem Secretaria Municipal exclusiva (representando 12% do total da amostra) — todos de grande porte populacional. Sete municípios da amostra possuem secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais (representando 19% do total). Nesse caso, a maior parte desses municípios compartilha a pauta da segurança pública com as políticas de trânsito e transportes.
- Há municípios que não possuem Secretaria Municipal, mas a Guarda Municipal faz parte da estrutura organizacional. Nesse caso, classificamos como setor subordinado diretamente à Chefia do Executivo. São seis municípios, representando 15% da amostra.

A estruturação e a modernização da Guarda Civil Municipal estão sujeitas à importância e à potencialidade que o prefeito atribui a ela ou à relação harmônica construída entre ambos. Há um personalismo nesse processo, que deveria seguir parâmetros institucionais, mas há pouca incidência normativa.

- 53% das Guardas da amostra projetada estão inseridas nos municípios de pequeno porte, representando 12 casos do total. Na sequência, aparecem os grandes municípios, e, por fim, os de médio porte, representando 26% e 21%, respectivamente.
- Apesar de, quantitativamente, tais corporações estarem significativamente concentradas nos municípios menos populosos, uma análise proporcional demonstra que as Guardas são mais frequentes em municípios de grande porte.

Dentre as principais atividades realizadas pela Guarda, sobressaem as diversas possibilidades de patrulhamento: também foram identificadas ações de monitoramento em parques e áreas públicas, demonstrando uma presença considerável da corporação nas ruas dos municípios. O auxílio no tráfego merece destaque, tendo em

vista a importante atuação que a corporação possui como agente de trânsito, ficando, em alguns municípios, integralmente encarregada dessa função.

- A Guarda aparece também realizando ações integradas com outras instâncias da prefeitura, no que tange à fiscalização. Essa atuação demonstra o caráter intersetorial, que é central para a corporação.
- No entanto, é menor o grau de participação e incidência nos assuntos direcionados a situações emergenciais, seja em resgate e assistência, seja junto à Defesa Civil em situações de desastres ambientais.

Os municípios não realizam diagnósticos locais de segurança pública: no geral, fazem uso de estatísticas de criminalidade produzidas por outras instituições. Geralmente, utilizam dados do Ministério da Saúde ou registros de ocorrências policiais, que, contudo, não refletem plenamente a realidade. A limitação das fontes de dados é um desafio apontado pelos gestores para a elaboração de diagnósticos em segurança pública.

Relativamente aos municípios que possuem planos municipais de segurança pública, o foco está na articulação institucional, no uso de indicadores para embasar decisões e no fortalecimento do papel dos municípios na prevenção da violência e criminalidade.

4. Prevenção à criminalidade

Considerando as despesas do orçamento municipal, as políticas de prevenção e enfrentamento à criminalidade se concentram em quatro temáticas:

- **Ações de prevenção à violência e à criminalidade:** inclui a parceria com os equipamentos públicos da política estadual de prevenção à criminalidade (Fica Vivo!; CEAPA; PReSP; Mediação de Conflitos; Selo Prevenção Minas);
- **Prevenção à violência doméstica:** inclui ações de cunho normativo (a criação de conselhos e fundos municipais dos direitos das mulheres) e também a criação de centros de atendimento;
- **Prevenção às drogas:** inclui parcerias com a Polícia Militar através das atividades do PROERD, além de atividades intersetoriais com as Secretarias da Educação e da Saúde;
- **Prevenção e apoio à população em situação de rua:** que essencialmente são os atendimentos realizados pelo Centro Pop.

Para além dessas, também identificamos o apoio financeiro dos municípios para a manutenção das atividades do Conselho Tutelar.

Quanto à atuação da Guarda Civil Municipal na prevenção à criminalidade, as repostas eram sempre relacionadas à atividade de ronda, principalmente em relação àquelas que se destinavam às escolas: pontualmente, ainda, foram mobilizadas atividades do canil direcionadas à terapia, acionamento de instituições de saúde pública, o Centro de Atenção Psicossocial – CAPS e uma operação conjunta entre as forças de segurança. No entanto, os paradigmas da concepção “policialasca” da segurança pública são retroalimentados pela corporação, que emerge para repensá-los.

Há algumas experiências interessantes sobre a gestão municipal intersetorial e articulada: em nível vertical, destacou-se o Selo Prevenção Minas. Em nível horizontal, o trabalho de destaque está no atendimento à população em situação de rua, em que foi ressaltada a importância da integração intersetorial. As Secretarias mais demandadas são: Saúde, Assistência Social e Educação.

5. Integração entre as forças policiais

Há resistência institucional das polícias estaduais em colaborar plenamente com as Guardas Municipais: a centralidade que a Polícia Militar ocupa na provisão de segurança pública aos municípios aponta para uma relação delicada tanto com o gabinete do prefeito quanto com a Guarda. Essa resistência pode ser percebida nos seguintes aspectos:

- **Protecionismo de dados:** a dificuldade de acessar os dados criminais municipais e as informações do Registro de Evento de Defesa Social (Reds) tem levado as Guardas Municipais a se organizarem para o uso do SINESP, do governo federal.
- **A disputa em relação às atividades realizadas:** quanto mais a Guarda Civil se aproxima de uma minipolícia, direcionada a uma atuação ostensiva, menores são as possibilidades de integração e parceria com a Polícia Militar.

6. Demandas institucionais dos municípios para a administração pública estadual

Síntese das demandas das Guardas Civis Municipais para a SEJUSP	Síntese das demandas das Secretarias de Segurança para a SEJUSP
Encaminhamento de capacitações, visando a uma padronização de objetivos, estatuto e organização interna. Capacitações mais frequentes e com um maior número de vagas	Disponibilização de capacitação e treinamento de gestores locais
Comunicação com a SEJUSP no que se refere à inteligência e ao compartilhamento de dados	
Realização de encontros de comandantes da Guarda Civil junto ao estado, estimulando a comunicação e o apoio entre eles	Promoção de reuniões regulares entre os órgãos de segurança, fortalecendo parcerias interinstitucionais
Aproximação com o estado, através de reuniões periódicas	
Destinação de recursos financeiros mais substantivos para as Guardas Civis Municipais	Apoio no fortalecimento e na sustentação financeira a longo prazo
Apoio na estruturação das Guardas Civis que estão se consolidando	

Fonte: Elaboração própria.

7. Recomendações para a sejusp

CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS	Ampliação e fortalecimento do programa Prevenção Minas, prestando consultoria para os municípios construírem toda a sua estrutura de provisão de segurança.
	Disponibilização de dados desagregados das dinâmicas criminais locais para a Guarda Civil e gestão municipal, como contrapartida dos convênios instituídos.
	Estímulo e apoio à estruturação de Observatórios de Segurança Pública (OSEP), a fim de forjar a atuação conjunta e orientada por dados e diagnósticos.
	Coordenação de fóruns de trabalho e capacitações voltados à apresentação e ao estímulo à adesão ao SELO SISP, fomentando o uso do REDS para a integração de dados estaduais, pactuando acesso aos dados a toda a gestão municipal interessada.
	Presença qualificada dos setores estaduais nos municípios, através de reuniões periódicas com a administração municipal e a Guarda Civil. Bem como fóruns de discussões temáticas, abordando temas que são propostos pela gestão municipal.
	Fomentar a institucionalização de fóruns de participação popular para a discussão de problemas de segurança pública, fortalecendo e disseminando em território estadual os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP).
CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	Apoio na estruturação e na regulamentação de planos de carreira para as Guardas Cíveis.
	Construção e disponibilização de capacitação estratégica para servidores efetivos e contratados das Secretarias de Segurança Pública e de órgãos correlatos, com vistas ao desenho e à modelagem de políticas públicas.
	Construção e disponibilização de capacitação para guardas civis com foco nas atividades-fim da corporação, tais como: combate à desordem pública; solução não letal de problemas; policiamento comunitário.
CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	Pactuar, em conjunto com a administração municipal, a orientação das diretrizes para alocação de recursos financeiros.
	Apresentar contrapartidas de interesse municipal para a adesão a convênios e programas estaduais, voltados a tecnologias, ao acesso à informação e à gestão de dados, bem como de capacitação dos servidores que atuam na segurança pública, em níveis de gestão e execução.
	Propor estratégias de indução estadual capazes de orientar os municípios quanto: i) à estruturação de órgãos municipais de segurança pública; e ii) à atuação qualificada da Guarda Civil Munic

1

Introdução



1. Introdução

Já há alguns anos, vem se discutindo, de forma crescente, as atuações locais na segurança pública através dos municípios (Risso, 2016). Entende-se como necessárias novas abordagens sobre a problemática da violência e sobre o papel exercido por esse ente federado em responder às demandas da população por segurança e redução da criminalidade (Sales Lima *et al.*, 2014). O eixo do diagnóstico da segurança pública municipal voltado para as capacidades estatais municipais propõe variáveis analíticas das diversas possibilidades de intervenção nos problemas urbanos a partir da atuação municipal.

Estudos que se concentram no papel do município enquanto ente federado e ator responsável pela produção de políticas públicas ganham corpo teórico e empírico após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Afinal, há dois enfoques distintos: i) o município compreendido como princípio democrático a partir do controle social e da participação cidadã; e ii) a engenharia administrativa necessária para a eficiência na prestação dos serviços públicos (Grin; Gonçalves, 2024). Esses estudos destacam que a autonomia universalizada e padronizada entre todos os 5.570 municípios brasileiros configura uma única forma de governo local no Brasil:

Todos elegem da mesma forma os mesmos tipos de governantes (que só variam na quantidade de vereadores, conforme a população local), têm a mesma independência e as mesmas subdivisões político-administrativas (distritos) e podem cobrar os mesmos tipos de impostos. (Tomio, 2005, p. 129).

A partir da revisão de literatura sobre o papel e a participação dos municípios na segurança pública, alguns pressupostos são trabalhados. O primeiro deles reside no âmbito legal: o município não está constitucionalmente obrigado a ofertar políticas e/ou ações em segurança pública. No entanto, há inúmeras experiências e formas de atuação municipal, inclusive, com a proposta de ampliação das instituições policiais para incluir a Guarda Municipal. A partir desse leque variado de possibilidades, o segundo pressuposto, apresentado pela literatura, é que os municípios ainda não têm um papel consolidado nas políticas de segurança pública (Risso, 2016, p. 15):

Muitas políticas e programas de prevenção da violência não requerem a aplicação da lei, tampouco o uso da força. Nesse sentido, abre-se um campo bastante ampliado para que os municípios estructurem políticas e participem da segurança pública atuando sob o prisma preventivo.

Se, por um lado, há forte argumento quanto à participação dos municípios em projetos e ações de prevenção à criminalidade, por outro lado, também se discute o seu papel no fortalecimento dos agentes de segurança na garantia da ordem e do patrimônio público por meio das Guardas Municipais. Independentemente da escolha do município sob uma determinada forma de atuação, destacamos um terceiro pressuposto da literatura sobre o papel desse ente federado na provisão de políticas públicas: sua fragilidade e sua ineficiência na provisão de políticas públicas — sobretudo na segurança pública —, desconsiderando as disparidades existentes entre os 5.570 municípios brasileiros.

Diante desse quadro interpretativo, duas perguntas centrais conduzem a análise deste eixo da pesquisa, a saber:

- *Como os municípios mineiros têm exercido suas funções políticas, administrativas e financeiras de entregar bens e serviços na pauta da segurança pública aos cidadãos?*
- *Quais são as especificidades institucionais atribuídas pelo porte populacional dos municípios mineiros na pauta da segurança pública?*

Este relatório está organizado em sete capítulos, além desta introdução. No capítulo dois, descrevemos a metodologia de pesquisa, sobretudo as ferramentas de pesquisa utilizadas na pesquisa de campo. No terceiro capítulo, trazemos a leitura da segurança pública a partir da participação e da inserção dos municípios nessa área de política pública. Contemplamos o que os municípios entendem como problemas de segurança pública. Também abordamos a percepção da relação entre fatores de desordem pública e criminalidade/violência, lançando luz sobre o papel dos municípios nessa área.

A partir do capítulo quatro, apresentamos os resultados da pesquisa com base no referencial normativo utilizado nesta pesquisa. Primeiramente, abordamos a capacidade de gestão de recursos municipais. Cada uma das subseções trata de um tema específico, cada qual com sua respectiva importância para o entendimento dos recursos municipais e do fortalecimento da capacidade de gestão. Contemplamos, de início, a capacidade e a organização institucional da administração pública municipal para o campo da segurança, incluindo um mapeamento do desenho da governança local, que abarque os órgãos e setores que podem contribuir com a redução de crimes e de outras ocorrências de defesa social, redução de desordens físicas e sociais, e, conseqüentemente, redução do medo e aumento da sensação de segurança. Logo após, verificamos a existência de diagnósticos locais das demandas de segurança pública.

O desenho e as características de implementação das políticas já desenvolvidas, incluindo as de prevenção social à criminalidade e a integração entre as atividades de

segurança pública e as políticas sociais e da juventude, são assuntos que foram intercambiáveis na análise, por apresentarem forte intersetorialidade. Nesse tema, descrevemos as boas práticas identificadas a partir da perspectiva dos gestores de nível municipal entrevistados. Por fim, também trabalhamos, no capítulo quatro, a participação comunitária e das organizações da sociedade civil nas políticas e atividades de segurança pública.

No capítulo cinco, compreendemos a capacitação de mão de obra local, desvelando quais são seus vínculos de trabalho, qualificação e capacitação no decorrer de sua trajetória profissional dentro das Secretarias de Segurança Pública e de órgãos correlatos, bem como nas Guardas Civis Municipais. Já no capítulo seis, descrevemos a capacidade de gestão de recursos financeiros. Nele, abordamos a capacidade de financiamento municipal, por porte populacional, e as atividades já desenvolvidas em convênios e/ou cooperações com as organizações do campo da segurança pública.

O capítulo sete, na sequência, visa desvelar: as demandas institucionais colocadas à administração pública estadual; as percepções dos gestores do nível municipal entrevistados quanto à atuação dos demais integrantes dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça (Poder Executivo estadual e federal, Poder Judiciário, Ministério Público, dentre outros); e as percepções dos gestores municipais entrevistados e/ou conhecimento quanto às entregas e serviços do estado, tais como aqueles relacionados a registros de ocorrências e programas de prevenção à criminalidade, inclusive formas de potencialização.

Por fim, o capítulo oito tem caráter de conclusão, visando ressaltar pontos que conduzem às conclusões em todas as esferas de análise do relatório. Para além disso, é nele que apresentamos recomendações à SEJUSP, construídas a partir de demandas dos interlocutores e da identificação, por parte da equipe de pesquisa, de quais são os pilares que precisam ser reavaliados para o suporte aos municípios no que concerne à provisão de segurança pública e à construção de uma relação mais integradora entre ambas as esferas.

2

Estratégias empíricas e ferramentas de pesquisa



2. Estratégias empíricas e ferramentas de pesquisa

Neste eixo do diagnóstico, ao tratar das capacidades estatais dos municípios, interessa-nos entender a eficiência organizacional desse ente federado para o desempenho de funções governamentais e, mais especificamente para o caso em tela, a atuação dos municípios mineiros — a partir de um recorte amostral — na área de segurança pública. Trabalha-se com a ideia de capacidades estatais no sentido de identificar as condições da administração pública local para atuar em várias políticas públicas.

Portanto, o olhar sobre a construção de capacidades estatais (Variável Independente) nos permite compreender o aumento do desempenho governamental em uma determinada área de política pública (Variável Dependente). Sobre essa abordagem:

[...] capacidades estatais podem ser consideradas como variáveis independentes, uma vez que definem as condições para a ação governamental, ao passo que os resultados na geração de valor social são as variáveis dependentes (Grin; Demarco; Abrúcio, 2021, p. 47).

A revisão de literatura (Grin; Demarco; Abrúcio, 2021; Silva; Almeida, 2019; Gomide; Pereira; Machado, 2017; Souza, 2017) de estudos empíricos sobre as capacidades estatais apontam para o seguinte entendimento: o resultado da política pública é efeito da capacidade do Estado. Os atributos necessários giram em torno de competências gerenciais, técnicas e administrativas. É importante ressaltar que o enfoque analítico não recai nos efeitos da política pública, sob a forma dos processos de implementação de *policies*. Nesse sentido, nesta seção, trabalharemos com a dimensão da capacidade estatal como capacidade administrativa, ou “capacidades centrais”:

[...] mais orientadas para as atividades administrativas, gestão de pessoas, capacidade de arrecadação de impostos e planejamento governamental, por exemplo, que permitem a execução de políticas públicas e a prestação de serviços. (Grin; Demarco; Abrúcio, 2021, p. 46).

A apresentação dos conceitos e do desenho da pesquisa é importante para esclarecer a estrutura de apresentação do relatório final, bem como da análise dos dados empíricos coletados durante a pesquisa de campo. O desenho analítico proposto por Donahue, Selden e Ingraham (2000), elaborado em torno da tradução dos recursos governamentais em serviços, é a orientação do presente eixo de trabalho. Sendo assim, os eixos temáticos que serão priorizados para o trabalho de campo estão organizados da seguinte forma:

- I Eixo capacidade de gestão de recursos financeiros;
- II Eixo qualidade de recursos humanos;
- III Eixo capacidade de gestão de recursos municipais; e
- IV Eixo gestão da tecnologia da informação.

Cada eixo foi acompanhado de descobertas específicas que refletem as condições e práticas observadas nos municípios avaliados. Esse modelo visa avaliar e melhorar a capacidade dos governos municipais em diversas áreas de gestão pública. Para tanto, selecionamos cinco ferramentas de pesquisa capazes de operacionalizá-las, a saber:

- A. Aplicação de três (03) questionários online;
- B. Realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave municipais (gabinete, Secretaria de Segurança Pública, orçamento);
- C. Análise documental: revisão bibliográfica, documentos institucionais (planos e diagnósticos de segurança pública), orçamento público;
- D. Solicitação de informações via Lei de Acesso à Informação (LAI); e
- E. Construção de uma base de dados quantitativos secundários.

Considerando o universo de 853 municípios mineiros e o tempo disponível para a realização deste diagnóstico, este eixo da pesquisa considerou como recorte amostral a seleção dos 41 municípios mineiros no eixo *Pesquisa de Vitimização*. Sendo assim, foi realizado contato com todas as prefeituras municipais, a fim de que elas participassem da pesquisa por meio das ferramentas A e B — quais sejam: aplicação de questionário online e realização de entrevistas semiestruturadas. Paralelamente, as ferramentas C e D também contemplaram todos os municípios da amostra e foram realizadas de forma concomitante às demais. Por fim, diante do baixo interesse e da parca mobilização que os municípios selecionados demonstraram em contribuir com o presente eixo, foi construído um banco de dados secundários com informações disponíveis para acesso (ferramenta E).

O início do campo se deu após uma etapa de pré-teste realizada com o município de Nova Lima. Foi a partir desse pré-teste que reformulamos as ferramentas de pesquisa e pudemos entender as melhores estratégias para alcançar o 'ciclo completo' de resposta nos três questionários e na realização das entrevistas com as três pastas de interesse. Durante o segundo semestre de 2024, formalizamos o convite aos responsáveis por cada secretaria municipal para participação do Diagnóstico da Segurança Pública em Minas Gerais (DSPMG). O ofício tinha como conteúdo convidar os gestores a preencherem o questionário online através da plataforma Google Forms, por meio de acesso via link. A realização das entrevistas seria o segundo momento da pesquisa de campo.

A terceira estratégia foi a *solicitação de informações* via ofício da Lei de Acesso à Informação (LAI), a fim de acessar os dados pactuados e coletados por meio do formulário eletrônico e que, em tese, deveriam estar em domínio público, mas não foram encontrados disponíveis em sítios eletrônicos. Para além disso, caso o município ou a corporação rejeitasse participar ou contribuir com a pesquisa, a obtenção de dados seria feita de forma oficial. Assim, os formulários eletrônicos foram reorganizados, de maneira que as informações pudessem ser solicitadas via LAI através de planilhas de Excel. Os envios foram realizados em três etapas diferentes durante os meses de setembro, novembro e dezembro de 2024.

A estratégia de trabalhar com mais de uma ferramenta de pesquisa nos possibilitou acessar os municípios da amostra de várias formas diferentes. Isso significa que, apesar do baixo retorno dos municípios quanto ao interesse em participar da pesquisa por meio dos questionários e das entrevistas, novas possibilidades de mobilização dos municípios eram definidas pela equipe.

Como resultado, a aplicação de todas as ferramentas de pesquisa resultou nos seguintes bancos de dados:

1. Dados primários: sumário-resumo das entrevistas realizadas;
2. Dados primários: planilha categorizada das entrevistas em assuntos de relevância para a análise qualitativa da pesquisa;
3. Dados primários: perfil informativo dos municípios a partir dos questionários;
4. Dados secundários: perfil municipal, índices de criminalidade e estrutura de segurança;
5. Dados secundários: orçamento público municipal.

Os próximos capítulos apresentam os resultados da pesquisa, organizados conforme a orientação conceitual. Essa escolha também nos levou a realizar a pesquisa de campo organizando as ferramentas de pesquisa em três grandes áreas:

- i) Estrutura de segurança pública: levantamento de informações documentais, elaboração de questionário específico e contato telefônico com a Secretaria específica e/ou Chefia de Gabinete, e/ou outro órgão específico na estrutura organizacional do município com relação direta com a segurança pública;
- ii) Orçamento municipal: levantamento de informações documentais, elaboração de questionário específico e contato telefônico com a Secretaria de Fazenda e/ou Secretaria de Planejamento; e

iii) Guarda Municipal: levantamento de informações documentais, elaboração de questionário específico e contato telefônico com o Comandante da Guarda Municipal, no caso dos municípios que tivessem criado essa organização em seu âmbito.

2.1 Uso das ferramentas de análise, inteligência artificial, análise estatística e estruturação de dados

Toda a argumentação, estruturação e organização de ideias é dos autores e segue a proposta conceitual e teórica inicialmente delineada para a pesquisa em tela, conforme discutido ao longo deste capítulo. As ferramentas de Inteligência Artificial (IA) foram utilizadas sob a supervisão do coordenador da equipe da pesquisa, em atuações que seguiram todos os procedimentos técnicos descritos logo a seguir. A responsabilidade pelos textos escritos e a autoria são do pesquisador do grupo encarregado do relatório.

Para a análise e a estruturação dos bancos de dados quantitativos, foi utilizado o SPSS (em inglês, *Statistics Package for Social Sciences*), o qual também foi adotado para análises descritivas. Para exploração dos resultados, foram feitas análises em Python, adotando-se o módulo Data Analyst. Referidos resultados e suas análises depois foram transformados em textos e tabelas pelo ChatGPT. A seguir, a descrição de todas essas etapas.

Para a preparação dos dados, utilizamos os arquivos.sav do SPSS, que continha as informações sobre gastos em diferentes aspectos orçamentários, corrigindo pelo fator de expansão descritos logo adiante, para que pudéssemos ter um grau de generalização mais adequado para todos os 853 municípios de Minas Gerais. Os municípios foram classificados pelo porte populacional (Micro, Pequeno, Médio e Grande), o que permite a análise de padrões mais interessantes para a compreensão, de acordo com nossas hipóteses de trabalho.

O SPSS gerou os arquivos em .csv, e o Data Analyst teve que realizar a limpeza dos dados, corrigindo os separadores decimais, convertendo variáveis numéricas e fazendo um tratamento dos outliers. Para a utilização do Python, foram utilizadas algumas bibliotecas, como: Pandas, para manipulação e análise de dados tabulares; Matplotlib, para criação de gráficos; Seaborn, para visualizações estatísticas mais refinadas; Numpy (indiretamente), para operações numéricas em Pandas; e algumas ferramentas internas (ace_tools) para exibir tabelas formatadas ao usuário.

Análises estatísticas foram feitas no SPSS e no Data Analyst, para cálculo de Médias e Medianas, e para a construção de boxplots para compreender a dispersão em cada

uma das regiões. Logo a seguir, são apresentados alguns exemplos das rotinas elaboradas para a limpeza e a preparação dos dados.

```
import pandas as pd

# Leitura do arquivo com separador e decimal corretos
df = pd.read_csv("BD_prevencao_criminalidade.csv", sep=';', decimal=',')

# Conversão de tipo, se necessário
df['Fator_expansao'] = df['Fator_expansao'].astype(float)
```

Figura 1 – Rotina elaborada para limpeza e preparação dos dados

Fonte: Elaboração própria.

Para o cálculo dos gastos ponderados pelo fator de expansão, temos a figura abaixo.

```
agrupado_porte = df.groupby('Porte_populacional').apply(
    lambda x: pd.Series({
        'Gasto_total_2024_estimado': (x['A_2024'] * x['Fator_expansao'])
        'Gasto_per_capita_2024_medio': (x['A_2024_capita'] * x['Fator_ex
        'Média_gasto_por_municipio': (x['A_2024'] * x['Fator_expansao'])
    })
).reset_index()
```



Figura 2 – Cálculo dos gastos ponderados pelo fator de expansão

Fonte: Elaboração própria.

Para remoção dos outliers no *boxplot* dos gastos, temos, na figura a seguir, a rotina utilizada.

```
def remover_outliers(grupo, coluna):
    q1 = grupo[coluna].quantile(0.25)
    q3 = grupo[coluna].quantile(0.75)
    iqr = q3 - q1
    return grupo[(grupo[coluna] >= q1 - 1.5 * iqr) & (grupo[coluna] <= q3 + 1.5 * iqr)]

# Aplicando para gasto total 2024
df_limpo = df.groupby('Porte_populacional', group_keys=False).apply(lambda grupo: remover_outliers(grupo, 'A_2024'))

# Boxplot
df_limpo.boxplot(column='A_2024', by='Porte_populacional')
plt.title("Distribuição dos Gastos Totais em 2024 por Porte (sem outlier)")
plt.suptitle("")
plt.ylabel("R$ (total)")
plt.grid(axis='y')
plt.show()
```

Figura 3 – Remoção dos outliers no *boxplot* dos gastos

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, a figura abaixo demonstra a construção de gráficos de *boxplots*.

```
def remover_outliers(grupo, coluna):
    q1 = grupo[coluna].quantile(0.25)
    q3 = grupo[coluna].quantile(0.75)
    iqr = q3 - q1
    return grupo[(grupo[coluna] >= q1 - 1.5 * iqr) & (grupo[coluna] <= q3 + 1.5 * iqr)]

# Aplicando para gasto total 2024
df_limpo = df.groupby('Porte_populacional', group_keys=False).apply(lambda grupo: remover_outliers(grupo, 'A_2024'))

# Boxplot
df_limpo.boxplot(column='A_2024', by='Porte_populacional')
plt.title("Distribuição dos Gastos Totais em 2024 por Porte (sem outlier)")
plt.suptitle("")
plt.ylabel("R$ (total)")
plt.grid(axis='y')
plt.show()
```

Figura 4 – Construção de gráficos de *boxplots*

Fonte: Elaboração própria.

O uso da IA foi feito através de um conjunto de ferramentas para gerar análises visualmente mais claras, trabalhando com dados brutos para gerar insights interessantes para os efeitos de nossa análise.

Em outros momentos do texto, o ChatGPT foi utilizado para auxiliar na organização de material escrito e no desenvolvimento de temas previamente fornecidos, na identificação de pontos notáveis de tabelas, bem como na interpretação mediante uma engenharia de prompts para a formulação estratégica das instruções necessárias à interpretação dos textos.

2.2 Aspectos Metodológicos sobre o Orçamento Público

O orçamento público é, em linhas gerais, a discriminação das receitas e das despesas. Os elementos fundamentais do Orçamento Público no Brasil, previstos na Constituição Federal de 1988, são: i) Plano Plurianual (PPA); ii) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos eles são elaborados em peças orçamentárias, alinhados ao programa de governo no âmbito do Poder Executivo e, posteriormente, são aprovados em forma de lei pelo Poder Legislativo. O PPA funciona como um plano de governo, pois estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. A LDO orienta a elaboração do Orçamento, no sentido de ajustar as ações de governo previstas no PPA em termos de prioridades e possibilidades de gasto. Por fim, a LOA é o instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais, pois fixa a programação das despesas para o exercício financeiro.

O segundo elemento normativo que orienta o entendimento sobre o orçamento público está na Portaria Interministerial nº 42, de 14 de abril de 1999, reproduzindo o princípio da autonomia federativa aos três entes federados na elaboração das suas peças orçamentárias:

Art. 3º – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º – Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais. (Brasil, 1999, p. 2).

No entanto, a importância da referida Portaria Interministerial está na proposta de padronização obrigatória da classificação funcional das despesas. Em termos práticos, a Portaria propôs uma classificação numeral de 28 funções orçamentárias, cada

qual com suas específicas subfunções. Uma função orçamentária é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção, por sua vez, representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público (Brasil, 1999).

A classificação dos gastos em segurança pública por meio da função de gasto tem sido utilizada como ferramenta de análise pela literatura especializada e também pelo relatório do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, elaborado e publicado anualmente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Essa foi, portanto, uma das três variáveis de análise do gasto per capita em segurança pública utilizado na pesquisa que ensejou o presente relatório.

No caso da função 06 — Segurança pública —, a Portaria Interministerial nº 42/99 definiu três subfunções:

- 181 – Policiamento;
- 182 – Defesa Civil; e
- 183 – Inteligência.

Ao adotar tais critérios, a pesquisa que nutre este texto analisou a função de gasto em segurança pública como fonte inicial da informação sobre o orçamento. Afinal, trata-se do maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público em um determinado tema/assunto. No entanto, os dados analisados a partir dos municípios da amostra apresentaram uma variedade de subfunções de gasto em segurança pública, sendo que essas também estão vinculadas à função de gasto 04 — Administração. Ainda, por também considerarmos no estudo as ações voltadas à prevenção à violência e à criminalidade, foi necessário abranger o escopo de análise para incluir as funções:

- 14 – Direitos de cidadania;
- 08 – Assistência social;
- 10 – Saúde; e
- 12 – Educação.

Foram, assim, incluídas como gasto de segurança pública as ações da função 08 — Assistência social —, a partir das ações orçamentárias ligadas a: i) conselho tutelar; ii) sistema socioeducativo; iii) prevenção e enfrentamento às drogas; iv) prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher; e v) população em situação de rua. No entanto, para alguns municípios, algumas dessas ações estão sob a função de gasto 10 — Saúde. No caso da educação, foram consideradas as subfunções que enquadram a ação orçamentária do PROERD.

O quadro abaixo resume todas as funções e subfunções de gasto encontradas na amostra.

Quadro 1 – Relação geral das funções e subfunções de gasto na segurança pública e prevenção à criminalidade consideradas para análise da pesquisa

Função de gasto	Subfunção de Gasto
04 - Administração	122 - Administração geral
	181 - Policiamento
	182 - Defesa civil
06 - Segurança pública	122 - Administração geral
	126 - Tecnologia da informação
	181 - Policiamento
	182 - Defesa civil
	183 - Informação e inteligência
	421 - Custódia e reintegração social
	452 - Serviços urbanos
	541 - Preservação e conservação ambiental
	542 - Controle ambiental
	545 - Meteorologia
08 - Assistência social	782 - Transporte rodoviário
	122 - Administração geral
	243 - Assistência à criança e ao adolescente
	244 - Assistência comunitária
	845 - Outras transferências
10 - Saúde	122 - Administração geral
	301 - Atenção básica
	302 - Assistência hospitalar e ambulatorial
12 - Educação	122 - Administração geral
	301 - Atenção básica
	361 - Ensino fundamental
14 - Direitos de cidadania	122 - Administração geral
	244 - Assistência comunitária
	421 - Custódia e reintegração social
	422 - Direitos individuais, coletivos e difusos
15 - Urbanismo	452 - Serviços urbanos
18 - Gestão ambiental	542 - Controle ambiental

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1999) e TCE-MG (2025).

O planejamento orçamentário dos municípios é resultado de um conjunto de elementos objetivos e subjetivos que ultrapassam as diretrizes contidas na portaria interministerial de definição das funções e subfunções de gasto. A forma por meio da qual os municípios associam as ações orçamentárias às subfunções são muito variadas entre si e dependem do órgão da administração municipal que é responsável pelo gasto. Como exemplo, temos os casos dos municípios que possuem secretaria municipal que compartilha a pasta da segurança pública com outras áreas, atribuindo como gasto em segurança pública as subfunções de *transporte rodoviário*, *controle ambiental e meteorologia*.

Nesse diagnóstico, propomos categorias para as subfunções (respeitando as diretrizes nacionais) como forma de organização das informações levantadas, já que encontramos enormes disparidades na maneira por meio da qual os municípios classificam as ações orçamentárias nas respectivas subfunções. Como exemplo, identificamos municípios que classificaram o gasto com a Guarda Civil Municipal na subfunção *defesa civil*. Para os fins de análise desta pesquisa, reorganizamos esse gasto na subfunção *policiamento*. Também identificamos municípios que classificaram os convênios com as forças policiais na subfunção administração geral, o que também nos levou a reclassificá-los na subfunção *policiamento*. No caso das funções 08, 10, 12 e 14, organizamos todas as subfunções em uma só: *assistência comunitária*.

Portanto, para fins de análise e elaboração dos gráficos com o uso das ferramentas de análise de dados quantitativos, os gastos per capita dos municípios da amostra foram organizados em quatro variáveis de subfunção de gasto:

- policiamento: subfunções de gasto com essa classificação, mas incluindo outros gastos nas subfunções que se aproximam dessa finalidade (administração geral, infraestrutura urbana, serviços urbanos);
- tecnologia e inteligência: subfunções de gasto com essa classificação, mas incluindo outros gastos nas subfunções que se aproximam dessa finalidade;
- defesa civil: subfunções de gasto com essa classificação, mas incluindo outros gastos nas subfunções que se aproximam dessa finalidade; e
- assistência comunitária: todas as subfunções de gasto ligadas a assistência social e direitos de cidadania.

A segunda das três variáveis de análise do gasto per capita em segurança pública utilizada na pesquisa que dá origem a este relatório foi propor uma organização das categorias das rubricas orçamentárias, de forma a padronizar, para fins de efeito de análise pretendidos, os gastos em segurança pública dos municípios. Nesse caso, foram adotados os seguintes passos. Primeiramente, tivemos que organizar em uma

planilha todas as rubricas orçamentárias dos municípios nas funções e subfunções apresentadas acima, e realizar a leitura dos nomes das rubricas conforme estavam disponíveis no orçamento público. Logo após, dois dos pesquisadores, em momentos separados e de forma individual, propuseram terminologias para as rubricas, de forma a categorizá-las. Por fim, as propostas foram debatidas em grupo, chegando a um resultado final. Ao todo, foram propostas 28 categorias de rubrica orçamentária.

O quadro abaixo apresenta as categorias de análise das ações orçamentárias, cada qual com a sua respectiva explicação.

Novamente, para fins de análise e elaboração dos gráficos com o uso das ferramentas de análise de dados quantitativos, organizamos as 28 categorias de rubricas orçamentárias em quatro variáveis:

- Convênios forças policiais: concentra todas as categorias de rubricas orçamentárias destinadas a essa finalidade, incluindo a rubrica Infraestrutura e equipamentos para as forças policiais estaduais. Representa, ao todo, 7 rubricas;
- Guarda Civil Municipal: concentra a rubrica específica para essa finalidade. Representa, portanto, somente 1 rubrica.
- Gestão da segurança pública: concentra todas as demais rubricas orçamentárias que não se encaixam nas demais. Representa, ao todo, 13 rubricas.
- Prevenção à criminalidade: concentra todas as rubricas orçamentárias destinadas a ações de prevenção à criminalidade. Representa, ao todo, 7 rubricas.

Por fim, a terceira e última das três variáveis de análise do gasto per capita em segurança pública utilizada na pesquisa foi propor uma divisão quanto à ordem dos gastos: “ordem pública” e “prevenção”, de forma a padronizar, para fins de efeito de análise pretendidos, os gastos em segurança pública dos municípios. Temos, portanto, as seguintes categorias contidas em cada um desses gastos:

- prevenção: todas as 7 rubricas orçamentárias voltadas para ações de prevenção e conselho tutelar; e
- ordem pública: todas as 21 rubricas orçamentárias, incluindo os convênios, a capacitação, a inteligência, a defesa civil, a manutenção das secretarias municipais, o sistema prisional e o sistema socioeducativo.

Para facilitar a compreensão, o quadro abaixo resume as três variáveis de análise do gasto per capita em segurança pública.

Quadro 2 – Categorias das ações orçamentárias analisadas na pesquisa

Categoria da rubrica	Descrição
Capacitação	Ações que mencionam o termo <i>capacitação</i> , independentemente do público — Guarda Municipal ou servidores da Secretaria de Segurança Pública
Conselho Comunitário de Segurança	Ações que mencionam tal instância, independentemente da finalidade
Conselho Tutelar	Ações que mencionam tal instância, independentemente da finalidade
CONSEP	Ações que mencionam tal instância, independentemente da finalidade
Convênio Corpo de Bombeiros	Ações que mencionam os termos “apoio”, “convênio”, “manutenção de convênio” com a referida força de segurança pública
Convênio outras forças policiais	Ações que mencionam Polícia Militar Florestal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária, dentre outros
Convênio Polícia Civil e Militar	Ações que mencionam ambas as forças policiais, de forma tal que impossibilita saber se há destinação específica a somente uma delas
Convênio Polícia Civil	Ações que mencionam os termos “apoio”, “convênio”, “manutenção de convênio” com a referida força de segurança pública
Convênio Polícia Militar	Ações que mencionam os termos “apoio”, “convênio”, “manutenção de convênio” com a referida força de segurança pública
Convênio SEJUSP	Ações que mencionam os termos “apoio”, “convênio”, “manutenção de convênio” com a Secretaria Estadual
Defesa Civil	Ações de prevenção e redução de riscos de desastres, manutenção dos conselhos e fundos de defesa civil, ou manutenção dos órgãos da administração municipal
Fundo Municipal de Segurança Pública	Ações que mencionam tal instância
Gestão da Segurança Pública	Ações voltadas para a estrutura de governança dos órgãos e das agências municipais
Guarda Civil Municipal	Ações que mencionam a Guarda Civil Municipal, sob qualquer característica, tais como: aquisição de equipamentos, estruturação do canil
Infraestrutura e equipamentos para as forças policiais estaduais	Ações voltadas para aquisição de equipamentos para a Polícia Civil e para a Polícia Militar, e construção de delegacias e quartéis
Inteligência	Ações que faziam menção ao termo
Manutenção da Secretaria de Segurança Pública	Todas as ações das Secretarias Municipais inseridas na função de gasto 06 ou na função 04, independentemente da finalidade (atividades administrativas, encargo de pessoal, dentre outras)
Ordem urbana	Ações voltadas para iluminação pública e ações de infraestrutura urbana (conservação de praças, melhoramento da rede pública)
Outros	Ações despendidas para a junta militar e apoio ao Fórum
Prevenção – População em Situação de Rua	Ações que mencionam o termo “população de rua” ou “centro POP”, independentemente da finalidade
Prevenção da violência e da criminalidade	Ações que faziam menção aos programas estaduais de prevenção à criminalidade, bem como as mais genéricas com essa terminologia
Prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher	Ações que mencionam o termo “mulheres” ou ações específicas para esse público, independentemente da finalidade
Prevenção e enfrentamento às drogas	Ações que mencionam o termo “drogas” ou “antidrogas”, ou ações específicas para esse público, independentemente da finalidade
PROERD	Ação que faz menção específica a esse programa
Sistema prisional	Ações que faziam menção específica à manutenção das atividades do sistema prisional (manutenção das unidades prisionais, saúde prisional, atendimento aos egressos)
Sistema socioeducativo	Ações voltadas para o cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto e para a manutenção dos centros de atendimento socioeducativo
Tecnologia	Ações que faziam menção explícita a: <i>programa olho vivo; videomonitoramento municipal; COPBH; monitoramento</i>
Trânsito	Ações contidas no orçamento das Secretarias Municipais que compartilham a pasta da segurança pública com outras políticas setoriais, especificamente com trânsito

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3 – Resumo das variáveis utilizadas para elaboração dos gráficos e análises per capita nas ferramentas de análise de dados quantitativos

Variável 1: ordem do gasto	Variável 2: subfunção de gasto	Variável 3: rubrica orçamentária
Ordem Pública	Policiamento	Convênio forças policiais
	Defesa civil	Guarda Civil Municipal
	Tecnologia e inteligência	Gestão da segurança pública
Prevenção	Assistência comunitária	Prevenção à criminalidade

Fonte: Elaboração própria.

Como caminho no acesso aos dados analisados acerca da estrutura orçamentária do município, escolhemos trabalhar com o elemento de despesa. Para isso, a principal fonte de informação foi o conteúdo disponível no sítio virtual do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), o qual disponibiliza relatórios e informações de acompanhamento dos municípios, principalmente em relação ao orçamento. Outra ressalva metodológica é o ajuste pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA até janeiro de 2025, no levantamento de informações orçamentárias dos municípios em anos diferentes. Também trabalhamos, como fontes de dados secundárias sobre o orçamento público, a lei e os respectivos anexos do Plano Plurianual 2022–2025, que organizam os programas prioritários de governo para o ciclo mencionado. Foi a orientação do ciclo do PPA que nos levou à definição do período de análise orçamentária para os anos de 2022, 2023 e 2024.

Por fim, utilizamos como dados primários as entrevistas realizadas com os gestores municipais. Destacamos trechos de algumas das entrevistas realizadas como parte da análise e dos resultados encontrados. A relação do número total de entrevistas utilizadas está disponível no apêndice.

2.3 Cálculo do fator de expansão sobre orçamento e Guarda Civil Municipal

Esta seção apresenta os procedimentos adotados para o cálculo do fator de expansão utilizado na pesquisa sobre a capacidade de investimento dos municípios mineiros em segurança pública e sobre a presença de Guardas Municipais nos municípios. O peso amostral ou fator de expansão de uma amostra indica o número de unidades populacionais que cada unidade amostral representa, permitindo que os dados amostrais sejam utilizados tanto para os cálculos das estimativas das estatísticas populacionais de interesse (parâmetros populacionais de interesse) quanto para realização de inferências sobre tais parâmetros de Minas Gerais. Ambos estão separados pelas subseções abaixo.

2.3.1 Orçamento

A pesquisa abrangeu uma amostra de 41 municípios do estado de Minas Gerais, distribuídos conforme o porte populacional: micro (até 10 mil habitantes), pequeno (de 10 mil a 50 mil habitantes), médio (de 50 mil a 100 mil habitantes) e grande (mais de 100 mil habitantes). Ao todo, o estado possui 853 cidades.

O fator de expansão calculado visa garantir que as estimativas obtidas a partir da amostra sejam representativas para cada estrato populacional definido, possibilitando generalizações para o conjunto dos municípios mineiros. Para tal, os municípios pesquisados foram estratificados segundo o porte populacional mencionado, permitindo ajustar o peso relativo de cada município da amostra ao total do estado.

O peso amostral ou fator de expansão de uma amostra indica o número de unidades populacionais que cada unidade amostral representa, permitindo que os dados amostrais sejam utilizados tanto para os cálculos das estimativas das estatísticas populacionais de interesse (parâmetros populacionais de interesse) quanto para realização de inferências sobre tais parâmetros (Cochran, 1977; Bolfarine; Bussab, 2000).

O fator de expansão para cada célula foi calculado pela razão entre o número total de municípios do estado em cada faixa populacional e o número de municípios pesquisados naquela mesma faixa:

$$w_{hi} = \frac{N_h}{n_h}$$

Em que:

- N_h é o total de municípios de Minas Gerais em uma determinada faixa populacional; e
- n_h é o número de municípios de Minas Gerais em uma determinada faixa populacional que participaram da pesquisa.

Como todos os municípios de uma mesma faixa populacional (estrato) compartilham o mesmo peso, os fatores de expansão foram aplicados uniformemente dentro de cada categoria. Os fatores de expansão variaram de acordo com o porte populacional, refletindo diferenças nas proporções entre o total de municípios de Minas Gerais e as localidades participantes da pesquisa. Por exemplo, o fator de expansão dos municípios pequenos foi 6,3333, o que significa dizer que uma cidade pesquisada que tenha esse porte representa 6,3 cidades dessa faixa populacional no estado de Minas Gerais.

2.3.2 Guarda Civil Municipal

A pesquisa abrangeu uma amostra de 15 municípios do estado de Minas Gerais, distribuídos conforme o porte populacional: micro (até 10 mil habitantes), pequeno (de 10 mil a 50 mil habitantes), médio (de 50 mil a 100 mil habitantes) e grande (mais de 100 mil habitantes). Ao todo, o estado possui 83 cidades que possuem Guardas Municipais.

O fator de expansão calculado visa garantir que as estimativas obtidas a partir da amostra sejam representativas para cada estrato populacional definido, possibilitando generalizações para o conjunto dos municípios mineiros que possuem Guarda Municipal. Para tal, os municípios pesquisados foram estratificados segundo o porte populacional mencionado, permitindo ajustar o peso relativo de cada município da amostra ao total do estado.

O peso amostral ou fator de expansão de uma amostra indica o número de unidades populacionais que cada unidade amostral representa, permitindo que os dados amostrais sejam utilizados tanto para os cálculos das estimativas das estatísticas populacionais de interesse (parâmetros populacionais de interesse) quanto para realização de inferências sobre tais parâmetros (Cochran, 1977; Bolfarine; Bussab, 2000).

O fator de expansão para cada célula foi calculado pela razão entre o número total de municípios do estado que possuem Guarda Municipal em cada faixa populacional e o número de municípios pesquisados com Guarda Municipal naquela mesma faixa:

$$w_{hi} = \frac{N_h}{n_h}$$

Em que:

- N_h é o total de municípios de Minas Gerais que possuem Guarda Municipal em uma determinada faixa populacional; e
- n_h é o número de municípios de Minas Gerais que possuem Guarda Municipal em uma determinada faixa populacional que participaram da pesquisa.

Como todos os municípios de uma mesma faixa populacional (estrato) compartilham o mesmo peso, os fatores de expansão foram aplicados uniformemente dentro de cada categoria.

Os fatores de expansão variaram de acordo com o porte populacional, refletindo diferenças nas proporções entre o total de municípios de Minas Gerais e as localidades participantes da pesquisa. Por exemplo, o fator de expansão dos municípios pequenos foi 18,00, o que significa dizer que uma cidade que possui Guarda Municipal

pesquisada que tenha esse porte representa 18 cidades dessa faixa populacional no estado de Minas Gerais.

Uma ressalva é feita em relação aos municípios de porte micro, cujo universo é constituído por 15 cidades mineiras que possuem Guarda Municipal. No entanto, nenhum município desse porte figurou na amostra, impedindo a sua extrapolação para o universo de pesquisa. Diante disso, os 15 municípios amostrados são utilizados para representar 68 cidades de Minas Gerais que possuem Guarda Municipal.

A oferta de políticas públicas de segurança e o papel do município



3. A oferta de políticas públicas de segurança e o papel do município

A segurança pública, enquanto pauta de serviço a ser ofertado para a sociedade, apresenta um conjunto de características próprias. A começar pelo conteúdo, a violência é um fenômeno complexo e multicausal, pois:

Cada tipo de violência possui uma dinâmica específica e está associada a determinados fatores de risco, isto é, a fatores que, combinados, potencializam a possibilidade de o crime ou a violência acontecer. (Risso, 2016, p. 16).

O conceito de violência envolve comportamentos diferentes, fatores distintos da ordem social e a forma com que a cobertura desses eventos é absorvida pela atuação do Estado. Isso significa, concomitantemente, que o conteúdo de uma política pública de segurança precisa encontrar soluções para problemas muito distintos e que os sentidos atribuídos aos problemas e os atores envolvidos na provisão desses bens e serviços não compartilham do mesmo conjunto de crenças.

Sendo assim, é importante considerar que há um movimento pendular no Brasil sobre a proposição de políticas públicas de segurança (Beato Filho, 1999). Segundo o autor, há uma oscilação entre propostas que giram ora em torno da reforma social — na crença de que o crime resulta de fatores socioeconômicos — e ora em torno da dissuasão individual — na crença de que a criminalidade encontra condições ideais de florescimento quando são baixos a disciplina individual e o respeito a normas sociais. O que o autor propõe, nesse caso, é que ambos os modelos e suas proposições não são excludentes, mas complementares:

O que tem sido eficaz são programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multi-institucional entre Estado e sociedade. [...] O Estado deve mobilizar organizações que atuam nas áreas da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança. (Beato Filho, 1999, p. 25).

A literatura internacional mais ortodoxa tem discutido as políticas públicas de controle da violência através de ações macroestruturantes e de natureza política mais ampla. Entretanto, existe um consenso crescente de que muitas das dimensões cruciais para o controle do crime, da violência e da desordem são delineadas localmente (Beato

Filho, 1999). Ao identificar problemas públicos em segurança, é necessário atribuir responsabilidades sobre quem deve propor e direcionar as soluções. Nesse sentido, é crescente o interesse na compreensão do papel dos municípios no desenvolvimento de projetos e programas para se lidar com a segurança pública (Corralo; Kemmerich, 2016; Peres; Bueno; Tonelli, 2016; Risso, 2016; Ribeiro; Patrício, 2008).

Para tanto, cumpre destacar a estrutura federativa brasileira, que, a partir da Constituição Federal de 1988, atribuiu autonomia a três entes federados: a União, os estados federados e os municípios. O Brasil é a única federação do mundo que possui três entes federados, o que significa dizer que:

A autonomia constitucional de estados e municípios vem associada com a autodeterminação no âmbito das suas competências, o que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-gestão. (Grin; Gonçalves, 2024, p. 3).

A emancipação dos municípios a essa condição de ente autônomo também é peculiar ao arranjo brasileiro, e tem traços culturais e históricos que corroboram a força do poder local na política nacional (Carvalho, 2005). Os estudos sobre a origem e o papel do município na federação brasileira destacam sua importância pela base do seu poder, que é local:

[...] por estar mais próxima das necessidades diárias da população, teria uma percepção mais acurada dessas, podendo, assim, agir com mais eficácia no desempenho das funções do Estado. (Diniz Filho, 2014, p. 38).

Se considerarmos os governos subnacionais — estados federados e municípios — em seu conjunto, a autonomia federativa foi um dos pilares da Constituição Federal de 1988, que reestrutura as áreas fiscal, política e administrativa dos entes. No primeiro aspecto — a autonomia fiscal —, os três entes federados possuem fonte de arrecadação própria. Somam-se ao orçamento dos governos subnacionais as transferências intergovernamentais (de parte de alguns impostos arrecadados por um determinado ente federado), as quais podem ser obrigatórias ou voluntárias.

No aspecto da autonomia política, há a garantia da representação em âmbito local — na eleição para Presidente da República, governadores e prefeitos —, como também há a garantia de participação dos entes federados na instância decisória nacional, por

meio da representação bicameral no Congresso Nacional¹. No aspecto do exercício da autonomia administrativa, o extenso rol de responsabilidades comuns atribuídas aos três entes federados no âmbito das políticas públicas tem provocado análises e discussões em áreas específicas de políticas públicas. Afinal, há um contexto descritivo e histórico que considera as particularidades de conformação de cada uma delas.

O estudo sobre as responsabilidades dos entes federados na provisão de políticas públicas nos leva ao arcabouço normativo da dinâmica das relações federativas e a provisão de políticas públicas. Durante a redemocratização brasileira, a argumentação descentralizadora era praticamente unanimidade no cenário político brasileiro e foi tratada como um dos elementos conformadores do pacto federativo pós-88 (Dutra, 2018; Diniz Filho, 2014; Franzese; Abrúcio, 2009; Falleti, 2006). De acordo com a Constituição Federal de 1988, as atribuições constitucionais aferidas aos municípios são:

[...] legislar sobre questões de interesse local; complementar a legislação federal e estadual quando possível; criar e arrecadar seus próprios impostos; organizar e executar diretamente ou sob regime de concessão ou autorização de serviços públicos de interesse local; manter programas nas áreas de educação infantil e fundamental; prestar serviços de saúde; promover ordenamento do território e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo; aprovar, por lei, o Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; e implementar a política de desenvolvimento urbano. (Grin; Gonçalves, 2024, p. 4).

De certa forma, os governos subnacionais exerceriam uma “autonomia negativa” (Grin; Gonçalves, 2024), pois não estão obrigados a aderir às políticas nacionais desenhadas por arranjos institucionais pelo governo federal (Dutra, 2018). Em decorrência disso, um dos principais efeitos negativos apontados pela literatura sobre o processo de descentralização fiscal pós-88 foi o descompasso entre a maior capacidade fiscal dos municípios e a ausência de instrumentos de descentralização coordenada de competências sobre as políticas públicas (Soares, 2012). O campo da segurança pública é exemplo profícuo das inconsistências e dificuldades de rearranjos organizacionais entre os entes federados.

1 Nesse caso, a Câmara dos Deputados representa a instância decisória do cidadão, enquanto o Senado Federal representa a instância decisória dos governos estaduais. Essa é uma das formas de controle do poder federal por parte dos estados, que contam também com o Poder Judiciário para zelar pelos seus direitos constitucionais (Abrúcio; Costa, 1998).

Muitos estudos sobre os arranjos institucionais de políticas públicas abordam as barganhas negociadas entre a União, o governo estadual e os municípios na adesão a programas nacionais por meio do repasse de recursos financeiros (Dutra, 2018). Esse modelo de indução federal tem um desenho específico organizado a partir do Sistema Único de Saúde (SUS) e vem sendo adaptado desde então para outras áreas de políticas públicas. A proposta é um dos desenhos de arranjos institucionais que organizam o processo de descentralização de responsabilidades e competências entre os entes federados na provisão de políticas públicas. Sobre esse aspecto, cada área de política pública possui sua própria trajetória de institucionalização das ferramentas e da acomodação dos arranjos institucionais promovidos pelo governo federal, sobretudo os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas (Dutra, 2018) observados na saúde, na educação, na assistência social e na habitação, em graus distintos de institucionalização.

No campo da segurança pública, é necessário trabalhar com ferramentas analíticas que posicionem o governo federal como “ausente” do seu papel de indutor da coordenação federativa. Afinal:

[...] na retomada da ordem democrática, no fim dos anos 1980, diferentemente do que aconteceu com outros direitos respaldados e reformulados pela Constituição, o direito à segurança e à ordem, bem como a estrutura organizacional que deveria garanti-los, ficou restrito à listagem de algumas organizações policiais vinculadas ao capítulo da “defesa do Estado e das instituições democráticas”, passando ao largo da característica cidadã atribuída às demais esferas da vida social brasileira que começava a se reconfigurar. (Ballesteros, 2014, p. 7).

Desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001, e a elaboração da primeira Política Nacional de Segurança Pública, no ano 2000, constatou-se que:

[...] desde sua instituição, o Fundo [FNSP] passou a ser encarado mais como uma linha de recursos de que cada Estado ou município poderia lançar mão, do que uma forma estruturada e comandada pelo governo federal para uma política unificada de segurança pública. (Grossi apud Ballesteros, 2014, p. 14).

O trabalho em tela se filia à corrente de pensamento que entende a descentralização como a transferência de poder decisório, e não apenas executório, de maneira que seu conteúdo político redefine as estruturas de poder internas do Estado onde

é levado a cabo (Melo, 1996). A partir da posição do município na segurança pública, trabalhamos com a ideia de que as escolhas dos municípios na provisão da segurança pública os colocam como atores relevantes na barganha federativa. Afinal, conforme já mencionado, falar de segurança pública municipal nos remete a um enquadramento conceitual oriundo de certa tradição de pensamento político brasileiro, marcada pelo movimento pendular entre centralismo e descentralismo (Faoro, 1997).

Sob a ótica estritamente constitucional, nenhum ente federado está nominalmente responsável pela segurança pública, de forma que permanece o entendimento do artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Se a Carta Magna colocou o protagonismo de atuação na pauta das instituições policiais estaduais, o problema apontado por alguns autores sobre essa abordagem está na restrição sobre o entendimento da segurança pública a uma questão de polícia. Com a Constituição de 1988, pouco se falava do município, restrito apenas à defesa do patrimônio público. Entretanto, desde a última década assistimos a um movimento em direção aos municípios como protagonistas na segurança. Cada vez mais a população dos centros urbanos exige uma ação mais incisiva não apenas dos municípios, mas do próprio governo federal.

Contudo, a moldura conceitual de segurança pública ainda é a mesma e não serve mais para a compreensão dos problemas de crime e desordem que ocorrem nos municípios. A definição de competências jurisdicionais passa a ser cada vez mais objeto de discussão e, em alguns casos — como acerca da competência das Guardas Municipais —, chega a ser objeto de deliberações por parte do Supremo Tribunal Federal. Mas algumas confusões são persistentes.

Utiliza-se o termo “segurança pública” de forma intercambiável com “segurança pública municipal”, levando a que discussões sobre o controle do crime e a manutenção da ordem no contexto da gestão urbana sejam frequentemente mescladas, como se estivessem se referindo a fenômenos da mesma natureza. No entanto, esses termos abrangem conceitos distintos que são cruciais para o desenvolvimento de estratégias eficazes para proteger os cidadãos e manter a ordem social.

Neste relatório, trataremos de uma versão distinta de segurança pública, que passa a incorporar aspectos mais abrangentes da gestão das cidades, tais como: medo do crime, proteção de patrimônio público, infraestrutura urbana, desastres, saúde, proteção de jovens e adolescentes, e crimes que ocorrem nas ruas rotineiramente. Em língua inglesa, temos uma distinção clara entre **public security** e **public safety**. **Public security**, via de regra, está sob a responsabilidade dos estados nacionais ou entes estaduais, e que lidam com ameaças de nível regional e global. Existe, todavia, uma outra ordem de problemas que afligem os cidadãos nas grandes cidades e que dizem respeito ao **public safety**, isto é, fenômenos relativos ao bem-estar dos cida-

dãos e que se referem mais diretamente à segurança e ao bem-estar da comunidade em nível local. Inclui medidas proativas, como policiamento comunitário, estratégias de gestão urbana e prevenção criminal por meio do desenho ambiental, proteção de patrimônio público — como prédios, escolas, postos de saúde e hospitais — e gestão de mobilidade urbana e trânsito. Enfatiza a participação cidadã, o engajamento comunitário e intervenções urbanas preventivas.

A gestão de segurança municipal, portanto, envolve mais questões relativas a eventos que possam causar danos, como crimes, desastres ou acidentes. Significa, portanto, desenvolver estratégias proativas para prevenir incidentes e ações reativas para responder a emergências. O objetivo principal é garantir um ambiente seguro e saudável, onde os moradores possam viver sem medo. Os governos locais desempenham um papel fundamental na segurança pública ao implementarem políticas e programas voltados para a prevenção do crime e a preparação para emergências. Isso inclui o fortalecimento do engajamento comunitário, a melhoria da infraestrutura urbana e a garantia de práticas eficazes de aplicação da lei.

3.1 O que a literatura nos diz sobre a atuação dos municípios na segurança pública

O conceito de **public safety** entrecruza com o novo cenário da provisão de segurança pública que passa a se constituir como parte da administração municipal. Assim, entendem-se como necessárias novas abordagens sobre a problemática da violência e sobre o papel exercido por esse ente federado em responder às demandas da população por segurança e redução da criminalidade (Sales Lima *et al.*, 2014). O protagonismo municipal na segurança pública tem sido apontado como importante e essencial para a efetividade das políticas de segurança e para a redução da violência, sobretudo, prezando-se por uma atuação preventiva (Chies; Rivero, 2019; Corralo; Kemmerich, 2016; Lima *et al.*, 2015; Ricardo; Caruso, 2007), como é a fala registrada em uma das entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo: *“embora a política de segurança pública equivocadamente esteja centralizada nos estados, a vida acontece na cidade. A vida real é aqui, é agora, é ali na rua”* (Entrevista 20).

A fala apresentada sintetiza o argumento recorrente na literatura para a compreensão da nova perspectiva que aponta os municípios como atores favorecidos para atuarem no campo da gestão institucional de conflitos: a proximidade com as questões que ocorrem e são de interesse local (Albuquerque; Karruz, 2018; Lima *et al.*, 2015; Veríssimo, 2009). Dito de outra forma, essa mudança se orienta através da concepção de que os problemas do crime e dos delitos de desordem urbana são essencialmente um

problema local, mais do que estadual e federal. Assim, essa nova relação, nas palavras de Soares (2005, p. 29):

[...] tende a facilitar a operação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrático, de articulação com a sociedade, de planejamento sensível às peculiaridades de bairros e comunidades e de avaliação sistemática das políticas públicas.

Isso quer dizer que a esfera de poder municipal é a fonte precursora e promotora de uma capilaridade de que nenhuma outra instância de governo dispõe na estrutura federativa. Nesse sentido, qualquer projeto local que se queira desenvolver tem que dispor de funcionários na ponta, nos bairros, nas comunidades e às vezes em ruas específicas. Quem tem essa distribuição na ponta e conhece bem esses locais é, essencialmente, a administração municipal.

Apesar de existirem dimensões extralocais e transnacionais que podem ser vislumbradas através do crime organizado ou dos crimes cibernéticos, aqueles que são mais frequentes e que afligem os cidadãos são delitos locais de crime e desordem (PNV, 2012; SEJUSP/CRISP 2025). Sendo assim, também podemos elencar como elementos discursivos que demandam maior protagonismo do município na segurança pública as pressões políticas e sociais oriundas da elevação da violência, bem como a dificuldade de interferir em decisões em esferas superiores do governo (Albuquerque; Karruz, 2018).

Dentre as experiências municipais na segurança pública já mapeadas pela literatura, permanece o debate entre as ações desejáveis (sob um viés normativo) e as ações fáticas (estudos de caso empíricos) em prol da aplicação plena de uma política de segurança municipal. A atuação dos municípios — bem como as dos demais entes federados — na segurança pública pode se dar por meio de ações voltadas para a redução da violência (por vezes via manutenção da ordem pública) e de ações de prevenção. As iniciativas mapeadas pela literatura quanto à atuação dos municípios na segurança pública incluem (Kahn; Zanetic, 2005; Sales Lima *et al.*, 2014; Risso, 2016; Albuquerque; Karruz, 2018):

1. A criação de Guardas Municipais;
2. A constituição de Secretarias Municipais de Segurança Pública;
3. A elaboração de Planos Municipais de Segurança Pública;
4. A instituição de Conselhos Municipais de segurança pública;
5. A instituição de Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM), fomentados pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRO-NASCI), do governo federal;

6. A regulamentação de aspectos relevantes para a segurança (divulgação de serviços como o disque-denúncia, e a concessão de alvarás de funcionamento para estabelecimentos);
7. A promoção de ações de caráter preventivo na segurança pública, fomentadas pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRO-NASCI), do governo federal, tais como: Mulheres da Paz, Território da Paz;
8. Apoio às polícias estaduais (combustível, equipamentos ou empréstimo de imóveis).

Contudo, tais esforços municipais não se distribuem uniformemente entre todos os municípios. O porte populacional também tem sido uma variável de análise sobre a participação desse ente federado, uma vez que há uma relação entre os índices de criminalidade e o seu porte. Como lembra Beato Filho (1999, p. 14), “quanto maior a faixa de população, maiores as taxas [de violência], sendo que nas faixas acima de 100 mil habitantes, o ritmo de crescimento é cada vez mais vertiginoso”. Ou seja, a violência e a criminalidade estão concentradas nos grandes centros urbanos. Alguns dos estudos voltados a analisar as capacidades estatais e o desempenho dos municípios se concentram em municípios de grande porte, localizados em Regiões Metropolitanas (Fernandes *et al.*, 2023). No entanto, sabemos que essa não é a realidade brasileira, muito menos a do estado de Minas Gerais. Trabalhamos, então, com a classificação de porte populacional em quatro estratos:

- Micromunicípios – até 10 mil habitantes;
- Pequeno Porte – de 10.001 a 50.000 habitantes;
- Médio Porte – de 50.001 a 100.000 habitantes; e
- Grande Porte – acima de 100.001 habitantes.

Os micromunicípios são considerados a primeira faixa de municípios no cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse grupo, composto por aqueles que abrigam uma população de até 10 mil habitantes, também tem sido objeto de estudo no ambiente acadêmico acerca do seu papel e de sua importância na provisão de serviços públicos, principalmente após o processo de emancipação de muitos municípios ao longo da década de 1990 (Simões, 2004; Nascimento, 2023). Considerando a realidade de Minas Gerais, os micromunicípios representam quase metade dos municípios no estado: cerca de 56% do total de 853 municipalidades. A figura abaixo apresenta a distribuição dos municípios por classes de população, considerando o estado mineiro como exemplo.

O gráfico nos permite ressaltar um aspecto importante ao nos debruçarmos sobre as políticas públicas e o município: o tratamento praticamente uniforme das responsabilidades e competências na provisão de bens e serviços à população em nível

vertical, mas principalmente em nível horizontal entre os 5.570 municípios brasileiros, e também entre os 853 municípios que compõem o estado de Minas Gerais. Isso significa que, independentemente do porte populacional e do perfil socioeconômico, as atribuições constitucionais na provisão das políticas públicas são as mesmas. No entanto, o porte populacional e a capacidade de arrecadação própria trazem assimetrias significativas entre os municípios, o que demanda parcimônia nos estudos que buscam fazer diagnósticos e comparações das capacidades estatais e institucionais dos municípios. A fim de considerar tais especificidades, as análises produzidas neste relatório consideram grupos específicos de acordo com o porte populacional.

Os estudos sobre a participação dos municípios na segurança pública indicam que há uma ação protagonista dos municípios a partir de 2008. Resta saber, no entanto, como e quais têm sido as ações empreendidas nos últimos 15 anos. Para isso, Beato Filho (1999) nos chama a atenção para entendermos como os aspectos da violência e da criminalidade se tornam um problema público. Vamos nos debruçar sobre esse assunto a seguir.

3.2 Resultados sobre os problemas de segurança pública nos municípios da amostra

Uma questão ou fato social — tal como a violência e a criminalidade — se torna um problema público se podemos atribuir essa responsabilidade a alguém, ou seja: “significa decidir que é seu ‘proprietário’” (Beato Filho, 1999, p. 14). Dado o perfil de protagonista dos municípios, apontado ao longo deste capítulo, na pesquisa, visamos compreender quais os esforços que aqueles vêm exercendo para entregar bens e serviços na pauta da segurança pública, contribuindo, ou não, para o combate à criminalidade e à violência, bem como a prevenção a ambas. Sabemos que há inúmeras formas por meio das quais os municípios podem se envolver e atuar na segurança pública: “A primeira decisão importante que deve ser tomada no âmbito municipal recai sobre qual ou quais tipos de violência abordar” (Risso, 2016, p. 17).

Um dos pontos de interesse está, portanto, no conteúdo da política pública e como as questões que circundam a violência e a criminalidade se tornam problemas públicos. Esta subseção aborda o assunto a partir dos resultados encontrados para os municípios da amostra em relação ao entendimento do que seriam os problemas de segurança pública.

Pode-se dizer que um problema de segurança pública é uma ameaça ou violação dos direitos de segurança dos cidadãos gerando uma sensação de insegurança, ameaça ao bem-estar social ou até mesmo aumentando os índices de criminalidade (Beato Filho, 1999). Nesse contexto, fala-se em violações à norma legal, percepção populacio-

nal e capacidade de atuação das diversas instituições de forças de segurança, seja de forma preventiva ou repressiva. Cabe, portanto, observar a prática das intervenções que vêm sendo realizadas pelos municípios, ou seja, a forma como a execução dessas ações contribui até mesmo para uma certa indefinição temática acerca de quais seriam os problemas de segurança pública para os municípios.

Via de regra, os gestores municipais entrevistados durante a pesquisa de campo encontraram dificuldades em responder o que seriam “*problemas de segurança pública*”. Alguns afirmaram que os problemas estariam ligados à sensação de segurança ou que esses problemas existem por negligência ou desleixo do Poder Público. Questões acerca do número de efetivo no contingente na força de segurança estadual também foram apresentadas, bem como a ausência de trabalho social preventivo realizado pelo Poder Público. Entre as respostas que envolveram a sensação de segurança, um dos entrevistados ressaltou o impacto na vida dos cidadãos:

Eu digo o seguinte: para você ter acesso à universidade aí, você precisa de segurança. Para você sair, você precisa de segurança. Você vai na igreja, você precisa de segurança. Você vai sair com a família, é a mesma coisa. Sem segurança, sem essa sensação, você não tem acesso a nada. Você fica privado, praticamente, de tudo. (Entrevista 34).

Outro entrevistado relacionou a sensação de insegurança à insuficiência de policiamento ostensivo no município: “A gente entende como sendo uma sensação da população, quando se sente desprotegida pela segurança. As polícias não estão atuando como deveriam. Isso, para nós, aqui, é questão da segurança” (Entrevista 36). Os apontamentos sobre policiamento também apareceram em outras entrevistas, como na fala: “Olha, eu acho que, assim, [...] falta de efetivo, trabalhar o preventivo, né?” (Entrevista 30).

Alguns entrevistados também identificaram “problemas de segurança” como resultado de descaso público. Foi o caso do entrevistado 21, que afirmou: “Eu enquadraria aqui como [...] a falta de zelo com a segurança de toda a população”. Isso também ocorre na entrevista 22, cujo entrevistado apontou a seguinte situação:

Todo tipo de negligência ou violência vai estar relacionado a uma questão de segurança, na maioria das vezes. Principalmente um estupro de vulnerável, uma violência contra a mulher ou uma questão mesmo de situação de rua que gera uma agressão, um roubo, um furto. (Entrevista 22).

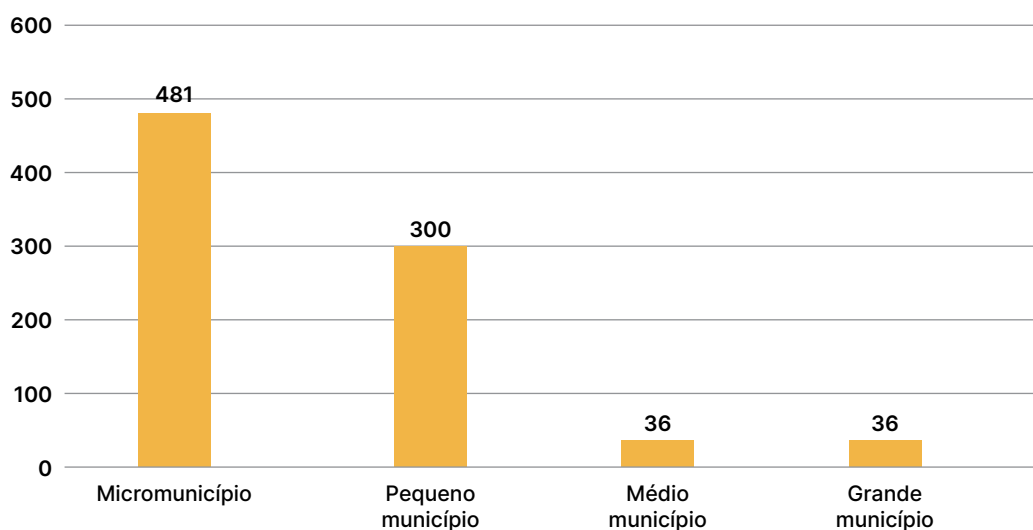


Gráfico 1 – Número de municípios e distribuição da população em Minas Gerais (2024)

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2023).

De certa forma, todas as questões apontadas nas entrevistas posicionam o município como a referência local e direta da atuação do Poder Público. Afinal,

O município, por estar mais próximo da população, poderia gerir, porque ninguém vai lá bater na porta do governador ou do Presidente da República para resolver um problema para ele. Quem está perto da população é o prefeito. As pessoas vão lá, batem na porta do prefeito, querendo isso, querendo aquilo, pedindo para suprir as necessidades dele. (Entrevista 6).

Os representantes da Guarda Civil Municipal defendem a ideia de que os municípios já vêm exercendo uma participação mais ativa na segurança pública. No caso, é destacado o papel que a Guarda Civil Municipal tem exercido localmente e de como tem apresentado uma atuação de apoio, de forma preventiva, além de mais efetiva no combate à criminalidade, dado a ser explorado mais detidamente em tópico específico na subseção a seguir e ao longo dos capítulos deste relatório.

O roteiro de entrevista semiestruturada assinalou uma lista de nove possíveis problemas de segurança pública, de forma que cada gestor entrevistado assinalou se, de fato, o eram. A tabela abaixo resume os principais comentários feitos.

Tabela 1 – Possíveis problemas de segurança pública nos municípios

Problemas	Comentários
Uso e tráfico de drogas	Um problema percebido por todos os municípios, independentemente do porte populacional
Efetivo policial	Destacado pelos municípios como um problema relacionado à sensação de segurança e a questões indiretas (atuação do Poder Público na pauta)
Desordem urbana	Um problema citado é a perturbação do sossego, como as festas em loteamentos e o som alto em festas. Outros entrevistados também mencionaram a falta de planejamento urbano em relação às ruas e ao trânsito
Lixo	Muitos entrevistados comentam sobre a irresponsabilidade dos cidadãos no descarte do lixo, a qual persiste, apesar das iniciativas das prefeituras em termos de reciclagem, coleta seletiva e limpeza de bueiros
Pichação	A maioria dos municípios respondeu não ter problemas com pichação. Um dos entrevistados disse que isso foi permitido graças à instalação de câmeras de videomonitoramento
Roubo de cabos	O furto de cabos é um problema frequente em alguns municípios e cria a necessidade de operações integradas de combate
População em situação de rua	Alguns municípios relataram problemas com população em situação de rua e informaram haver iniciativas, sobretudo da Assistência Social, como abrigos, centros de acolhimento e também cadastros em parceria com a Guarda Civil
Menores em trabalho ilegal	Grande parte dos entrevistados afirmou não ser um problema no município. Alguns mencionaram ações de combate ao trabalho no tráfico de drogas e em vendas de balas na rua
Iluminação Pública	No geral, os gestores entendem a iluminação como questão de extrema importância e como responsabilidade municipal. A grande maioria dos entrevistados assinala os investimentos em lâmpadas de LED
Emissão de alvarás de funcionamento	Um dos municípios diz que a emissão de alvarás gera conflitos de atribuições em relação a qual ator deve ser responsável pela fiscalização

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima apresenta um resumo das principais questões sugeridas pela equipe de pesquisa, a serem confirmadas ou descartadas pelos entrevistados. A partir das análises das entrevistas realizadas, os principais problemas de segurança mencionados com frequência incluem:

- **Uso e tráfico de drogas**, independentemente do porte populacional, foi destacado como o maior problema em praticamente todos os municípios da amostra. Frequentemente, está associado diretamente ao aumento dos furtos e roubos, mas, em alguns casos, foi associado aos índices de homicídio;
- **Redução de efetivo policial**, frequentemente destacada como uma preocupação recorrente, dificultando a atuação eficiente das forças de segurança;

- **Desordem urbana**, como pichação, lixo e roubo de cabos, também foi frequentemente reconhecida como questão relevante de segurança pública pelos entrevistados;
- **População em situação de rua** é vista como um problema recorrente, porém com características locais específicas e variações de gravidade. Foi mais recorrente nos municípios de grande porte populacional.

A partir da lista acima, destacamos como ponto importante para reflexão a aparente diferença entre o que seriam problemas de segurança pública e o que seriam problemas de outras áreas de políticas públicas. Ao contrário do problema do tráfico de drogas, que é visto como um problema de segurança pública, a questão das pessoas em condição de extrema vulnerabilidade social é vista como um problema de assistência social: *“Nós temos uma Secretaria de Assistência Social muito eficiente, né? Que acolhe essas pessoas para não deixar dormir na rua [...]”* (Entrevista 6). Entretanto, a maioria dos municípios não possui clareza acerca de como lidar com essa problemática: *“Não tem clareza nisso, o Brasil. Então, carece dos nossos governantes, a nível de Brasília, a nível de Estado, definirem como que é que vai fazer. Como você vai acabar com o morador de rua?”* (Entrevista 11).

Pudemos observar que o entendimento dos problemas de segurança pública varia, na percepção dos gestores entrevistados, de acordo com o porte populacional do município. Nas entrevistas com gestores de municípios de grande porte, foram mencionados problemas como homicídio, roubo de veículos, furto de cabos, perturbação do sossego, tráfico de drogas, assaltos, problemas gerados por pessoas em situação de rua (como pequenos furtos), domínio territorial de organizações criminosas, disputas de facções e a falta de efetivo nas forças de segurança pública.

Nas entrevistas com municípios de médio porte, foram mencionadas questões como a regulação de aplicativos, o roubo de veículos, a falta de efetivo nas forças de segurança pública, assaltos, homicídios e forasteiros que passam a depender da assistência social da cidade. Já em entrevista com os gestores de municípios de pequeno porte, foram mencionadas questões como o tráfico de drogas, o abandono de crianças, a perturbação do sossego, a violência contra a mulher, o domínio territorial de organizações criminosas, queimadas, roubos em fazendas, furtos e roubo de cabos.

Entre os micromunicípios, foram feitos comentários sobre tráfico de drogas e falta de efetivo nas forças de segurança pública. Nota-se, portanto, que algumas questões aparecem repetidamente, independentemente do tamanho do município, como:

- tráfico de drogas;
- presença de organizações criminosas;

- furto de cabos; e
- a falta de efetivo nas forças de segurança pública.

Uma das visões sobre o problema do tráfico de drogas traz uma associação entre tráfico de drogas e índice de homicídios, conforme destacado na seguinte entrevista:

[...] e o eterno problema que é a droga, [...]. [nome do município] já teve um potencial de crime, de homicídio muito grande, hoje diminuiu muito, foi muito controlado isso aí, mas o crime era mais por briga de gangue mesmo, tinha a ver com a droga, né, a droga é uma droga no país inteiro, né, no país inteiro, e [nome do município] não é diferente. (Entrevista 28).

Também foi recorrente a dificuldade em lidar com essa ocorrência: “Segurança do município, aqui, infelizmente, é do todo o Brasil: droga. Pontos de droga. [...] Tem ponto que a gente não pode ir. [...] Existem pontos dessa forma. Existe local que você não pode ir. Dependendo do certo horário” (Entrevista 11). Grande parte desses municípios associam o tráfico de drogas com as demais ocorrências criminais, como o furto, já que argumentam que os furtos ocorrem para gerar renda para o consumo de drogas. A maneira mais comum na tentativa de combater o tráfico de drogas é por meio do videomonitoramento ou pela instalação de câmeras de segurança, conforme exemplo: “As praças, foram instaladas as câmeras de segurança, porque nas praças, aos finais de semana, tinha muita aglomeração de gente para fazer o uso de droga, a venda de droga” (Entrevista 21).

Outros problemas, no entanto, parecem ser típicos de determinados portes de município, tais como roubo de veículos apenas em municípios grandes e médios, os moradores de rua apenas em municípios grandes, e as queimadas e os roubos em fazendas em municípios de pequeno porte.

Cabe salientar que, mesmo entre os entrevistados que são a favor da atribuição de responsabilidades no âmbito da segurança pública ao município, são identificadas algumas ambivalências. Por exemplo, o mesmo entrevistado que mencionou como justificativa à participação do município na segurança pública as inúmeras ações municipais que têm sido desenvolvidas em âmbito local também respondeu às perguntas sobre problemas de segurança do município com frases como: “Olha, desordem urbana, pelo que a gente acompanha aqui em [nome do município], é mais um problema local, não seja segurança pública, não” (Entrevista 3) e “o lixo já é uma questão mais municipal” (entrevista 3). Nesse sentido, o uso de termos como “problema local” e “questão municipal” em oposição a “problemas de segurança” demonstra que, para o interlocutor, esses campos ainda não parecem intimamente relacionados.

3.2.1 Relação entre fatores de desordem pública e criminalidade/violência

Existe uma vasta literatura na criminologia acerca do tema da desordem e suas relações com o crime (Wilson; Kelling, 1982; Skogan, 1986; Sampson; Raudenbush, 2004; Sampson, 2013). No Brasil, alguns estudos têm apontado a presença de questões de desordem pública, coesão social e a qualidade dos serviços públicos como elementos que afetam a percepção de segurança dos moradores dos grandes centros (Costa, 2021). Em Brasília e Belo Horizonte (Costa; Durante, 2022; Rodrigues; Oliveira, 2012), estudos mostram como esses fatores são responsáveis pelas taxas de percepção e risco dos moradores de grandes centros urbanos. Em Brasília, Costa e Durante (2022) mostram que existe uma correlação com alguns fatores ambientais: a presença de desordens, a coesão social e a qualidade dos serviços públicos. Em Belo Horizonte, Rodrigues e Oliveira (2012) discutem como fatores estruturais, sociodemográficos, de integração social e percepção de desordem influenciam a avaliação do nível de insegurança e do risco de ser vítima de crimes em vizinhanças urbanas.

Embora seja um tema clássico de debate teórico desde a teoria das Janelas Quebradas, para gestores de segurança municipal, esse é um problema de primeira grandeza para a manutenção da ordem nos municípios e para seus gestores. Ao contrário da percepção dos gestores municipais, a imensa maioria das demandas das populações que vivem em grandes e pequenos centros urbanos se refere não exatamente a problemas de crime, mas a questões relacionadas à desordem. Conforme os dados do gráfico abaixo, são questões relacionadas a desordem social, física e de regulação urbana.

A pesquisa de vitimização compõe um dos eixos do Diagnóstico da Segurança Pública. A aproximação de ambos os eixos nos permite capturar a percepção da relação entre fatores de desordem pública e criminalidade/violência, bem como o papel dos municípios nessa área. Ao perguntar aos moradores se, nos últimos 12 meses, eles viram ou ouviram falar de diferentes tipos de ocorrências em suas vizinhanças, os resultados revelam um panorama preocupante de problemas sociais, desordens e violência, que impactam diretamente na sensação de segurança e na qualidade de vida urbana.

1. Consumo de drogas em locais públicos – 56,6%

Mais da metade da população afirma ter visto ou ouvido falar sobre uso de drogas ilegais nas ruas ou praças do seu bairro. É o fenômeno mais citado, indicando que essa é uma realidade amplamente visível e presente na percepção das pessoas ou testemunhos de fato, e que está associada tanto à desordem quanto ao medo da criminalidade.

2. Venda de drogas (tráfico) – 36,7%

Quase quatro em cada dez moradores também ouvem falar ou testemunham pessoas ou grupos ligados ao tráfico, atuando na vizinhança. Isso demonstra não apenas a

onipresença do consumo, na percepção da população, mas também as implicações subjetivas e os impactos que a estrutura de comercialização dessas substâncias terá na segurança pública local.

3. Pessoas em situação de rua – 35,2%

A presença de moradores de rua dormindo ou circulando pelos bairros é uma realidade para mais de um terço dos entrevistados. Embora não seja uma atividade criminosa, essa situação revela o avanço da vulnerabilidade social e a carência de políticas públicas para acolhimento e reintegração.

4. Vandalismo e arruaça – entre 19% e 21%

Dentre os entrevistados, 20,8% relataram presenciar ou ouvir sobre pessoas quebrando janelas, pichando muros ou fazendo arruaça. Outros 19,1% apontaram o vandalismo de bens públicos, como praças, escolas e postos de saúde.

5. Troca de tiros ou brigas com armas de fogo – 17,1%

Quase um quinto da população já presenciou ou soube de situações de violência armada no seu bairro. Esse número é expressivo, considerando o potencial de letalidade e medo que essas ocorrências geram.

6. Prostituição em espaços públicos – 13,0%

Um em cada oito moradores disse ter percebido prostituição ocorrendo em vias públicas da sua vizinhança. Assim como no caso das pessoas em situação de rua, esse dado também reflete desigualdades sociais e ausência de políticas de cuidado e inclusão.

Ou seja, de acordo com os dados da Pesquisa de Vitimização, a percepção dos mineiros mostra que a insegurança não se resume apenas aos crimes violentos. Há uma combinação de fatores sociais e urbanos — como uso e tráfico de drogas, vandalismo, presença de pessoas em situação de rua e prostituição — que moldam a forma como as pessoas vivem e sentem o espaço público. Essas situações, mesmo quando não violentas, produzem medo, incômodo e a sensação de abandono por parte do Estado.

Conforme a Pesquisa de Vitimização de Minas Gerais, realizada no escopo desta pesquisa, no eixo de mesmo nome, boa parte dessas percepções é corroborada pela população. Para os gestores municipais, a taxonomia de problemas de desordem desenvolvida por uma das Secretarias de Segurança municipal da amostra nos permite observar claramente os temas já delineados anteriormente como segurança e desordem. Nessa perspectiva e em acordo com levantamentos empíricos feitos nas cidades, existem elementos de Desordem Social, que se refere à interação e ao comportamento das pessoas, tais como:

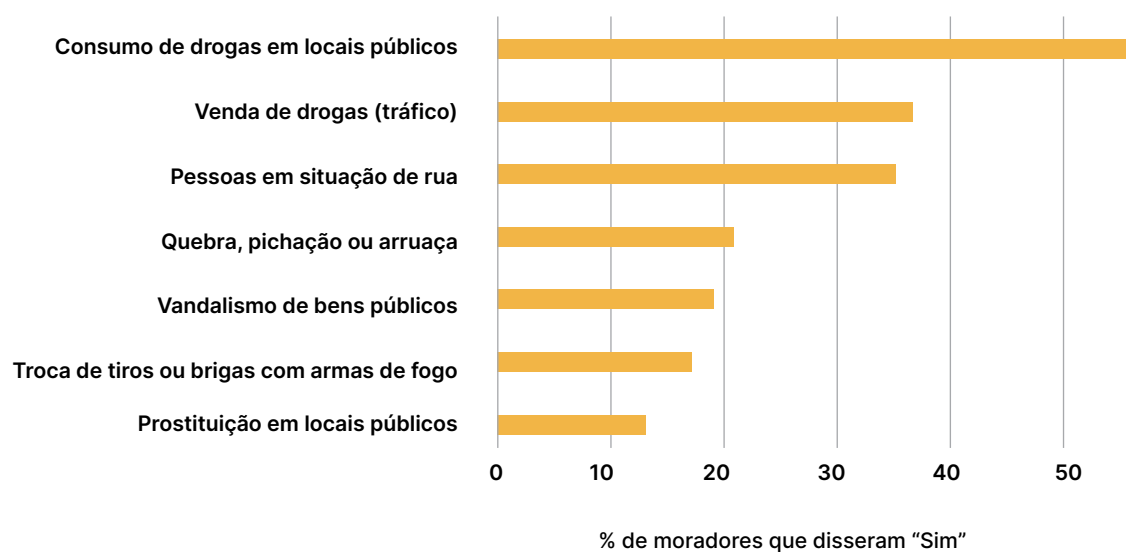


Gráfico 2 – Percepção de ocorrências criminais e sociais na vizinhança (Minas Gerais, 2025)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do eixo Pesquisa de Vitimização.

1. Domínio territorial por grupos de criminosos;
2. Prostituição;
3. Perturbação do sossego;
4. Ambulantes e comércio ilegal (camelôs);
5. Moradores de rua;
6. Pedintes de esmola;
7. Flanelinhas;
8. Cenas de uso de drogas;
9. Animais em vias públicas sendo mantidos ou cuidados;
10. Jogos de aposta;
11. Transporte clandestino (perueiros);
12. Estacionamento irregular;
13. Intoxicação alcoólica;
14. Alcoolemia no trânsito;
15. Aglomerações;
16. Exploração trabalho infantil;
17. Intolerância religiosa; e
18. Torcidas organizadas

Desordem Física, ações relacionadas a aspectos físicos do ambiente:

1. Depredação patrimônio público;
2. Pichação por grupos criminosos;
3. Invasão e ocupação de terreno;
4. Imóvel abandonado;

- 5. Lixo e entulho;
- 6. Deposição clandestina de lixo (bota-fora);
- 7. Carcaça de veículo abandonado;
- 8. Iluminação pública inadequada; e
- 9. Incêndio de ônibus.

Fonte: Esta taxonomia se refere à organização dos eventos de desordem atendidos pela Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte.

Segundo dados da Pesquisa de Vitimização em Minas Gerais, realizada em 2025 pelo CRISP/SEJUSP, dentro do escopo desta pesquisa, as queixas da população acerca de diferentes tipos de desordem se coaduna perfeitamente com tipologia registrada na tabela abaixo.

Tabela 2 – Desordens percebidas pela população de Minas Gerais para os municípios da amostra

Tipo de desordem	Percentual (%)
Prédio, casa ou galpão abandonado e/ou invadido	23,4
Carro abandonado, queimado, arrebentado ou desmontado	14,7
Lixo abandonado na rua	30,9
Barulho alto na vizinhança, como festas ou carros com som alto	35,9
Flanelinhas	4,8
Presença de ambulantes e comércio ilegal (camelôs)	21,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do eixo Pesquisa de Vitimização.

A pesquisa incluiu também uma seção dedicada à percepção de desordens urbanas, com o objetivo de compreender como a população percebe sinais de degradação ou incômodos em seu entorno. Assim, no questionário de vitimização foi solicitado que os moradores indicassem as situações mais frequentes em seus bairros. Abaixo, apresentamos os principais resultados:

- 1. Barulho alto na vizinhança (como festas ou carros com som alto) foi citado por 35,9% dos entrevistados, sendo o tipo de desordem mais mencionado. Esse dado evidencia o impacto dos conflitos de convivência e do uso excessivo de som nas relações comunitárias e na sensação de desconforto social.
- 2. Lixo abandonado nas ruas aparece em segundo lugar, com 30,9% de menções. A presença de resíduos em vias públicas aponta para deficiências nos serviços de limpeza urbana e na manutenção dos espaços coletivos.

3. Prédios, casas ou galpões abandonados e/ou invadidos foram percebidos por 23,4% dos respondentes. Esses espaços podem representar riscos à segurança, servir de abrigo para atividades ilícitas ou causar sensação de abandono.
4. Presença de ambulantes e de comércio ilegal (camelôs) foi mencionada por 21,6% dos participantes. Embora nem sempre esteja associada à criminalidade, essa percepção pode estar relacionada à ocupação desordenada do espaço público.
5. Carros abandonados, queimados ou destruídos nas ruas foram notados por 14,7% dos entrevistados, sendo o quinto item mais citado. A presença desses veículos costuma reforçar a sensação de desleixo urbano.
6. “Flanelinhas” (guardadores informais de carros) foram mencionados por apenas 4,8%, indicando menor peso na percepção geral de desordem.

Os dados revelam que a percepção de desordem está fortemente ligada a elementos visíveis do cotidiano, como barulho e sujeira. Essas manifestações não apenas afetam a qualidade de vida da população, como também influenciam sua sensação de segurança. Ambientes desorganizados ou negligenciados podem reforçar sentimentos de vulnerabilidade e abandono. Tendo em vista as percepções de desordem, indaga-se como os moradores se sentem, no que tange à segurança, em diferentes lugares e horários.

Tabela 3 – Locais e horários em que as pessoas se sentem inseguras

Locais e horários	Seguro(a)	Nem seguro, nem inseguro	Inseguro(a)	NA/NR	Total
Na sua casa de dia	85.3	9.0	5.5	0.1	100.0
Na sua casa de noite	75.2	12.7	12.0	0.1	100.0
Caminhando pelo seu bairro de dia	82.7	8.8	7.8	0.7	100.0
Caminhando pelo seu bairro de noite	50.8	15.4	29.1	4.7	100.0
Nos demais bairros da cidade de dia	50.6	15.9	26.8	6.7	100.0
Nos demais bairros da cidade de noite	24.7	16.6	49.3	9.4	100.0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do eixo Pesquisa de Vitimização.

Os dados da tabela apontam que o local e o horário no qual as pessoas se sentem mais seguras é *em casa durante o dia* (85,3%). Apenas 5,5% se sentem inseguros e 9% estão em dúvida ou neutros. Em casa durante a noite, a sensação de segurança ainda

é alta (75,2%), mas já menor do que durante o dia. A insegurança dobra nesse período (12%), com outros 12,7% se dizendo neutros. Mesmo dentro de casa, a chegada da noite faz com que parte da população se sinta mais vulnerável.

Outro local é *caminhando no próprio bairro*. Durante o dia, para 82,7% das pessoas, o próprio bairro é um local no qual elas se sentem seguras. Apenas 7,8% se dizem inseguras e outros 8,8% foram neutras. O bairro, durante o dia, ainda é percebido como um espaço de convivência seguro. Já caminhando no próprio bairro à noite, ocorre uma virada significativa, pois só 50,8% dos entrevistados se sentem seguros. Quase 30% (29,1%) se sentem inseguros e 15,4% estão em dúvida. Ainda nesse aspecto, 4,7% preferiram não responder ou não souberam. Podemos supor que aspectos como iluminação podem estar interferindo nessa percepção, pois, quando anoitece, até o bairro familiar se torna um ambiente que gera medo para muitos moradores.

Nos demais bairros da cidade durante o dia, apenas 50,6% se sentem seguros, 26,8% se sentem inseguros e 15,9% estão incertos. Para os demais bairros da cidade à noite, observamos o cenário mais crítico: só 24,7% se sentem seguros. Quase metade (49,3%) se sente insegura, com outros 16,6% neutros. Um número significativo (9,4%) nem conseguiu ou quis responder.

4

Capacidade de gestão de recursos municipais



4. Capacidade de gestão de recursos municipais

Este capítulo busca identificar quais recursos municipais constroem a capacidade desse ente federado de prover segurança pública. Consideramos como parte da estrutura municipal os programas e instrumentos de gestão a que cada cidade adere. São eles: Secretaria de Segurança Pública ou órgãos correlatos, Guarda Civil Municipal, Plano Municipal de Segurança Pública, Conselho Comunitário de Segurança Pública e Fundo Municipal de Segurança Pública.

Essa estrutura nos ajuda a vislumbrar a capacidade estatal como a habilidade “de implantar decisões e conseguir alcançar fins almejados pelo Estado” (Sátyro; Cunha; Campos, 2016, p. 286). Nesse sentido, trata-se de explorar a relação entre capacidades estatais e a implementação de políticas públicas (Gomide; Silva; Pires, 2014; Gomide; Boschi, 2016; Souza, 2017). Nesse intuito, será importante desvelar a estrutura organizacional e a capacidade institucional dos municípios para gerir a segurança pública. A capacidade organizacional está relacionada às habilidades em recursos humanos e organizacionais. Já a capacidade institucional está ligada às regras formais/informais que perpassam pelas ações de atores estatais e não estatais (Grossi Silva; Valadão Júnior, 2022). Uma primeira premissa da literatura sobre a estrutura organizacional dos municípios em torno da segurança pública está na criação de um órgão na estrutura organizacional:

Estruturar órgãos públicos autônomos (como é o caso de secretarias municipais de segurança) para este fim ou órgãos superiores (guardas municipais) demonstra um elevado grau de comprometimento com a elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas municipais de segurança pública. (Corralo; Hemmerich, 2016, p. 134).

Estruturar órgãos autônomos é um dos componentes de um modelo de administração em que tais órgãos atuam como facilitadores da gestão da segurança pública para além de Guardas Municipais. A criação de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública é primordial para realizar tarefas importantes: i) definir as prioridades e elaborar diagnósticos das dinâmicas criminais; ii) atuar como articuladora dos setores necessários para a atuação multissetorial no governo; iii) estimular parcerias com as entidades da sociedade civil e associações comunitárias; e iv) definir estratégias de comunicação com a mídia e os cidadãos (Soares, 2005).

Um dos municípios mais estudados como exemplo de protagonismo na política municipal de segurança é Diadema, no estado de São Paulo. A partir do ano de 2001,

dentre as diversas ações empreendidas, a de destaque foi a implantação de uma Coordenadoria e, depois, da Secretaria de Defesa Social:

[...] uma estratégia da administração destinada a fazer com que o poder municipal tivesse uma unidade institucional capaz de participar e interferir na concepção, implementação e no monitoramento das políticas de segurança pública que estavam sendo aplicadas na cidade. (Guindani, 2005, p. 126).

Uma segunda premissa da literatura está na correlação entre a estrutura institucional e a capacidade técnica. Supõe-se que “a densidade da estrutura municipal de gestão da segurança pública pode ser entendida como uma entre diversas possíveis manifestações de capacidade técnica local para captação de recursos via convênios” (Albuquerque; Karruz, 2018, p. 116). Se pudéssemos resumir os mecanismos de gestão da segurança pública municipal, teríamos (Sales Lima *et al.*, 2014; Kahn, 2005; Cano, 2005)²:

- Plano Municipal de Segurança Pública;
- Conselho Municipal de Segurança Pública;
- Fundo Municipal de Segurança Pública;
- Secretaria Municipal de Segurança Pública: “representam o órgão que viabilizará as ações voltadas à promoção da segurança local” (Sales Lima *et al.*, 2014, p. 402). Ainda, “a existência de um órgão específico é de fundamental importância para coordenar e executar as políticas municipais de segurança pública” (Sales Lima *et al.*, 2014, p. 406); e
- Guarda Municipal: de acordo com a literatura (Kahn; Zanetic, 2005), um dos argumentos contrários à criação está no elevado custo (salários, treinamentos e compra de equipamentos). Também há discussões em torno das atividades predominantes das Guardas Municipais (Miranda; Paes; Freire, 2008).

Um terceiro ponto de interesse desse eixo diz respeito às políticas e ações de prevenção à criminalidade, cujos resultados sejam, porventura, muito dispersos em nível horizontal. Nessa linha, o município tem assumido o papel de protagonista, como já apontado pela literatura, mas, como vamos problematizar, em que medida esse movimento é deliberado ou induzido? Dito de outro modo: quão interessados e estruturados os municípios estão para conduzir a pauta?

2 O trabalho de Sales Lima *et al.* (2014) partiu desses cinco instrumentos para criar o índice de Gestão Municipal da Segurança Pública (IGSP). Ao organizar os dados por frequência relativa aos municípios de cada unidade federativa do Brasil, o estudo desconsidera a variação do porte populacional entre os municípios, como é o caso de Minas Gerais.

Também há grande variação entre os municípios em relação ao porte populacional e a como são lidos os problemas de segurança pública que perpassam a realidade local. Os exemplos das diversas formas de atuação dos municípios da amostra serão apresentados nas próximas seções deste capítulo.

4.1 Capacidade e organização institucional da administração pública municipal para o campo da segurança pública nos municípios da amostra

Dada a importância da estrutura organizacional para lidar com questões relativas à segurança pública, nesta pesquisa buscou-se conhecer quais municípios tinham ou não secretaria municipal exclusiva. Nesse caso, o levantamento de informações tem se voltado para o entendimento da estrutura organizacional para lidar com questões relativas à segurança pública. No entanto, duas perguntas de pesquisa a serem respondidas são:

- *O que os municípios entendem como unidade do governo municipal que trata do tema da segurança pública?*
- *Qual é a vinculação administrativa da Guarda Municipal na estrutura organizacional do município?*

A MUNIC realizou levantamento dessa informação a partir do envio de questionário com 39 perguntas específicas sobre segurança pública. Especificamente sobre estrutura organizacional, a pergunta e as possibilidades de resposta estão no quadro abaixo.

Quadro 4 – Pergunta do questionário MUNIC sobre estrutura organizacional responsável pela segurança pública (2019)

1 – Como se caracteriza a estrutura organizacional responsável pela de segurança pública no município?

Considere como estrutura organizacional a unidade do governo municipal que trata do tema, podendo ou não ser de primeiro escalão.

Considere como secretaria a unidade organizacional do governo municipal de primeiro escalão, cuja denominação pode variar de acordo com a forma de organização de cada prefeitura, podendo ser chamada de Secretaria, Divisão, Diretoria, dentre outros.

Setor é a parte organizacional da prefeitura sem status de secretaria.

- | | |
|---|--|
| 1 | <input type="checkbox"/> Secretaria Municipal exclusiva |
| 2 | <input type="checkbox"/> Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais |
| 3 | <input type="checkbox"/> Setor subordinado a outra secretaria |
| 4 | <input type="checkbox"/> Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo |
| 5 | <input type="checkbox"/> Órgão da administração indireta |
| 6 | <input type="checkbox"/> Não possui estrutura |

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

A partir dessa classificação, o gráfico abaixo ilustra os dados da MUNIC para todos os municípios de Minas Gerais. De todas as categorias possíveis, não foi identificado para nenhum município mineiro a estrutura da segurança pública vinculada a *órgão da administração indireta*. As demais categorias apresentam a proporção contida no gráfico.

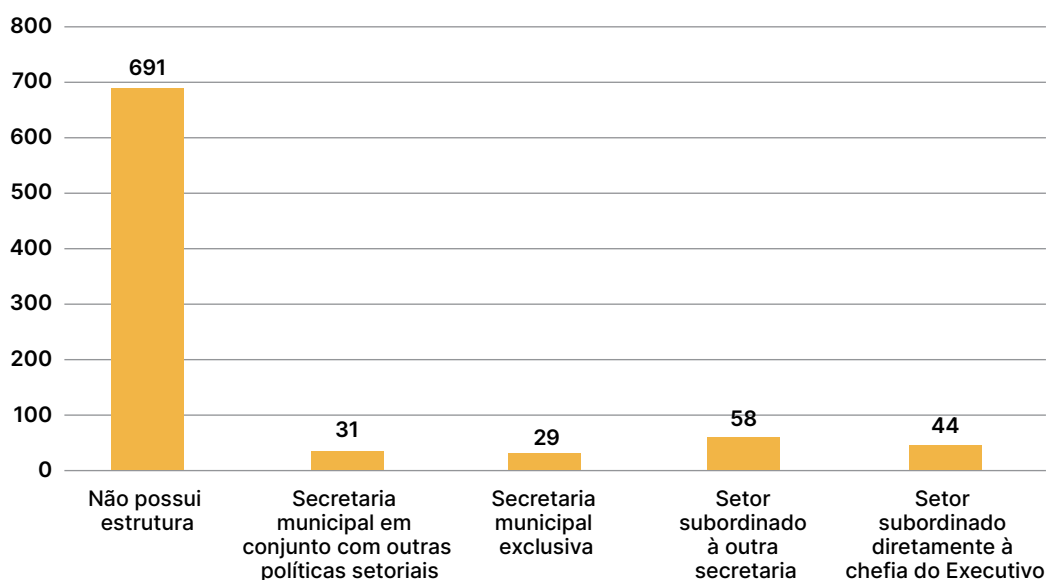


Gráfico 3 – Órgão responsável pela segurança pública nos 853 municípios mineiros (MUNIC 2023)

Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC (IBGE, 2023b).

Os números apresentados pelo gráfico são de fácil leitura: está ausente, na maioria dos municípios (mais precisamente, em 81% do total), a configuração da estrutura de segurança pública por meio de um setor específico na prefeitura que lida com a pauta. Somente 3% do total possuem Secretaria Municipal exclusiva. Apesar desse trabalho produzido pela MUNIC, optamos por seguir com um modelo próprio de classificação de estrutura de segurança pública, por meio da diferenciação entre *estrutura* e *órgão responsável*. A informação produzida pela MUNIC se refere, na verdade, à existência de órgão na estrutura organizacional do município, que, para os fins de análise desta pesquisa, se enquadram nas seguintes categorias:

- 1. Tem secretaria municipal exclusiva:** municípios que possuem secretaria exclusiva e são uma unidade orçamentária própria;
- 2. Tem secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais:** há gastos na segurança pública em Secretaria Municipal que leva o nome da segurança pública (ou defesa social, ou outros), compartilhada com outras políticas setoriais, notadamente trânsito e/ou mobilidade urbana;

3. Tem setor subordinado diretamente ao Executivo: municípios nos quais não há secretaria exclusiva, mas que possuem Guarda Civil Municipal regulamentada (inclusive, como unidade orçamentária) e/ou possuem Secretaria-Adjunta subordinada diretamente ao chefe do Poder Executivo; e

4. Não tem secretaria: municípios nos quais não há Secretaria exclusiva, e cuja unidade orçamentária pertence à Secretaria de Administração e/ou Secretaria de governo, ou não há função de gasto em segurança pública.

Feitas essas considerações e partindo para a análise da existência de Secretarias Municipais de Segurança Pública da nossa amostra, as fontes de informação utilizadas nesta pesquisa por meio de dados primários e secundários levou à produção dos dados disponíveis em forma de gráfico abaixo.

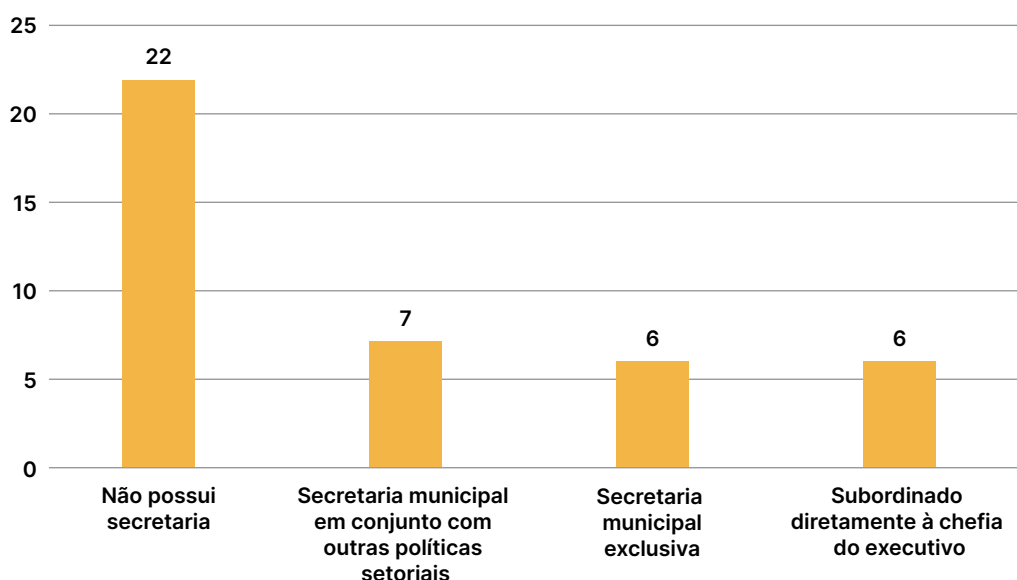


Gráfico 4 – Órgão responsável pela segurança pública nos municípios da amostra (2025)

Fonte: Elaboração própria.

Os dados da amostra são representativos para a realidade do estado, já que mais da metade dos municípios não possuem Secretaria exclusiva: são 22 deles, o que representa 54% do conjunto investigado. Os municípios que possuem setor subordinado diretamente à chefia do Executivo representam 15% do total da amostra, representado por seis municípios. Para ambos os casos, constatamos que o setor da prefeitura que absorve essa demanda normalmente vincula a pauta da segurança pública à Secretaria Municipal de Governo, como registrado na fala do gestor de um micromunicípio: *“Na verdade, nós aqui nós temos só a Secretaria de Administração, que absorve, Secretaria de Administração, porque passa tudo pela administração”* (Entrevista 1).

Somente seis municípios possuem Secretaria Municipal exclusiva. Para os demais sete municípios que possuem secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais, a maior parte desses compartilha a pauta da segurança pública com as políticas de trânsito e transportes (casos de Divinópolis, Montes Claros, Santa Luzia, Sete Lagoas e Uberaba). Em Montes Claros, a Secretaria Municipal de Defesa Social possui gastos com sistema de trânsito e transporte urbano, segurança pública e defesa do consumidor. Tal fato corrobora a complexidade que envolve entender os problemas de segurança, bem como a intersectorialidade em ofertar esses bens e serviços aos cidadãos.

Podemos interpretar que há questionamentos sobre o que seriam problemas de segurança pública, como apontamos no capítulo 3. Essas questões nos levam a entender o que seria de competência do município — no rol de competências constitucionais — e também entender o que seriam ações a serem absorvidas por outras pastas e secretarias municipais.

Por outro lado, podemos interpretar que a intersectorialidade municipal está no gabinete do prefeito. Ou seja, trata-se de uma instância política, inserida na estrutura organizacional do município, com a responsabilidade de absorver as demandas de segurança pública e direcioná-las por meio de uma rede de relações interinstitucionais do município a ser gerida pelo Prefeito. Vejamos um exemplo.

Aí, nessa Secretaria, a gente tem a regularização fundiária, o Conselho de Desenvolvimento Sustentável, o Núcleo de Dados, projetos especiais... Então, ela acaba ficando também na pasta do secretário, ou, como você trouxe, aproveitando da figura do coronel assumindo o cargo de assessor de assuntos estratégicos, essa fica compartilhada com o gabinete do prefeito. (Entrevista 26).

Dito de outro modo: a criação de uma nova unidade gestora municipal fundamenta as ações de longo prazo, mas também é possível encontrar a liderança da pauta da segurança pública municipal diretamente ligada ao gabinete do prefeito. Por fim, podemos considerar o porte populacional como variável que interfere na decisão por organizar a estrutura organizacional do município na segurança pública. De acordo com a amostra, todos os municípios que possuem Secretaria de Segurança Pública exclusiva são de grande porte populacional. Contudo, a recíproca não é verdadeira: cinco municípios de grande porte não possuem órgão responsável pela Segurança Pública: casos de Governador Valadares, Lavras, Patos de Minas, Poços de Caldas e Teófilo Otoni. O gráfico abaixo resume essa informação, apresentando a proporção entre o porte populacional e as categorias de órgãos responsáveis pela segurança pública no município.

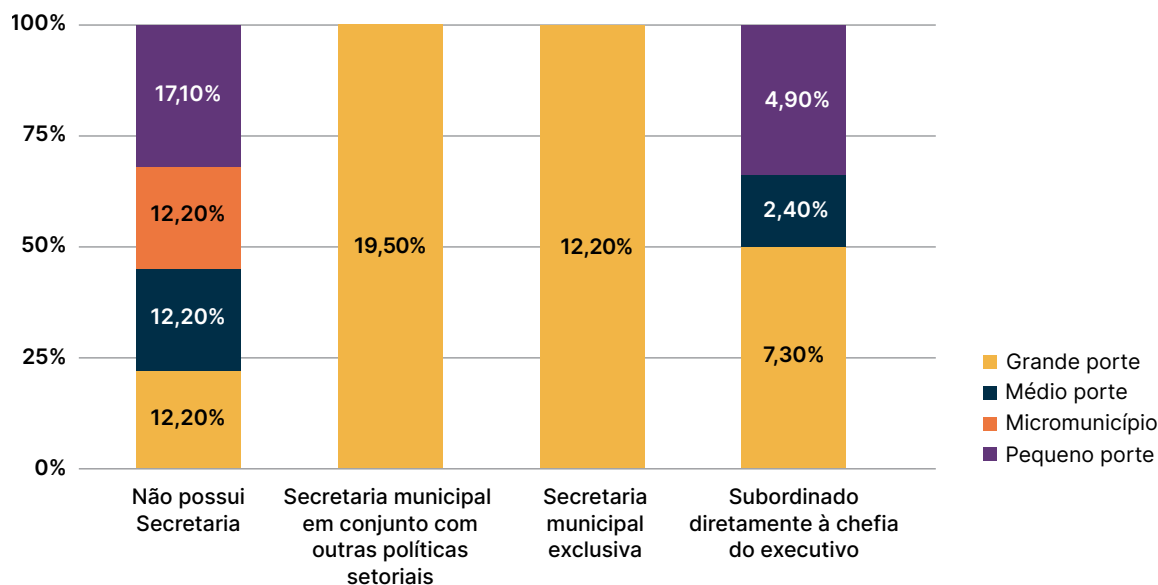


Gráfico 5 – Porte populacional e órgão responsável pela segurança pública (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Sob a ótica estritamente constitucional, nenhum ente federado está nominalmente responsável pela segurança pública, o que poderia explicar o baixo percentual de municípios com secretaria específica de segurança pública. Se permanece o entendimento do artigo 144 da Constituição Federal de 1988³, então a ideia de criação de órgãos e instituições policiais subordinadas ao governador do estado atribui a pauta da segurança pública como uma responsabilidade do governo estadual. Para os municípios, ficou facultada a criação de Guardas Civis, mas o entendimento e a apropriação política desse primeiro momento pós-88 foi a ausência do ente municipal nas políticas de segurança. Essa é a percepção de alguns dos entrevistados ao longo do desenvolvimento desta pesquisa e, como será visto no capítulo 6 sobre a capacidade financeira, parte dos gastos na segurança pública também tem como destinação o apoio às forças policiais estaduais.

Ao abordarmos a questão da *municipalização da segurança pública*, as opiniões entre os gestores entrevistados apontam, por um lado, para a importância do papel do município na pauta, no sentido de complementar a atuação do estado e da União:

3 Artigo 144 da CF/88: "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" (Brasil, 1988).

A gente vê a necessidade de que tenha uma melhora na questão da segurança pública e do município. Lógico que a gente sabe que é dever da União, é dever do estado, mas o município também pode ser um colaborador nessa questão da segurança pública. (Entrevista 5).

Então, aqui em [nome do município] a gente tenta mesmo naquilo que a Constituição muito das vezes determina que é obrigação do estado, o município também tem a sua responsabilidade. (Entrevista 3).

Fora-se o tempo em que as prefeituras viravam as costas para a segurança pública e diziam: “Olha, isso aqui não é comigo, eu posso, no máximo aí, oferecer uma coisinha ou outra, não é comigo”. Hoje, não. Hoje é uma realidade muito forte, e a gente tem que pensar nisso. (Entrevista 4).

Então, enquanto município, nós também somos Estado, de acordo com o que o próprio art. 144 fala, é um dever nosso também, uma responsabilidade, uma obrigação nossa como segurança pública. (Entrevista 19).

As falas dos entrevistados condizem com as premissas normativas encontradas na literatura: a proximidade da gestão municipal para com a garantia dos direitos dos cidadãos, e as novas perspectivas em relação à criminalidade e aos delitos de desordem urbana (Albuquerque; Karruz, 2018; Lima et al., 2015; Veríssimo, 2009). Os gestores destacam que é importante tratar a segurança pública como um problema local, desde que se tome conhecimento de quais seriam, de fato, os problemas e questões específicos de cada realidade:

Eu fui conversar com ele [prefeito], ele não me conhecia, mas, logo na conversa inicial, deixou claro que ele entendia que segurança pública era dever constitucional do estado e que a prioridade do governo dele era a saúde e a educação. Falei com ele: “Tudo bem, mas você não pode esquecer que tudo acontece no município, e nós já temos uma Guarda Municipal”. (Entrevista 7).

Olha, o município vai conhecer essa realidade, porque, igual eu falei, a gente é muito específico de cada lugar. (Entrevista 2).

Tudo, antigamente, era Brasília e Belo Horizonte, e o problema está aqui no município. Então, é nós que vivemos o problema aqui. Então, se nós vivemos, a gente tem que resolver o problema aqui. (Entrevista 34).

O município já toma algumas ações voltadas para a segurança pública. Por exemplo, a destinação desses programas sociais, que ajuda muito a diminuir os índices de criminalidade, o município investe em câmeras de videomonitoramento, em fomentar e fortalecer as parcerias tanto com a polícia militar quanto com a polícia civil, o corpo de bombeiros. Então, aqui em [nome do município], a gente tenta mesmo naquilo que a Constituição muito das vezes determina que é obrigação do estado, o município também tem a sua responsabilidade. (Entrevista 3).

Temos, portanto, um conjunto de ações e/ou iniciativas que apontam a forma por meio da qual o município vem se inserindo na pauta da segurança pública. Seriam elas: i) investimento em tecnologia por meio de videomonitoramento; ii) a parceria com as forças policiais estaduais; e iii) ações e programas sociais de forma intersetorial para com a saúde, educação e assistência social. Por outro lado, outros gestores municipais se posicionam contrariamente à municipalização da segurança pública:

Eu acho a municipalização muito perigosa, até porque, assim, quem está dentro da política, o que eu acabei de falar pra vocês, sobre os municípios pequenos, o município pequeno, que ele vai entrar e sempre tem o jeitinho brasileiro, sempre vai existir, eles sempre vão tentar burlar, sempre vão tentar trazer uma vantagem, e isso atrapalharia muito. (Entrevista 1).

Eu acho errado, mas eu acho que o município pode sim contribuir. Como já contribui a maioria dos 853 municípios de Minas, eu não tenho dúvida que os prefeitos contribuem para segurança pública, entendeu? Sim. Agora, eu não vejo como a municipalização da segurança pública [seria] a solução para o problema de segurança pública, não. (Entrevista 29).

A segurança não é dever do município. Isso está na Constituição. A segurança é um dever da União e do estado. Então, o município não quer pegar essa responsa para ele, um município pequeno de 30 mil habitantes. [...] Falar que eu concordo com isso, eu vou te falar que eu não concordo. Eu não concordo que segurança pública pode ter ingerência do município, porque, senão, se alguém tiver sentado na cadeira aqui, que for [...] um mau caráter, ele pode usar de todo esse poder aqui para fazer tudo. Estou falando para a cidadezinha pequena. (Entrevista 11).

Há duas falas dos entrevistados sobre a acomodação de interesses políticos que a municipalização do município pode assumir, e esse seria um aspecto negativo, já que colocaria nas elites políticas locais a decisão por diretrizes que envolvem outras instâncias de governo. O aspecto constitucional também foi mencionado como justificativa para que a pauta da segurança pública não se torne uma responsabilidade do município.

Um terceiro aspecto salientado por muitos interlocutores, sejam eles contra ou a favor da municipalização, foram os desafios orçamentários impostos pela municipalização:

Eu acho que o município não tem condição de arcar com isso. [...] Nem financeira e nem estrutural. Minha opinião. Se você pegar o problema todo, que o nosso país é um país continental, um país muito grande, com 5.500 municípios. Pra você municipalizar, eu acho muito difícil. O que eu acho interessante é quem tiver condições de criar Guarda, que crie. (Entrevista 7).

Olha só, não tem [condições orçamentárias para arcar com a municipalização]. Eu penso que, caso aconteça, o governo deve dar um suporte assim como ele está dando na educação. (Entrevista 34).

A gente tem que ter certo cuidado, porque o município não consegue fazer tudo. [...] Então, assim, se for passar para o município, ok, mas a arrecadação precisa vir também. [...] Então, no meu ponto de vista, é possível? Ok, é possível, mas os custos não são possíveis. (Entrevista 10).

Se é dever do estado, que o estado banque tudo. Mas, infelizmente, não tem jeito. [...] Eu acho que tinha que ser o estado. Do município, teria que ser a Guarda Municipal. Eu não acho que isso aí tem que ser do município, não. Eu acho que tem que continuar no estado, mas o estado teria que custear tudo, mesmo que ele diminuísse os repasses em outras áreas. (Entrevista 11).

Eu acho que seria bom, desde que fossem destinados recursos, dinheiro para manutenção da segurança pública, porque quem fica com a maior fatia do bolo tributário são o estado e a União. Então, desde que seja repartido o bolo com a fatia maior para o município, o município, por estar mais próximo da população, poderia gerir. (Entrevista 33).

Olha, o município vai conhecer essa realidade, porque, igual eu falei, a gente é muito específico de cada lugar. Só que, em questão orçamentária hoje, o que o município arrecada, ele não consegue. Seria mais um tipo de despesa que hoje a gente está saturado, porque seria

segurança, já tem a parte de saneamento, parte de obras, educação, saúde. Já tem as demais despesas atreladas que já vem criando. Se a gente criar mais um programa, a gente tem que ter um plano de trabalho para que a gente aguarde a despesa. E a realidade dos pequenos municípios é que a arrecadação própria não dá. A gente depende muito do fundo municipal. E aí, criar um programa que a gente não sabe que não vai vingar financeiramente é complicado. (Entrevista 2).

A alocação de recursos financeiros é uma decisão política, e por isso há muitas visões de mundo conflitantes sobre as escolhas que os prefeitos fazem sobre o que cabe entrar no orçamento público. As falas vinculam a responsabilidade pela segurança pública ao repasse de recursos de outros níveis de governo, no sentido de transferir para o município o gasto por ações específicas. Também foi mencionada a limitação orçamentária do município, considerando todo o conjunto de políticas sociais que já possuem vinculação de gastos obrigatória — como são os casos da saúde e da educação. Por fim, também foi destacado que é uma escolha do município arcar com a estruturação e a manutenção da Guarda Civil Municipal.

Mais detalhes sobre a capacidade de financiamento dos municípios podem ser encontrados no capítulo 6 deste relatório. Vejamos, a seguir, elemento de fundamental importância para os municípios na sua forma de atuação na segurança pública: as Guardas Civis Municipais.

4.2 A estruturação da Guarda Civil Municipal em Minas Gerais

A relação dos municípios com a demanda e a corresponsabilização da oferta de segurança pública para a população está intrinsecamente relacionada com o surgimento e a manutenção da Guarda Civil. Essa interseção pode ser observada já na Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 144, estabelece que os municípios podem “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988). Até meados da década de 1990, essa era a única possibilidade de atuação desse ente federado nessa seara.

Ocorre que o aumento das incidências criminais faz emergir dois movimentos importantes. Por um lado, a administração municipal passa a se sentir pressionada a sanar o sentimento de insegurança da população local (Ribeiro; Bastos, 2012). Por outro, em nível federal, os municípios passam a ser interpretados como protagonistas na oferta de segurança, uma vez que as dinâmicas criminais ocorrem em seu território (Risso, 2016). Essa dimensão pode ser observada pela implementação de programas federalizados que repactuaram o nível de envolvimento municipal e fomentaram a

sua estruturação a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública: o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI); e a articulação do Sistema Único de Segurança (Risso, 2016; Ribeiro; Bastos, 2012; Ricardo; Caruso, 2007).

Esses programas e ações foram fundamentais para que os municípios pudessem implementar suas secretarias e seus conselhos comunitários de segurança, elaborar diagnósticos da incidência criminal e propor o plano estratégico para dirimi-la. Para além disso, esse movimento fomentou o surgimento de Guardas Municipais, não apenas para acesso a recursos financeiros cedidos pelo Fundo Nacional de Segurança Pública — uma vez que a transferência era condicionada à presença da corporação —, que destinava parte do valor para o aparelhamento, a modernização e a estruturação da Guarda Municipal, mas também por uma construção histórica de que a corporação é, por excelência, instrumento de municipalidade (Patrício, 2008), reconhecida desde a Constituição de 1988 pelo governo federal.

Essa concepção ainda se faz presente no contexto atual. Apesar de termos mais de duas décadas de discussão sobre ações municipais na segurança pública — ações essas que extrapolam a presença e a manutenção da Guarda —, durante a pesquisa em tela, em diversas interlocuções, quando perguntávamos sobre as atividades que o município tem implementado nessa seara ou acerca da percepção sobre a municipalização da segurança, as respostas estavam relacionadas às atividades da Guarda e ao seu protagonismo.

Todo esse cenário, à primeira vista, parece indicar que há uma presença massiva da corporação nos municípios de nossa amostra e também em nível estadual. Contudo, essa não é a realidade. De acordo com os dados da MUNIC em 2023, no estado de Minas Gerais, apenas 83 dos 853 municípios possuem Guarda Municipal. Isso significa que, aproximadamente, 9,7% dos municípios do estado atualmente contam com a corporação enquanto órgão componente da sua estrutura organizacional. Ou seja, menos que 10%, conforme gráfico abaixo.

A amostra da presente pesquisa, apesar de ser possível identificar uma sobre-representação dessa realidade, aponta para um número diminuto de Guardas Civis Municipais presentes nos municípios. Dos 41 municípios selecionados, apenas 15 haviam implementado a Guarda Municipal, isto é, aproximadamente 36% do total selecionado. Cabe ressaltar que, durante o processo de campo, obteve-se resposta de todas as 15 Guardas que compõem a amostra. Diante disso, foi empreendido um fator de expansão⁴, permitindo análises mais representativas no município. Assim, todas as análises

construídas da corporação foram projetadas para o total de 68 casos. A seguir, apresentamos a distribuição da amostra com o fator de expansão em relação ao porte dos municípios. Não incluímos os micromunicípios, pois nenhum daqueles contidos na amostra possui Guarda Civil Municipal.

Como pode ser observado no gráfico, 53%, das Guardas da amostra projetada estão inseridas nos municípios de pequeno porte, representando 12 casos do total. Na sequência, aparecem os grandes municípios, e, por fim, os de médio porte, representando 26% e 21%, respectivamente. Essa associação se relaciona com a configuração territorial e organizacional dos municípios no estado de Minas Gerais, que, como dito

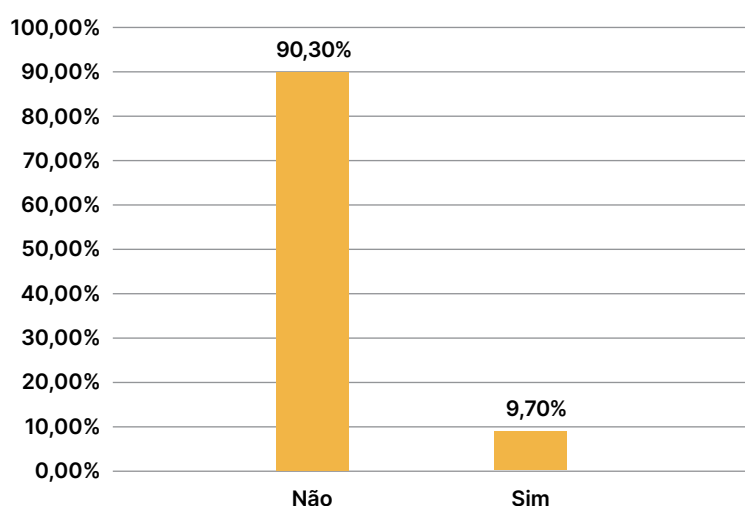


Gráfico 6 – Distribuição percentual da existência de Guarda Civil em Minas Gerais (MUNIC 2023)

Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC 2023 (IBGE, 2023b).

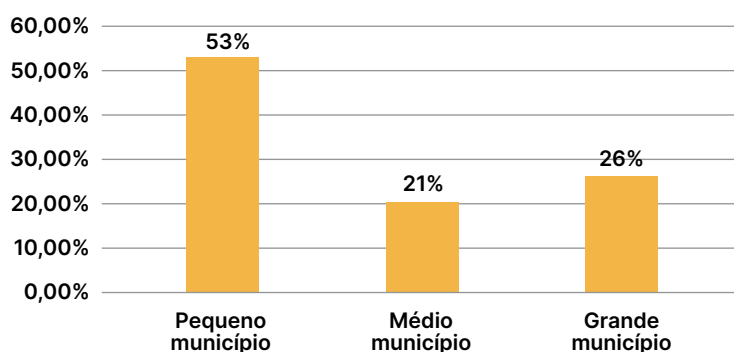


Gráfico 7 – Distribuição percentual das Guardas Civas da amostra com fator de expansão por porte populacional (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

anteriormente, é predominantemente composto de pequenos e micromunicípios. Cabe, assim, uma ponderação importante: apesar de quantitativamente as corporações estarem significativamente concentradas nos municípios menos populosos, uma análise proporcional demonstra que as Guardas são mais frequentes em municípios de grande porte. Os dados da MUNIC 2023 (IBGE, 2023b) são elucidativos, nesse sentido.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) dedicou, em sua última edição, uma seção específica sobre a segurança pública municipal, enfatizando o cenário das Guardas Civis em todo o estado. Nos dados coletados, dentre os 34 grandes municípios que compõem Minas Gerais, 18 têm Guarda Municipal (52,9%). Entre os médios, essa proporção apresenta uma queda, em que, num universo de 38 municípios, menos da metade (36,8%) possuem a corporação. Esses percentuais declinam consideravelmente levando em consideração as duas menores classificações. Em municípios pequenos, a presença é ainda menor, com 36 dos 299 municípios (12%). Já nos micromunicípios, a Guarda se faz presente apenas em 15 das 482 cidades, representando 3,1% do total. Em outras palavras, apesar do maior valor absoluto se concentrar nos pequenos municípios, que abrigam 36 corporações, tendo sob o horizonte a quantidade de cidades que compõem cada estrato de classificação, é possível constatar que elas são mais frequentes nos municípios com maior população.

Intuitivamente, em uma primeira análise, seria possível suscitar a hipótese de que pequenos municípios investem na Guarda Civil em razão da ausência de forças policiais estaduais. Contudo, a realidade é oposta. Ainda que a Guarda esteja presente nos municípios, as forças policiais estaduais atuam como protagonistas nessa seara. As conversas com os gestores revelam que ainda existe uma concepção predominante de que a segurança pública é de responsabilidade do governo do estado e da União. Isso, por sua vez, se revela através de frases que traduzem literalmente essa percepção, bem como mediante citações da Constituição Federal de 1998 ou, ainda, pela defesa de que as forças estatais suprem toda a demanda dos problemas de segurança, sem necessidade de nenhum esforço municipal complementar.

A título de ilustração, independentemente de a cidade possuir ou não Guarda Municipal, diante da ausência da Secretaria de Segurança Pública ou de órgãos correlatos na estrutura organizacional, quem absorve as demandas da pasta, para os gestores responsáveis, é outra esfera da prefeitura ou a própria Polícia Militar.

Agora, quem tem absorvido a demanda aqui da segurança pública, eu vou falar para você que a prefeitura está bem aquém. Então, chegou aqui e empurra mesmo. Aqui, a prefeitura não absorve muita coisa, não. Empurra para a Polícia Militar, para a Polícia Civil, para o fórum.

Então, acaba voltando mesmo para o estado. A prefeitura mesmo não absorve muito não. Volta tudo para o estado. (Entrevista 21).

Ela faz parte de uma UPC, que é o Centro de Prevenção à Criminalidade. Então, hoje, o que nós temos de mais formatado dentro do município, relacionado à prevenção, a um trabalho direcionado à segurança pública, está sendo feito pela [nome censurado], pela defesa civil do nosso município, né? Pela Polícia Militar, pelo Corpo de Bombeiros, pela Polícia Civil. [...] E a segurança pública, dentro da minha secretaria mesmo, a minha referência é esse setor da [nome censurado]. (Entrevista 22).

Especificamente assim, por exemplo, quando você trata da iluminação pública pensando na segurança pública, aqui quem cuida é a secretaria de planejamento, que tem uma coordenação que trabalha a questão elétrica, então nós temos engenheiros elétricos e tal, e eles cuidam dessa situação. Quando você tem, com relação a desenvolver algum projeto ou alguma relação envolvendo crianças e adolescentes, você tem assistência social. Quando você tem uma relação mais institucional, mais política, das forças de segurança com o governo, ou essa relação se dá direto no gabinete do prefeito, ou vem até nós enquanto secretaria de governo. (Entrevista 4).

Para os nossos interlocutores, o governo do estado ganha uma dimensão dupla. Ele é sinônimo tanto da gestão estadual de Minas Gerais — representada, por vezes, pela SEJUSP — quanto das forças policiais estatais que compõem a equipe de segurança pública alocada no município. Desse modo, o retorno à responsabilidade sobre a provisão dos serviços na segurança pública se dá nessas duas esferas de compreensão.

Para além de permanecer a concepção, que não parece ainda ter sido superada, de que apenas o governo estadual e a União devem se orientar para a provisão de segurança pública, perpetua-se a lógica de que a sua garantia só pode ser alcançada por organizações policiais — descaracterizando, como aponta Ballesteros (2014), a dimensão cidadã que os demais direitos adquiriram pela Constituição. Ou seja, a segurança pública continua sendo um caso de polícia (Ribeiro; Bastos, 2012). Diante disso, os municípios deveriam ser acionados apenas quando a ineficiência do estado — seja em sua dimensão de gestão, seja na sua esfera policial — deixa espaços a serem ocupados (Oliveira Junior; Alencar, 2016).

Essa concepção é contrastante com o que o conceito de **public safety** atribui como responsabilidade do município na provisão de segurança, responsabilidade essa que

está associada ao bem-estar da comunidade, executando prevenção criminal através de medidas de policiamento comunitário, proteção e preservação de equipamentos públicos e meio ambiente, além do auxílio comunitário na construção da agenda política de intervenção estratégica.

Assim, esse cenário reverbera na ausência de políticas de prevenção implantadas e conduzidas pelos municípios, como apontado anteriormente, e também na atuação das Guardas Municipais, que se conduzem através de uma mimetização policlesca. Para Oliveira Junior e Alencar (2016), a Guarda, como uma organização mais jovem, se inspira naquelas com maior tradição, especialmente na Polícia Militar. A partir disso, ela perde o seu caráter de força preventiva, perpetuando o paradigma da reatividade e ostensividade, ao invés de rompê-lo. Essa realidade pode ser observada pela construção das funções idealmente destinadas às Guardas, nas atividades que elas implementam e em sua participação nas políticas de prevenção, perspectivas abordadas em nossa pesquisa.

O surgimento da Guarda, no período pós-ditadura militar, demarca uma busca pelo distanciamento do caráter militar das forças de segurança, a fim de construir uma política de segurança que se firmasse nos pilares democráticos e cidadãos que ganhavam fôlego nesse contexto (Melo; Santos, 2021). Assim, a corporação é concebida como um ator próximo à população, por apresentar um caráter local, fruto da sua vinculação com o município. Logo, tal instituição seria capaz de construir uma relação de parceria e cooperação. Se, em um primeiro momento, sua função era estritamente a segurança e a preservação dos bens públicos (Ribeiro; Cardeal, 2017), com a reinterpretação do seu papel a partir de meados da década de 1990, a Guarda é reposicionada, reconhecida como parte importante nas políticas de prevenção (Melo; Santos, 2021).

Nesse sentido, ao questionarmos sobre as políticas de prevenção que contam com a participação da Guarda Municipal nas cidades selecionadas na amostra, as respostas eram sempre relacionadas à atividade de ronda, principalmente em relação àquelas que se destinavam às escolas. Pontualmente, ainda, foram mobilizadas atividades do canil direcionadas à terapia, bem como o acionamento de instituições de saúde pública, o Centro de Atenção Psicossocial – CAPS e uma operação conjunta entre as forças de segurança.

Nós temos a nossa Patrulha Escolar, que também a gente desenvolve muitos trabalhos, justamente, patrulhar, de palestras, de oficinas, com alunos da rede pública do município e do estado também, né?! (Entrevista 24).

A Guarda Municipal, posso te dizer, que a gente vai fazendo campanhas ao longo do ano, porém, como o efetivo é baixo, a gente não tem

tantos recursos, não dá para fazer o que a gente realmente gostaria de fazer. Na verdade, não é que gostaria, não daria para fazer o necessário hoje, porque a sociedade hoje, a gente não consegue fazer, pela falta ainda de efetivo, de estrutura mesmo, de equipamentos e materiais necessários. (Entrevista 31).

É interessante observar a leitura do que os entrevistados entendem como ações de prevenção à criminalidade implementadas pela Guarda Municipal. Ao questionarmos sobre as políticas de prevenção que contam com a participação da Guarda, menciona-se a importância da intersetorialidade entre as secretarias municipais.

Então, igual como eu te falei, a gente trabalha com a prevenção, a natureza nossa é prevenção, é preventivo. Quando a gente levanta algum dado nesse tipo de situação, a gente encaminha pros departamentos específicos, né, assistência social, a prefeitura tem a secretaria só de assistência social. Quando a gente depara com esse pessoal vulnerável, situação de rua, moradores de rua, usuários de droga, né, quando eles não estão cometendo crime, né, quando eles não estão cometendo crime, a gente direciona eles, a gente aciona os órgãos competentes, pessoal da prefeitura, tem alguém aqui com usuário de droga, dependente químico, aí a prefeitura, dentro da saúde, chama o CAPS, aciona o CAPS, tem os assistentes sociais do CAPS, que vêm cuidar desse dependente químico, né. A pessoa é um andarilho, tá vindo de fora, quer vir bem vulnerável, quer viajar pra outro, quer ir embora pra cidade dele, aí aciona também o departamento de assistência social também, que tem o departamento dele de imigração, que é a casa de passagem, a gente aciona também. Esse nosso dever, nossa obrigação, acionar quem de direito pra direcionar essas pessoas, né? Então essa pessoa vai ter um acolhimento da prefeitura, que vai pra cidade que ela queira ir, né? Então a gente trabalha dessa forma, preventivamente, né, e, deparando com alguma situação ou outra, nossa obrigação, o guarda dever do guarda, ligar pra, ligar, entrar em contato, né, com quem de direito que possa dar aquele suporte pra aquela pessoa. Então, assim, a gente trabalha dessa forma aqui, né? (Entrevista 32).

Em relatos como aquele transcrito acima, identificamos uma interseção fundamental para desvelar como a Guarda compreende as suas atividades e como têm sido entendidas as políticas de prevenção, e, no limite, a oferta de segurança pública nos

municípios mineiros. Em primeiro lugar, é flagrante a diversidade de formas que a prevenção assume, podendo constituir ações pontuais de palestras, oficinas escolares associadas a uma patrulha permanente da corporação, bem como acionamento de órgãos competentes quando é identificado um indivíduo em vulnerabilidade social. Apesar de todos os casos estarem associados a uma dimensão mais cidadã e democrática da segurança pública, o direcionamento não segue nenhum pilar que constrói a prevenção, como definido por Schneider (2010, p. 1): “antecipação, identificação, avaliação dos fatores de risco que produzem a violência e as iniciativas voltadas para afastar ou remover esses fatores de risco”.

Para além disso, é flagrante que a principal política de prevenção empreendida pela Guarda Municipal nas cidades selecionadas se assemelha com o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), instituído pela Polícia Militar. Não à toa, um dos nossos interlocutores se orgulha ao dizer:

A Guarda, como eu te falei, tem a Ronda Escolar. A Ronda Escolar, ela procura fazer palestras justamente sobre bullying, o uso de drogas, entendeu? Então, a gente procura fazer essa interação. Inclusive, eu fui, o meu guarda, que é responsável pelo Canil, me chamou ontem, que a secretária de Educação quer que a Guarda abarque, porque a polícia não está conseguindo atender o PROERD. Está querendo que a Guarda abarque essa situação, entendeu? Esse projeto, não com esse nome, mas com outro nome, onde a Polícia Militar não consegue entrar, entendeu? (Entrevista 16).

Ao pontuar que a corporação está sendo considerada para assumir esse programa, levando em consideração que a Polícia Militar não consegue entrar em todas as escolas em que deveria estar presente, o interlocutor demonstra como há ainda uma percepção de maior proximidade entre a Guarda e a população local. Contudo, essa relação ainda não desgastada — em comparação com a força policial — é utilizada para ações similares, para não dizer idênticas. Assim, os paradigmas da concepção policalesca da segurança pública são retroalimentados pela corporação que emerge para repensá-los.

A relação entre Guarda Municipal e Polícia Militar tem sido abordada na literatura não apenas como um isomorfismo, em que a primeira corporação mimetiza a forma de atuação ostensiva e repressiva da segunda (Costa, 2021). Para além disso, tem emergido uma relação frágil e conflituosa resultante de um processo de englobamento, por parte da Guarda, de atividades que não estão em suas competências. Para Kopittke (2016), cada vez mais as Guardas têm sido ‘empurradas’ para um modelo reativo, ostensivo e militar em detrimento de construções de estratégias proativas e preventivas.

O autor segue defendendo que, de acordo com o Estatuto Geral das Guardas, elas não deveriam estar se voltando para o atendimento de chamadas criminais, o enfrentamento de atividades criminosas, o patrulhamento ostensivo ou a estruturação de grupamentos especiais, uma vez que tais dimensões são delegadas à Polícia Militar. Contudo, o grupamento de Rondas Ostensivas Especializadas está presente em 36% dos municípios da amostra projetados com o fator de expansão. Cumpre destacar, como demonstrado abaixo, que nenhum dos municípios que abrigam as Rondas Ostensivas Especializadas são classificados como de pequeno porte ou micromunicípio.

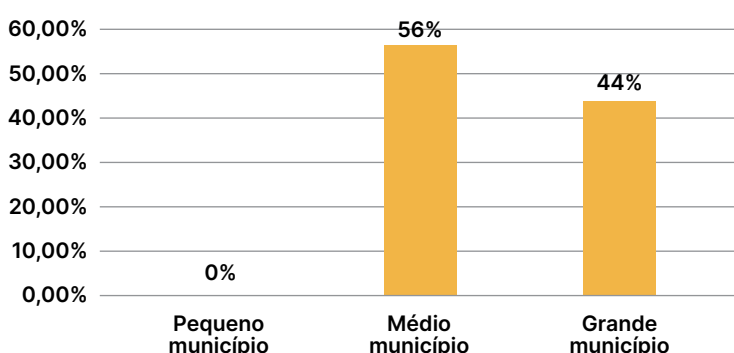


Gráfico 8 – Distribuição percentual de Rondas Ostensivas Especializadas na amostra com fator de expansão por porte populacional (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Esse cenário parece indicar que, apesar de se concentrarem nos pequenos municípios, são as corporações que estão nos municípios de grande porte que se distanciam das concepções iniciais de como deveria ser a atuação da Guarda Municipal. Duas podem ser as justificativas para essa associação. A primeira se relaciona com as dinâmicas criminais em municípios de grande porte. Isso porque, em tais locais, há uma maior incidência criminal, principalmente de crimes patrimoniais. Diante disso, a administração local sofre uma considerável pressão social pela sensação de insegurança da população, reverberando na adoção de uma força municipal para auxiliar na provisão de segurança. Uma segunda justificativa reside no acesso e na alocação de recursos financeiros.

A análise do orçamento público municipal nos permitiu aferir os valores nominais gastos pelos municípios que possuem Guarda Civil Municipal. O gráfico abaixo apresenta a média dos gastos per capita nos anos de 2022 a 2024.

Os dados indicam que os municípios de pequeno e grande porte populacional investem de forma semelhante na Guarda: ambos investem em torno de R\$30,00 a R\$40,00 por habitante, no ano de 2024. Isso implica que, quando um município decide

instituir a Guarda, essa escolha política reverbera no orçamento. Independentemente do porte populacional, os municípios mantêm Guardas Municipais ativas e relativamente bem financiadas em termos per capita. A implementação e a manutenção da Guarda são um custo fixo adicional que onera o orçamento público, o que não parece ser um empecilho para construir uma estrutura ostensiva, altamente armada. Dentre

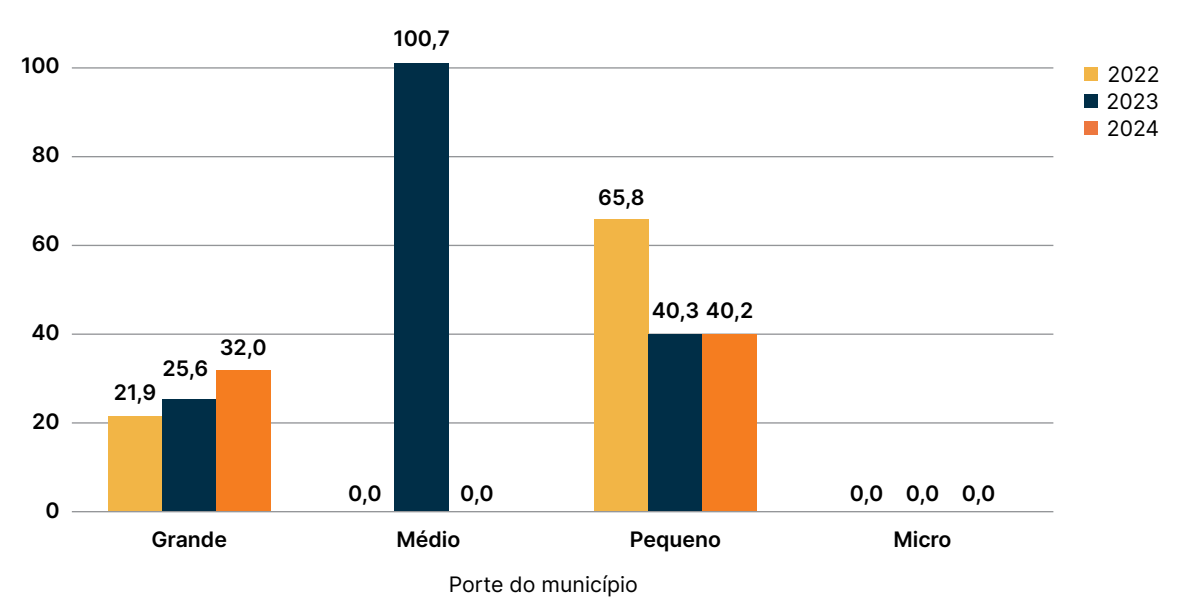


Gráfico 9 – Média dos gastos per capita com Guarda Civil Municipal (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

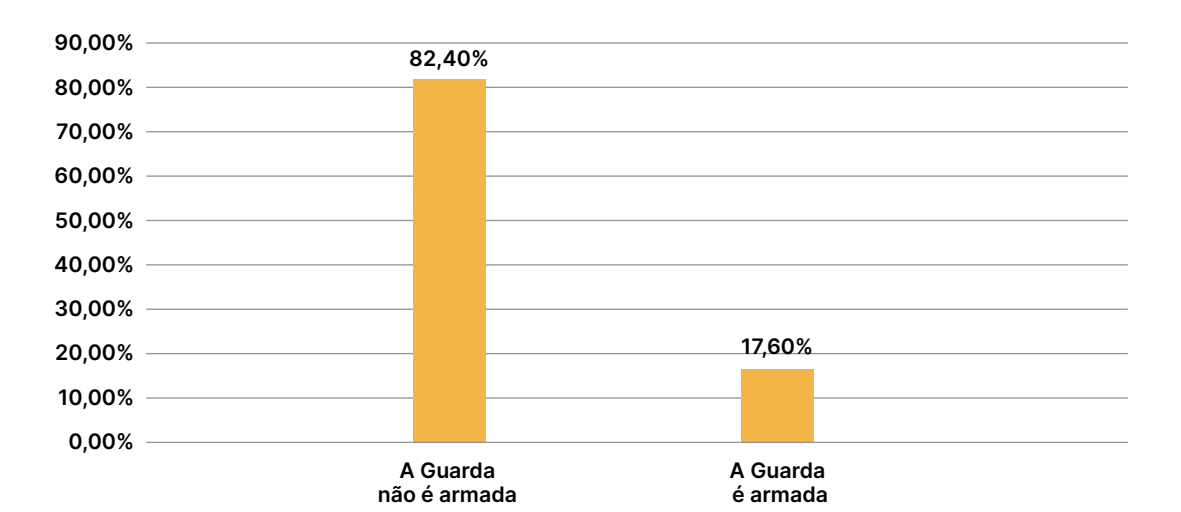


Gráfico 10 – Distribuição percentual de Guardas Civis armadas da amostra com fator de expansão (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

os gastos, é preciso manter sob o horizonte de análise que grupamentos especializados são conhecidos pela violência e pela letalidade que perpassam suas incursões nas demais forças de segurança (Silva, 2020; Macedo, 2015). Para tanto, a pesquisa em tela buscou dimensionar o percentual de Guardas Civis armadas no estado.

Mais uma vez, é notório o percentual diminuto de Guardas Civis que se orientam para uma instrumentalização letal e ostensiva: apenas 18% das corporações da amostra projetada com fator de expansão são armadas. Apesar desse percentual ainda pequeno, ele não deve ser considerado de menor importância, tanto pelo distanciamento em relação à concepção de uma instituição civil — desmilitarizada —, que está no cerne do surgimento da corporação, quanto pela necessidade de armar-se que essa realidade minoritária tem suscitado.

A gente não usa arma de fogo ainda. A gente não usa equipamento não letal ainda. Eu não tenho nenhum tipo de dúvida de que a Guarda tem que ser armada. Eu acho que a Guarda tem que ser armada. Uma arma de fogo, que hoje tem uma realidade até a partir dessas liberações absurdas que tivemos nos últimos anos. Você tem um crime muito armado. Infelizmente, a arma de fogo deveria estar na mão dos operadores de segurança. (Entrevista 20).

Fizemos um curso de capacitação, todos os guardas tiveram aprovação acima de 85% do aproveitamento. O nosso curso de pistola de combate também foi um curso acima de 85% da capacitação. Mas o nosso guarda foi desarmado. [...] A gente vê que é algo interno, é algo que vem de um escalamento superior, determinando a sua permissão de uma integração. E aí hoje a gente começa a criar algumas dificuldades probatórias, porque não querem entender a nossa importância, não querem aceitar o nosso conhecimento, e, a todo o tempo, tentam barrar as armas. (Entrevista 19).

Cardeal (2015), analisando o pleito pelo armamento da Guarda de Betim, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, demonstra como a concepção de se tornar uma corporação armada está mais associada ao simbólico em comparação a uma necessidade real. O que a autora percebeu é que se armar significava receber reconhecimento como uma força de segurança. Assim, sustentada — e sustentando, na mesma medida — pela concepção de que só se conquista algum lugar dentro do campo pela ostensividade, uma Guarda fortemente armada, com um número elevado de tiros para treinamento inicial e com uma Ronda estruturada é motivo de orgulho, para além de uma necessidade latente, uma vez que, segundo suas concepções, “o crime evolui,

então a Guarda deve evoluir também”, como enfatizado durante a pesquisa de campo. Modernização, evolução, estruturação — todos esses processos se vinculam à possibilidade de se armar mais e melhor.

Então, hoje, a maioria das Guardas já são criadas armadas, né? A nossa, por exemplo, foi armada há quatro anos atrás, há cinco anos atrás, né? Então, quando foi criada a Guarda, não se falava em armamento, né? Então, é essa evolução que teve, né? Do entendimento do gestor quando criam a Guarda. (Entrevista 32).

Hoje nós usamos a Glock, que é uma arma importada, né? Ela é 0.40. A gente, o guarda trabalha com ela que cabe 15 munições, né? E mais dois carregadores com mais 15 munições. Então, cada guarda hoje sai para trabalhar no início do seu turno com 45 munições disponíveis. (Entrevista 15).

Com relação ao armamento, hoje, eu só perco para a Polícia Militar aqui, com relação ao armamento, em fuzil. O resto, eu tenho tudo. Eu tenho pistola .40, eu tenho .380, eu tenho Imbel, eu tenho revólver, eu tenho calibre 12. (Entrevista 16).

É justamente pelo investimento em armamento visto nos municípios de grande porte que autores percebem que há uma tendência de militarização nas Guardas Municipais (Silva; Saporì, 2023); através dela buscam alicerçar uma identidade que as afastam de um desprestígio e da desimportância de uma força “menor” em relação às demais, que deveria cuidar apenas dos próprios equipamentos municipais (Vianna, 2017). Para além das armas, a história nos ajuda nesse processo de ‘policialização’ marcado pela valorização da utilização de armamento letal e pela presença ostensiva nos territórios. Quando surge a Guarda, o seu comando é delegado a especialistas, já consolidados na segurança pública (Bretas e Moraes, 2009), presentes na figura da Polícia Militar, que implantou, na jovem corporação, seus valores e sua forma de conceber a provisão de segurança pública. Assim, há vinculação permanente entre as corporações. Não à toa a comparação entre as demais polícias, no que se refere ao acesso às armas letais, é um ponto de destaque.

Importa dizer que a Lei n. 13.022/2014 veda, em seu artigo 19, que a Guarda Civil Municipal utilize denominações, estrutura hierárquica, postos, uniformes e condecorações idênticas às forças militares. Essa regulamentação vem no sentido de preservar o caráter civil da corporação, que surge em um contexto em que a desconfiança da população em relação às polícias militarizadas estava no cotidiano, tendo em vista a

sua atuação violadora durante o período da ditadura militar. Para além dessa vedação, a referida lei, em seu artigo 15, preconiza que apenas guardas civis podem ser promovidos dentro do quadro de carreira. Ou seja, toda a sua estrutura — da ponta ao comando — deve ser composta por servidores efetivos da corporação. A única exceção está nos quatro primeiros anos da criação da corporação. A MUNIC 2023 (IBGE, 2023b) buscou identificar a formação dos comandantes.

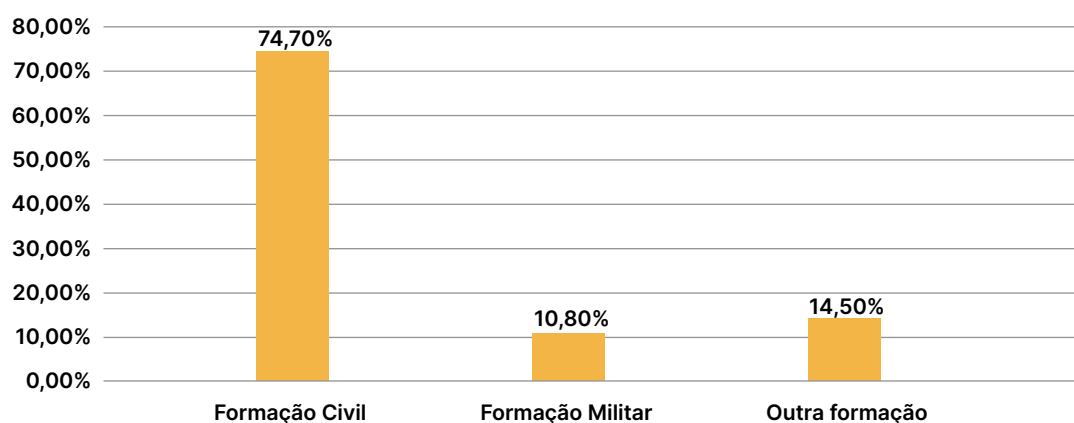


Gráfico 11 – Distribuição percentual da formação dos comandantes das Guardas Civis do estado

Fonte: Elaboração própria a partir da MUNIC 2023 (IBGE, 2023b).

O gráfico acima indica que apenas 10,80% dos comandos das Guardas Civis do estado são compostos por indivíduos com formação militar, um número consideravelmente diminuto que parece corresponder às definições que são impostas pela legislação nacional da corporação. Duas podem ser as hipóteses para a compreensão desse percentual ainda existir. Por um lado, como já demonstrado, a própria Lei n. 13.022/2014 permite a presença de policiais militares nos primeiros anos da corporação civil, para a sua estruturação e para a solidificação de integrantes que possam alçar tal cargo. Por outro lado, há um intercâmbio considerável entre os integrantes das forças de segurança, que transitam entre mais de uma corporação no decorrer de seu percurso laboral. Assim, parte desse percentual pode dizer respeito a indivíduos que vieram de uma formação militar, mas que, no momento da pesquisa da MUNIC, estavam na Guarda Civil.

O interessante, entretanto, é perceber que, apesar dos esforços legislativos para afastar uma possível compreensão militarizada da atuação da Guarda Civil, a corporação tem trilhado um caminho oposto. Há, atualmente, um importante movimento político em busca da nomenclatura de “Polícia Municipal”, através da Proposta de Emenda à Constituição n. 57/2023. No contexto dessa disputa, o Supremo Tribunal Federal

autorizou a corporação a realizar policiamento ostensivo urbano, oferecendo um importante precedente para o Estado de São Paulo buscar a alteração da nomenclatura da sua corporação, em um movimento pioneiro.

Mas, assim, o que evoluiu bastante é o patrulhamento preventivo, né? Esse agora a gente pode patrulhar preventivamente, ostensivamente, com as viaturas caracterizadas, viatura policial, o guarda uniformizado, né? Os guardas armados, preparados, capacitados, com segurança jurídica, né? Então, isso a gente chama policiamento preventivo. Então, essa natureza é a primária da Guarda: policiar preventivamente a cidade toda, a ampla área de jurisdição da cidade. Sendo ela zona rural, zona urbana, dentro dos limites aí da cidade. Então, patrulhamento preventivo. E, automaticamente, através do patrulhamento preventivo, os crimes vão caindo na sua mão, ali. São vários tipos de crimes, de naturezas diversas, né? Patrulhamento da Penha, violência doméstica, crime de furto, crime de roubo, crime de... uma série de crimes, né? O pessoal, a população, vê na Guarda uma segurança. (Entrevista 32).

Essas questões analisadas em conjunto demonstram que as Guardas Municipais que estão nos municípios de grande porte têm buscado se tornar minipolícia militar (Ribeiro; Diniz, 2014), a fim de alcançar prestígio e reconhecimento em um campo que ainda compreende a segurança pública como assunto de polícia, em que sua garantia perpassa pelo uso de equipamentos letais, por grupamentos especiais e pela presença ostensiva e reativa da corporação no patrulhamento urbano e focalizado. Ocorre que todas essas questões se complexificam quando a corporação em foco é a Guarda Municipal, tendo em vista que as motivações de sua existência são, em si mesmas, um importante empecilho no caminho que tem sido trilhado.

Ela é focada nos espaços de atuação da Guarda, naquilo que a gente compreende que são atribuições da Guarda, pela legislação. Equipamentos públicos do município, e aí entram as escolas, os serviços de feira... Também compete ao município feiras livres, os serviços de saúde, as UBSs. Então, a gente trabalha hoje com o patrulhamento motorizado, nós não temos uma equipe fixa nesses locais. [...] Nós temos uma supervisão de proteção ambiental, que é essa supervisão que atua na área do meio ambiente, no recolhimento de animais silvestres daqui da nossa [região]. Trabalho muito integrado com a Polícia Militar do Meio Ambiente, que tem uma área muito grande, pouco efetiva aqui.

Então, hoje nós somos a corporação que mais recolhe animais silvestres aqui na nossa região, na nossa cidade. (Entrevista 20).

E aí as atividades aqui, na nossa cidade, tem o patrulhamento escolar, tem o grupamento ambiental também, que cuida da parte da fauna, da flora, patrimônio cultural, que a gente tem uma serra aqui muito bonita e muitas lagoas, então a gente tem esse grupamento. Temos o ROMU, que é uma atividade que significa Ronda Ostensiva Municipal, tem o canil também, que atua nas operações contra... Atualmente o canil está fazendo mais apresentações nas escolas para inserir temas de importância como bullying, prevenção ao uso de drogas, e aí a gente utiliza o canil para fazer essa apresentação e entrar de uma forma mais lúdica nesse tema. [...] Nós patrulhamos também os hospitais, as unidades de saúde, os comércios da cidade, as ruas que têm mais fluxo de comerciantes e pedestres. Atuamos também no trânsito, na fiscalização do trânsito, e realizamos operações também de acordo com a demanda. Esse mês a gente fez uma operação que chama Viagem Segura nos ônibus para tentar orientar os passageiros para prevenir furto, importunação sexual, essas questões. Temos também parcerias com outros órgãos, a Delegacia da Mulher, Polícia Civil, onde a gente faz algumas operações em conjunto, Polícia Militar, e atuamos em eventos também. (Entrevista 31).

Essa miscelânea de atividades que são praticadas pelas Guardas da nossa amostra é emblemática do que a literatura tem apontado como indefinição de papéis e ausência identitária da corporação (Silva; Saporì, 2023; Oliveira Junior; Alencar, 2016; Patrício, 2008). Apesar dos esforços normativos de delimitação de seus deveres e exercícios cotidianos, as entrevistas apontam que a corporação se divide nas seguintes tarefas:

- Proteção dos próprios municipais;
- Atividades de proteção ambiental;
- Fiscalização de conduta e do trânsito;
- Atividades de patrulhamento; e
- Registros de ocorrências.

Para além dos relatos das entrevistas, essa realidade também é visível nos dados quantitativos abaixo registrados.

São flagrantes os altos percentuais que a maioria das atividades listadas apresentam. Das 17 possibilidades de atuação, um terço representa 100% das respostas — o que

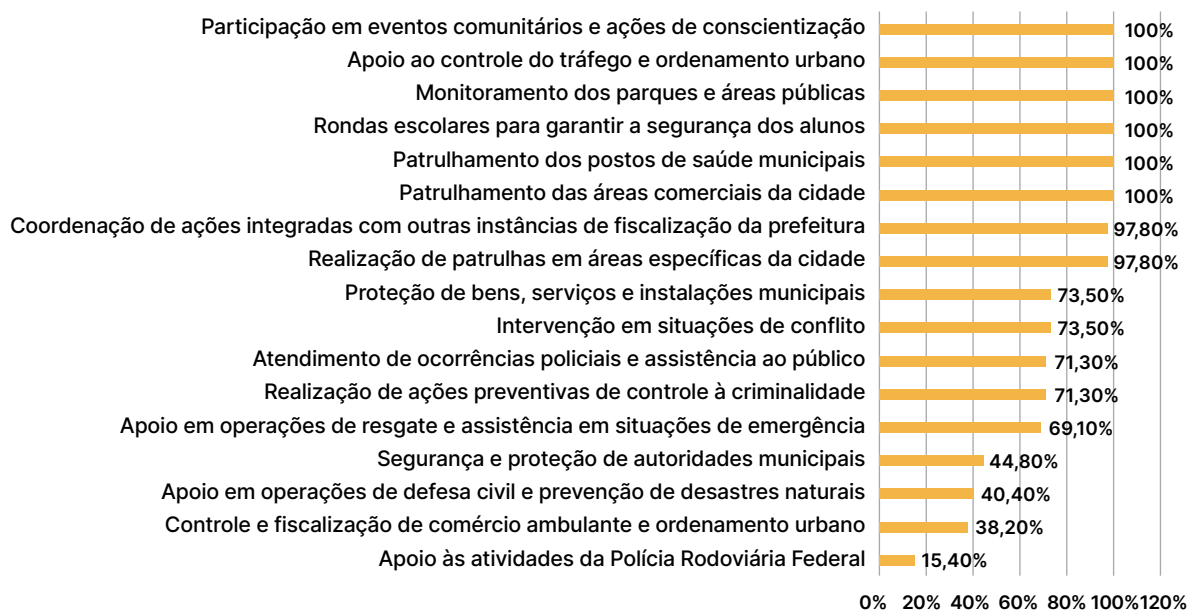


Gráfico 12 – Distribuição das atividades realizadas pela Guarda Civil da amostra com o fator de expansão (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

significa que todas as corporações afirmam realizar tais atividades no seu cotidiano de trabalho. Os percentuais caem consideravelmente justamente no que se refere à proteção de bens, serviços e instalações municipais, função que sustentou o sentido da criação da corporação e que se faz presente ainda na Lei n. 13.022/2014. Ainda assim, 73,5% das corporações afirmam realizá-la. Chama atenção que os percentuais mais elevados estão relacionados a diversas possibilidades de patrulhamento, além do monitoramento de parques e áreas públicas, demonstrando uma presença considerável da corporação nas ruas dos municípios. Essa relação próxima com a população é vista, ainda, no percentual elevado no que se refere à participação em eventos da comunidade e ações de conscientização da população. O auxílio no tráfego merece destaque, tendo em vista a importante atuação que a corporação possui como agente de trânsito, ficando, em alguns municípios, integralmente encarregada pela função. Por fim, mas não menos importante, a Guarda aparece também realizando ações integradas com outras instâncias da prefeitura, no que tange à fiscalização. Essa atuação demonstra o caráter intersetorial que é central para a corporação.

Contudo, os percentuais declinam consideravelmente quando os assuntos são direcionados a situações emergenciais, seja em resgate e assistência, seja junto à Defesa Civil em situações de desastres ambientais. Esses percentuais diminutos são alarmantes, uma vez que a Lei n. 13.022/2014 prevê a cooperação nas atividades da Defesa Civil, em seu artigo 5º, inciso VII. Importa ponderar que há também uma relação

estrutural importante entre ambas as corporações, muitas vezes integrando a mesma pasta intitulada “Defesa social” ou, ainda, abrigadas na mesma estrutura física, visando promover tal interlocução.

Os dados, ao indicarem uma corporação responsável cotidianamente por uma miscelânea de atividades, desvelam uma organização que possui uma baixa definição de seus objetivos. Para Silva e Saporì (2023), essa indefinição tem início na própria legislação, que é evasiva no que tange às atribuições e responsabilidade da Guarda. Da mesma forma, as normativas municipais seguem o padrão, deixando espaço para ampla interpretação. E é justamente na interpretação que reside a amplitude de atuação. Isso porque é de acordo com o significado que os gestores municipais e a população local atribuem à Guarda Municipal que a corporação é direcionada.

Entretanto, isso não significa dizer que não há quaisquer esforços de padronizar minimamente a Guarda. Ao contrário, a própria legislação, representada pelo Estatuto Geral das Guardas, emerge identificando tal necessidade. O mesmo acontece com a Matriz Curricular Nacional para as Guardas, idealizada e implementada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Essa ação é particularmente interessante porque poderia ajudar a driblar a subjetividade das interpretações, conduzindo, durante o treinamento, as corporações a atribuições que seriam de sua exclusiva responsabilidade. Contudo, como chamam à atenção Bretas e Morais (2009), as Guardas são criadas a partir de contextos municipais específicos, diversificados, o que impossibilita qualquer definição única que possa abarcar as inúmeras corporações que compõem o seu desenho no Brasil. A Matriz curricular (SENASP, 2005) se posiciona, já em sua apresentação, da mesma forma:

A Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais tem por objetivo enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos Municípios no SUSP, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais. (SENASP, 2005, p. 3).

Diante disso, as corporações se deparam com uma parcela de liberdade na estruturação e na condução de seus treinamentos, resultando em uma variedade de tempo de instrução, temas e formas de organização.

Menina, nós fizemos [o treinamento] por sete meses. Nós temos aula de português, raciocínio lógico. Nós temos atividade física, como dis-

se, frequente, fervorosamente, sabe? E como se diz, os pagas, né? Ah, está devendo, você vai pagar. Você cochilou na sala, você vai pagar também. Então, assim, nós temos tudo isso. Nós temos a parte também do monitoramento, que é passada pela gente. Nós temos também conflitos, principalmente UPAs, né? UPAs, prefeitura. Nós temos também, fazemos também o, fugiu aqui o nome, o preventivo das vias, né? Que vão sair, né? O pessoal do curso, lá quase no finalzinho. Então, a gente faz, assim, isso como acompanhamento. Nós temos aulas, aulas práticas e aulas teóricas. Isso também. Temos também falado sobre leis. Leis, deveres e direitos. (Entrevista 25).

Um curso de 30 dias, no nono batalhão aqui. Aí eu tive aula de direito, tive aula de defesa pessoal, tive aula de primeiros socorros, de educação física. Então, depois, agora tem cinco anos que eu tive, eu tive que fazer esse curso, o curso durou dois meses de armamento e tiro, para me capacitar a trabalhar com arma, entendeu? (Entrevista 16).

É, o curso, a matriz nossa, é uma matriz, né, obedece à matriz da SENASP, com algumas disciplinas atualizadas aí, específicas da nossa realidade aqui. Então, são mais ou menos 658 horas, né, de carga horária. E isso sem um armamento letal, é só a parte do curso de formação. (Entrevista 24).

O nosso curso de formação tem uma duração de 4 dias seguidos. Após esse curso de formação, nós conseguimos, através de parcerias com outras forças de segurança, outras instituições, alguns cursos de capacitação. Então, nós construímos uma parceria muito boa com a SEJUSP, com a Polícia Penal, e estreitamos os laços com as Guardas principais vizinhas que a gente tem. (Entrevista 19).

Apesar das flagrantes diferenças e dos contrastes nos relatos, na entrevista 19 foi destacada a importância das parcerias construídas com as demais forças de segurança e com a SEJUSP para a consolidação de um treinamento que abarque a complexidade do campo. Essa cooperação pode ser vista abaixo.

A Guarda Municipal, em seu início, não foi apenas comandada, mas também treinada exclusivamente pela Polícia Militar, contribuindo, sobremaneira, com a indefinição identitária e com a guinada à repressão observada na corporação. Visando dirimir esse processo, o Estatuto Geral das Guardas delimitou que tais atividades devem ser realizadas pela própria Guarda, ainda que convênios, parcerias e cooperações

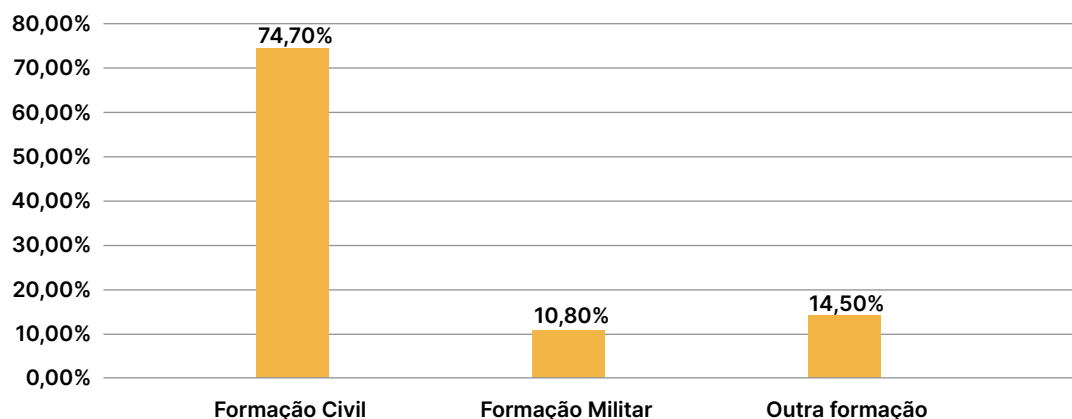


Gráfico 13 – Distribuição percentual das instituições envolvidas no treinamento inicial das Guardas Civis da amostra com o fator de expansão (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

sejam bem-vindos. Os dados, apesar de demonstrarem o protagonismo da própria corporação em seu treinamento, também indicam que se têm firmado parcerias para a sua realização. Por um lado, se esses esforços podem forjar uma integração e uma cooperação para além desses episódios específicos, por outro, essa presença pode reforçar uma atuação policlesca, que historicamente tem tangenciado a experiência das Guardas. Cumpre destacar, ainda, que as “Instituições privadas” muitas vezes podem estar associadas à PM, como Academia de Letras dos Militares Mineiros Capitão-Médico João Guimarães Rosa (ALMMCMJGR), fato que foi identificado através das entrevistas. Para além das instituições que integram a capacitação, é possível desvelar os temas que são abordados. O gráfico abaixo consolida os temas apresentados pela MUNIC às corporações.

O gráfico acima demonstra que há um desencontro considerável entre as atividades realizadas e os treinamentos que, percentualmente, são os mais acessados. Por mais que as Guardas indiquem que, em seu cotidiano, estão em relação direta com a população, são menos realizados justamente os treinamentos que auxiliam na construção dessa relação e em uma abordagem respeitosa e focada em conflitos sociais importantes. Entre eles, está a capacitação em enfrentamento à LGBTQIA+fobia e ao racismo, além da mediação de conflitos. Chama atenção, ainda, o baixo percentual de capacitação no que se refere à prevenção do uso de substâncias psicoativas e à violência doméstica e de gênero, considerando não apenas as ações de conscientização relativamente ao uso de drogas ilegais entre os jovens e a Ronda Maria da Penha, respectivamente, coordenadas pela Guarda, mas também tendo em mente o relevo que essas temáticas ganham no que se refere aos problemas de segurança pública, como visto anteriormente.



Gráfico 14 – Distribuição percentual dos temas abordados no treinamento das Guardas Civis do estado

Fonte: Elaboração própria a partir da MUNIC 2023 (IBGE, 2023b).

Por outro lado, dos seis treinamentos com maiores percentuais, três se relacionam a uma atuação mais repressiva e ostensiva, sendo eles: capacitação em armas letais; defesa pessoal; e uso diferenciado da força. Dito de outra forma, tem-se construído Guardas que estão em constante contato com a população, com diversas patrulhas nas ruas e para resguardar os próprios municipais, mas que se capacitam em atuar de forma repressiva. Essa associação pode reverberar em um relacionamento delicado entre população e corporação, além da concepção de que um bom guarda é aquele que se orienta para o uso da força, preparado para se defender de cidadãos. A Pesquisa de Vitimização pode auxiliar na identificação de como tem se desenvolvido essa relação.

Os resultados dessa tendência das Guardas em termos de confiança da opinião pública mineira em relação a outras instituições de segurança podem ser vistos no quadro abaixo, construído a partir dos dados do eixo de vitimização, contido no escopo do Diagnóstico da Segurança Pública em tela:

Quadro 5 – Escores médios de confiança por instituição

Instituição	Score Médio (0-10)
Corpo de Bombeiros	8.84
Igreja Católica ou Evangélica	7.52
Polícia Militar	6.93
Polícia Civil	6.89
Polícia Penal	6.6
Guarda municipal	6.45
Defensoria Pública	6.15
Ministério Público	6.03
Imprensa	5.67
Poder Judiciário	5.65

Fonte: Elaborado pela equipe de pesquisa a partir dos dados do eixo de Pesquisa de Vitimização.

As Guardas Municipais do estado contam com um grau médio de confiança de 6,45, valor próximo às demais forças de segurança, mas figurando como a corporação com o menor valor. O Corpo de Bombeiros e as instituições religiosas são, disparadamente, as mais confiáveis aos olhos da população. Elas estão associadas ao cuidado, à presença comunitária e ao apoio em momentos difíceis. As forças de segurança aparecem com notas intermediárias, sugerindo uma percepção ambígua: reconhecimento de seu papel, mas também críticas quanto à sua atuação, à sua proximidade e à sua eficácia. No caso específico da Guarda, essa proximidade associada a um treinamento repressivo e a uma concepção policial de suas atividades pode reverberar em desconfiança.

Entretanto, cumpre destacar que, como afirmam Bretas e Moraes (2009), é impossível definir o que é a Guarda Municipal, pela sua contextualizada adequação municipal, além de suas múltiplas atividades e pela diversidade de seu treinamento. Acrescenta-se, ainda, que a estruturação e a organização seguem o mesmo trajeto. Isso quer dizer que a inserção municipal contextual também produz efeitos na forma com que a corporação se organiza. Guardas Municipais que possuem um efetivo maior conseguem se estruturar a partir de grupamentos, destinando indivíduos responsáveis por cada atividade que eles comportam. Contudo, corporações que têm um número inferior à necessidade, se veem na obrigação de capacitar, minimamente, todos os guardas através das demandas que podem surgir e, a partir disso, elas têm um sistema de filtragem de chamadas e ocorrências de acordo com a prioridade.

A nossa Guarda hoje conta com 12 agentes apenas. Então, nós não temos uma estrutura de sistema para fazer grupos específicos para cada grupamento. Então, o que nós buscamos? Capacitamos todo o

grupo de forma nivelada e dentro do turno de cada grupo, nós temos um que vai ser aquele coordenador da atividade, e todos eles estão nivelados a ter questões de conhecimento para atender a essas demandas. E, à medida que a demanda chega, nós vamos criando um organograma com prioridades, e, a cada ocorrência que chega, a gente vai ampliando, liberando ocorrência por ocorrência. (Entrevista 19).

A gente tem o nosso departamento pessoal próprio, a nossa contabilidade é própria, o setor de compras é próprio. Então, é totalmente independente da prefeitura. Nós aqui temos o diretor administrativo, o comandante, que é o operacional, aí temos a inspetoria e a subinspetoria. Aí tem um inspetor e dez subinspetores. Esses subinspetores são os que coordenam efetivamente o efetivo. E a supervisão do inspetor e do comandante. E os demais, os guardas municipais, nós somos divididos no grupamento. [...] A gente tem um grupamento de meio ambiente, que é muito ativo, principalmente em relação a essas climáticas que a gente tem, o nosso pessoal que atende isso. A gente tem o nosso grupamento da tecnologia e da informação, que é fundamental, porque é uma equipe, apesar de pequena, né, diretora, eles desenvolvem um trabalho de muito respeito. (Entrevista 15).

No capítulo 5 deste relatório, voltado à discussão sobre a gestão dos Recursos Humanos dos municípios, destacamos a importância das capacitações continuadas e a inserção estratégica e qualificada dos guardas em seus postos de trabalho. Neste momento, o que importa é ter sob o horizonte que as Guardas não conseguem se estruturar da mesma maneira, inclusive, pensando em fontes de recurso e porte populacional. Isso porque toda a folha de pagamento, infraestrutura, manutenção e modernização da Guarda é responsabilidade financeira municipal. Diante disso, tais investimentos ocorrem apenas quando a gestão compreende a importância da corporação e a coloca como uma prioridade.

Hoje, de quatro anos para trás, graças a Deus, a gente não precisa pedir emenda parlamentar nenhuma. O prefeito banca é tudo, tudo. Para trás, era uma dificuldade, era dinheiro, você tinha que pedir uniforme, para arrumar a viatura, é para fazer. Hoje, de quatro anos, né? Que nós estamos acabando um ciclo e começando o outro. O prefeito, é só falar, nós temos auxílio fardamento anual, onde o prefeito passa todo mês de abril para estar adquirindo o uniforme, viatura nova, armamento novo, munição, porque a gente tem um plano, o PPA, que é um plano pluria-

nual, onde a gente coloca as necessidades, viatura, gasolina, armamento não letal, tudo isso daí. [...] Então, a prefeitura atendeu quase tudo o que a gente pediu. Tem os cães, tem ração, tem vacina, tudo. Isso a gente não ede lá, mas, antigamente, era assi : a gente tinha que botar o pires e pedir. Inclusive, nós conseguimos uma emenda, um dinheiro do Ministério Público para ampliação do Canil. (Entrevista 16).

Nessa última gestão, a gente não teve dificuldade em acessar o nosso recurso, não. Tanto é que nós conseguimos cinco viaturas alugadas, que é um pouco mais oneroso, mas se você for colocar na ponta do lápis, é uma injeção do dinheiro, porque às vezes as viaturas compradas ficam um tempo paradas para manutenção, a prefeitura às vezes não tem acesso, aí até faz a licitação para comprar, e fica aquela coisa, a gente fica sem equipamento para realmente trabalhar. Nessa gestão, a gente adquiriu muita coisa, adquirimos armas, adquirimos viaturas, a central, conseguimos reformar um pouco dela. (Entrevista 31).

Isso quer dizer que, mais uma vez, a corporação se vê refém da compreensão e dos significados que terceiros atribuem a ela, tendo consequências, inclusive, nas decisões quanto a para qual dimensão deve ser alocado o investimento financeiro. A estruturação e a modernização da Guarda, no limite, estão sujeitas à importância e à potencialidade que o prefeito lhe atribuir ou à relação harmônica construída entre ambos. Há um personalismo nesse processo, que deveria seguir parâmetros institucionais. É interessante que o porte pode definir o quantitativo financeiro que o município consegue alocar na corporação, mas a subjetividade é elemento importante no processo de priorização.

Em síntese, as Guardas Municipais em nossa amostra devem ser tratadas na gráfica aqui atribuída: no plural. Seja pelas regulações normativas ou pela sua inserção em contextos distintos entre si, é flagrante a diversidade que encontramos entre elas. No que se refere ao treinamento, há uma diversidade de cargas horárias, instituições envolvidas e organização dos cursos ministrados. Além disso, em relação à organização interna, o variado contingente da corporação faz com que seja possível encontrar guardas estruturadas a partir de inspetorias e grupamentos e aquelas que precisam se concentrar na prioridade da ocorrência, sem definir grupos de acordo com a especialidade que a chamada demanda. Isso tem um especial agravante quando nos deparamos com a gama ampliada de atividades que estão sob responsabilidade da Guarda, que vão desde atividades de trânsito, ordem urbana, passando por questões ambientais e proteção dos próprios municipais, chegando ao patrulhamento, a rondas e a atendimentos de ocorrências.

Até mesmo o processo de policialização que a literatura tem apontado precisa ser analisado tendo como pano de fundo o porte municipal, uma vez os municípios de grande porte têm indicado uma tendência nessa direção. Ao terem acesso a um armamento letal mais moderno e a um grupamento especializado, tais Guardas se sentem reconhecidas e valorizadas, movimento que passa a surgir também em municípios menores.

Talvez o ponto de interseção diante de tamanha diversidade seja a compreensão do trabalho de prevenção que as Guardas afirmam realizar, que se localiza nas rondas e patrulhas especializadas — especialmente no ambiente escolar. Na sua multiplicidade de atividades, todas vistas como “atividades de prevenção”, o policiamento ostensivo — enunciado como patrulhamento — ganha relevo no cotidiano e como política de prevenção que se institui nos municípios da amostra.

4.3 Diagnósticos locais e Planos Municipais de Segurança Pública

Compreender a importância do papel do município na oferta de serviço público — sobretudo o seu protagonismo na oferta de ações e programas de segurança pública — de forma integrada e eficiente inclui identificar a existência de diagnósticos locais das demandas de segurança pública, bem como dos Planos Municipais de Segurança Pública.

O Plano Municipal de Segurança Pública é o documento que visa orientar as ações de segurança no âmbito municipal, sendo importante para a promoção da segurança e do bem-estar social. Também compõem a carta de serviços promover a integração das instituições e das ações de segurança, e garantir a execução da oferta de serviços públicos, sobretudo, daqueles que envolvem as ações de policiamento e prevenção à criminalidade. Por ter uma elaboração conforme contexto local, tal plano pode possuir ações estratégicas, preventivas, bem como ações de controle e fiscalizatórias direcionadas às necessidades dos municípios.

O governo federal tem sido o ente federado a incutir a elaboração de Planos Setoriais de políticas públicas — dentre os quais, é exemplo o Plano de Segurança Pública — como elemento integrante da capacidade institucional dos governos estaduais e municipais. A Lei Federal n. 13.675, de 11 de junho de 2018, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), no contexto da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Essa lei visou à promoção da melhora da qualidade de gestão de políticas sobre segurança, bem como à integração das instituições e forças de segurança, definindo metas e priorizando ações preventivas e fiscalizatórias. O documento ressalta a imprescindibilidade de um planejamento estratégico eficiente, ativo e coordenado em consonância com as particularidades locais.

Para adesão ao sistema nacional, tornaram-se obrigatórias a elaboração e a implantação de Planos de Segurança Pública, em até dois anos da publicação da lei (ou seja, até 2021), sob pena de não receberem recursos da União⁵. No caso, a elaboração dos planos municipais se tornou condição necessária para acesso a recursos federais e, também, uma forma de promover o desenvolvimento do município ao longo prazo — afinal, definem metas e planos de trabalhos a serem seguidos. Mais do que uma exigência legal, esses planos permitem a oferta de serviços públicos direcionados, sendo um compromisso com as necessidades e os interesses dos munícipes. Quando elaborados a partir de diagnósticos locais, viabiliza-se uma atuação mais eficaz, integrada e preventiva nas regiões mais afetadas.

No entanto, em relação à amostra da pesquisa, a maior parte dos municípios não tem plano municipal de segurança pública: são 32 municípios nessa condição. Os outros nove municípios possuem Plano Municipal de Segurança, sendo eles um de médio porte (Pirapora), e o restante — isto é, oito — municípios de grande porte (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Governador Valadares, Juiz de Fora, Patos de Minas, Santa Luzia e Uberaba). O gráfico abaixo nos permite visualizar essa informação por porte populacional.

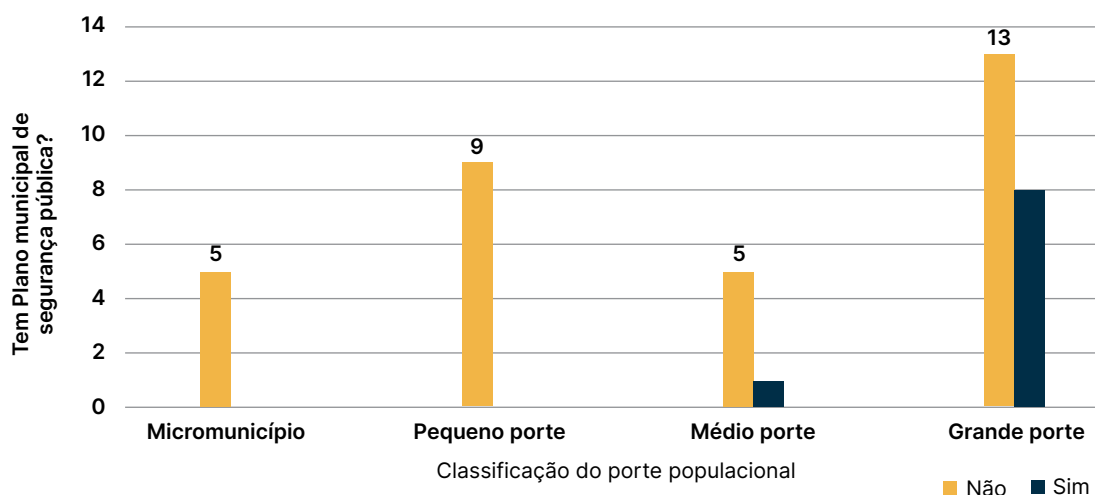


Gráfico 15 – Municípios da amostra com Plano Municipal de Segurança Pública (por porte populacional)

Fonte: Elaboração própria.

5 O §5º do art. 22 da Lei n. 13.675, datada de 11 de junho de 2018, estabelece: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

Sobre o tema, Ballesteros (2014) afirma que a baixa implementação do PNSP se deu pela falta de integração entre os diferentes níveis de governo, pela falta de financiamento, além da falta de um planejamento institucional sólido que garantisse sua efetiva realização. Para além da não implementação de Planos Municipais de Segurança Pública, os municípios também pecam por não realizar ou encomendar diagnósticos locais de segurança pública ou de criminalidade. Também são escassos estudos e diagnósticos sobre a implementação e eficácia das ações e dos programas executados.

Complementarmente, analisamos os planos municipais de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Juiz de Fora e Patos de Minas, sendo apenas esses os planos cujos documentos virtuais conseguimos. Os planos municipais dos demais municípios (Governador Valadares, Pirapora, Santa Luzia e Uberaba) foram sinalizados como existentes através do questionário e de entrevistas, e até mesmo decreto-lei; não obstante, não estavam disponíveis em sítios públicos, no site da prefeitura e nem nos diários oficiais eletrônicos, além de que não foi possível conseguirmos o arquivo com os gestores dos respectivos municípios, vez que assumiram cargo recentemente e ainda não os acessaram. Desse modo, analisamos somente cinco planos municipais e temos a seguinte tabela comparativa:

A partir do quadro, vemos períodos de vigência e eixos temáticos diferentes, porém, todos os cinco planos apresentados têm como características comuns o foco em políticas públicas de prevenção à violência e à criminalidade, a articulação entre instituições, o uso de evidências a partir de indicadores produzidos, o reconhecimento da atuação municipal na prevenção e, por fim, destacam a importância da participação cidadã na busca de uma boa eficácia das ações implementadas.

Sobre produção de evidência e realização de diagnósticos conforme dados coletados, em geral, os municípios realizam diagnósticos pontuais sobre a sensação de segurança, ficando a cargo de outras instituições ou de outros entes federados a realização de estatísticas de segurança e criminalidade que porventura utilizem em seus projetos. No caso, é mais comum que os municípios façam uso de dados disponíveis no Ministério da Saúde, por exemplo, ou utilizem dados das ocorrências policiais. No entanto, é importante ter sob o horizonte que dados oficiais não representam a realidade, uma vez que tais registros oficiais dizem mais sobre a própria instituição do que sobre as dinâmicas criminais em si. Assim, a fonte de dados em segurança pública é um dos problemas e um empecilho para a elaboração de diagnósticos em segurança pública identificados pelos gestores entrevistados ao longo da pesquisa que ensejou o presente relatório.

Ao perguntarmos sobre a elaboração de diagnósticos, foi apontado que a Polícia Militar é a organização detentora dos dados, e, com isso:

Tabela 4 – Quadro comparativo dos Planos Municipais de Segurança por município

Município	Período de vigência	Objetivo	Temas de foco	Estratégias de prevenção
Belo Horizonte	2022 - 2025	Ampliar segurança e prevenir desordens urbanas.	Urbanismo, produção de dados, integração intersetorial e foco em desordem pública.	Integração institucional e integralização, segurança urbana e inteligente a partir de evidências, por fim, criação de espaços urbanos seguros.
Betim	2019 - 2020*	Reduzir a criminalidade com foco em atuação integrada.	Iluminação, patrulhamento e atendimentos em áreas de maior vulnerabilidade.	Fortalecimento da Guarda Civil, redução da criminalidade com cercamentos eletrônicos e instalação de lâmpadas de LED, construção de bases comunitárias e APAC. Por fim, prevenção nas áreas vulneráveis.
Contagem	2024 - 2034	Garantir uma cidade integrada e segura com base em evidências e participação social.	Promoção da reinserção social, prevenção situacional e redução da violência letal e patrimonial.	Gestão com base em evidências. Elaboração de políticas de prevenção — sobretudo, como alinhamentos estratégicos voltados à juventude e contra a violência de gênero.
Juiz de Fora	2021 - 2031	Fortalecer democraticamente as políticas de segurança.	Prevenção social da violência, Integração das forças, Violência contra a mulher e Papel da imprensa.	Promoção de cultura da paz e fortalecimento da segurança cidadã com foco nos direitos humanos através da participação social.
Patos de Minas	2024 - 2034	Prevenção com foco em ações integradas.	Prevenção social, articulação de redes, capacitação e produção de inteligência.	Prevenção situacional, promoção da segurança cidadã a partir da parceria com programa Sele Prevenção Minas – SEJUSP/MG e realização de capacitação.

Fonte: Elaboração própria a partir de análise de IA

*Foi o último plano municipal que conseguimos; este é atualizado de 02 em 02 anos.

[...] a gente não sabe o quão fidedigno é esse sistema, porque quem controla é a própria Polícia Militar, né? Então, é muito difícil dizer que a gente tem, faria um diagnóstico... com base em quê? Porque, se grande parte das ocorrências e das estatísticas estão sob controle do estado, o município, ele não tem acesso, ele não consegue fazer uma pesquisa. E essas empresas, essas instituições que fazem essas pesquisas, elas fazem com base nesse sistema. Mas como é que a gente tem certeza que esse índice está correto? Como é que a gente tem certeza? Porque as forças de segurança estaduais, principalmente as

militares, elas trabalham com base em índices, até prevendo as suas progressões. (Entrevista 9).

Quem move a engrenagem na segurança pública é o PM, não tem jeito. A gente tem identificado muito isso. Não tem dúvida que não é, entendeu? O PM é que segura a estatística toda. (Entrevista 7).

Destaca-se, assim, a importância da elaboração recorrente de diagnósticos da criminalidade local para uma melhor análise de índices que lhe dizem respeito, bem como a necessidade de realização de um mapeamento geoespacial através do uso de tecnologias. Tais esforços garantem uma melhor identificação das áreas mais vulneráveis, viabilizando a elaboração de indicadores orientados para monitoração e avaliação da efetividade das políticas de segurança. Ainda, os diagnósticos orientam o planejamento estratégico governamental, permitindo uma melhor alocação e uma maior eficiência no uso de recursos financeiros e de pessoal para a segurança pública local.

Entretanto, deve-se salientar que a excessiva dependência dos dados da PM é oriunda da não estruturação de informações acerca de eventos de desordens e problemas urbanos que vão além dos dados de crimes. Apenas poucos municípios — como, por exemplo, Belo Horizonte e Contagem — conseguiram montar essa base.

4.3.1 Desenho de Políticas Públicas

Pensar em políticas públicas, de início, parece ser uma tarefa simples. No entanto, à medida que se aprofunda no tema e se compreendem seus pilares fundamentais, pode-se concluir que fazê-lo consiste em muito mais do que pensar na redução da violência e na promoção da segurança pública. Jenkins (1978), a partir de sua visão analítica e processual, afirma que política pública se refere a:

[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores sobre seleção de objetivos e meios de alcançá-los dentro de uma situação específica em que essas decisões devem, em princípio, estar ao alcance desses atores para realizá-las. (Jenkins, 1978, p. 15, tradução nossa)⁶.

6 Citação original: “Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve”.

Nesse sentido, o autor propõe um destaque à interação entre diversos atores para a tomada de decisão a partir da necessidade e do contexto local. O processo de formulação de políticas públicas envolve a formação de agenda, a formulação, a implementação e a avaliação de sua eficácia (Souza, 2006).

Estamos falando, então, de um processo dinâmico, flexível e que ocorre em etapas, vez que as políticas públicas são construídas e reconstruídas a todo momento conforme a necessidade para a busca de seu sucesso. Souza (2006) afirma que a formulação e a análise de políticas públicas são processos complexos e multidisciplinares, envolvendo diferentes atores e interesses sociais. Logo, como estamos demonstrando ao longo deste relatório, a violência é um fenômeno complexo e multicausal; desse modo, a formulação e a implementação de políticas públicas também o serão.

Política pública na área de segurança pública, para ser efetiva, deve ser uma política preventiva, e não apenas repressiva ou assistencialista. Beato Filho (1999), além de discutir a criminalidade violenta como um problema social no Brasil, aponta as deficiências na formulação de políticas públicas de segurança. O autor critica a polarização entre a repressão e o assistencialismo utilizados nas estratégias voltadas à pauta, destacando que melhores políticas são elaboradas de forma multidimensional e integrada a partir de evidências, demonstrando, mais uma vez, a importância de realização de diagnósticos locais, inclusive, como meio de obtenção de novos recursos e investimentos.

Lassance (2020) destaca a importância de diferenciarmos políticas públicas de programas governamentais, sendo as primeiras definidas como uma proposta institucionalizada para resolver um problema central e os segundos, por sua vez, se resumem à solução específica para as causas do problema central identificado pela política pública. Acrescenta, ainda, que a adoção de uma abordagem baseada em evidências e na análise a priori pode melhorar a efetividade das políticas públicas. Dito isso, devemos pensar em abordagens integradas, com participação social e baseadas na garantia da segurança.

Em relação aos pilares fundamentais de uma política pública eficiente, aplicando-a também ao contexto da segurança pública, mencionaremos 5 (cinco) que consideramos imprescindíveis. São eles:

1. Realização de diagnósticos locais;
2. Desenho claro do problema da política pública;
3. Desenvolvimento da capacidade administrativa e de governança;
4. Financiamento perene; e
5. Definição de estratégias de monitoramento e avaliação de impacto.

Primeiro, reforçamos a importância de realizar diagnósticos locais detalhados para que seja possível formular políticas públicas baseadas em evidências. Essas políticas devem partir de dados concretos e considerar cuidadosamente as causas e os fatores estruturais relacionados ao problema que se pretende prevenir. Dessa forma, as ações serão mais eficazes e alinhadas às reais necessidades da comunidade.

O segundo pilar diz respeito ao desenho da política pública. Referido desenho deve ser claro, com definição dos objetivos específicos e mensuráveis, do público-alvo, além de ter uma estratégia de implementação que englobe a intersectorialidade. O terceiro é a capacidade administrativa e de governança, envolvendo articulação entre órgãos da esfera municipal, a sociedade civil, a comunidade, bem como a capacitação contínua dos servidores. Como quarto pilar, menciona-se o financiamento, que deve ser previsível e ter fontes diversificadas. Por fim, o quinto diz respeito à monitoração e à avaliação de impacto, contando com indicadores de desempenho, a fim de reformular as políticas públicas, caso necessário.

No mesmo sentido, Gomide, Silva e Pires (2014) afirmam que a produção de políticas públicas se dá por meio do desenvolvimento de habilidades de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores que podem ser compreendidos na dimensão de capacidades político-relacionais. Sob o viés conceitual da capacidade administrativa na esfera municipal, Grossi Silva e Valadão Júnior (2022) propõem dividir o nível de atuação da capacidade municipal em três níveis: macro, meso e individual. O nível macro se refere:

[...] aos participantes associados às posições mais estratégicas do governo municipal, tendo eles a capacidade de interferir diretamente em acordos, pactos, planos e diretrizes. Já no nível meso, os atores compreendem as estruturas organizacionais do município que, geralmente, se diferenciam conforme a função e área de atuação, representados, principalmente, pelas secretarias e conselhos municipais, assim como organizações sociais sem fins lucrativos. Por fim, os atores que formam o nível micro assumem as posições mais individuais dentro dos três níveis, representando a atuação na gestão municipal a partir das atividades dos próprios servidores públicos municipais, dos conselheiros e dos funcionários das associações sociais sem fins lucrativos. (Grossi Silva; Valadão Júnior, 2022, p. 10).

A eficácia das políticas públicas depende do diálogo e do compartilhamento de dados entre as diversas instituições e forças de segurança. Nesse sentido, o combate à criminalidade, a prevenção e a garantia da segurança não se resumem a uma questão

de polícia; inclusive, devem contar com a participação comunitária (Birchal; Zambalde; Bermejo, 2012; Beato Filho, 1999).

Os gestores municipais, as organizações da sociedade civil e até os integrantes da comunidade, diante dos índices de criminalidade, da sensação de insegurança, bem como da percepção de alguns problemas de segurança de seu município, são aqueles que começam a direcionar o olhar para a necessidade de pensar alguma política coerente, viável e que tenha impacto social. Nesse ínterim, chama-se a atenção para uma entrevista que afirma que os municípios ainda não sabem trabalhar com políticas de prevenção, o que pode ser explicado em parte pela falta de estudos e elaboração de diagnósticos. Vejamos:

Os municípios não se deram conta da importância deles nessa pauta. Acho que essa é a primeira coisa que eu percebo. Os municípios não sabem fazer prevenção, não fazem articulado. [...] E, para você fazer alguma coisa nesse campo, você precisa conhecer, estudar, pesquisar, vir para outros lugares e, principalmente, entender os problemas. [...] Então, acho que esse é o grande, o primeiro passo que eu acho que os municípios não conseguiram ainda dar: é olhar para o problema com o olhar da prevenção à violência, ao crime. O segundo passo é construir alternativas. [...] Então, acho que, se você olhar para o problema, você vai conseguir pensar estratégias para aquele problema. Então, por mais que eu diga que há uma prevenção geral ou universal, ela vai se basear em evidências da sociedade que está mais violenta, que está mais insegura, que está muito genérico. (Entrevista 38).

Feitas essas considerações, nesta seção propomos examinar o desenho e as características de implementação das políticas públicas locais já desenvolvidas, incluindo as de prevenção social à criminalidade, caso existam. Consideraremos todos os aspectos possíveis, tais como: objetivos, capilaridade, públicos atendidos, fontes de financiamento e eventuais barreiras mencionadas.

Para facilitar a compreensão e o conhecimento das políticas públicas ora implementadas, optou-se por dividir esta seção do capítulo em três subseções, de 1 a 3. Na primeira subseção, de caráter mais objetivo, é feito um estudo dos gastos presentes nas rubricas orçamentárias divididas por porte populacional. Na segunda subseção, colheu-se uma análise mais subjetiva obtida a partir da análise das entrevistas semiestruturadas, nas quais os gestores mencionaram algumas das ações e/ou programas de prevenção social à criminalidade, incluindo ações voltadas para atendimento de população vulnerável. Por fim, na terceira e última subseção, são analisadas as

informações enviadas através de relatórios solicitados via Lei Geral de Acesso a Informações Públicas (LAI) aos municípios da amostra, respondidas pelas Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social.

4.3.1.1 O que o orçamento público nos diz sobre as ações, os projetos e/ou os programas voltados à prevenção da criminalidade

Abordaremos aqui aspectos específicos sobre as rubricas orçamentárias referentes a ações de prevenção à criminalidade. A proposta de categorização das rubricas considerou as despesas classificadas e descritas pelos municípios em seus respectivos orçamentos com as seguintes nomenclaturas:

1. gastos com conselhos tutelares;
2. gastos em ações de prevenção da violência e da criminalidade (ordem de gasto na Secretaria Municipal de Segurança Pública);
3. gastos com o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD);
4. gastos direcionados a ações de prevenção para a população em situação de rua;
5. gastos direcionados a ações de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher;
6. gastos direcionados a ações de prevenção e enfrentamento às drogas.

A análise foi organizada pela distribuição dos municípios segundo o porte populacional. O detalhamento da metodologia utilizada para levantamento das informações orçamentárias bem como a descrição completa da capacidade de financiamento dos municípios na segurança pública são apresentados com mais detalhes no capítulo 6. Nesta subseção, que se concentra nos gastos voltados para ações de prevenção à criminalidade, a pergunta de interesse na pesquisa é:

- *Como o gasto demonstrado nas rubricas orçamentárias nos orienta sobre políticas de prevenção à criminalidade?*

O gráfico a seguir apresenta o resultado da análise de todos os 41 municípios da amostra, entre os anos de 2022 e 2024:

O gráfico acima concentra o valor total dos gastos dos municípios da amostra, independentemente do porte populacional. A partir do gráfico, percebemos que há um gasto expressivo com as ações de prevenção da violência e da criminalidade, sendo que esse gasto aumentou significativamente do ano de 2023 para o ano de 2024 no orçamento dos municípios. Ao mesmo tempo, é a categoria que apresenta maior os-

cilação no montante despendido. Na sequência, aparece a categoria de *prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher*, que apresenta o mesmo padrão de oscilação. Das seis categorias de análise de gastos, percebemos que é relativamente constante o valor destinado aos *conselhos tutelares* e à *prevenção e ao enfrentamento às*

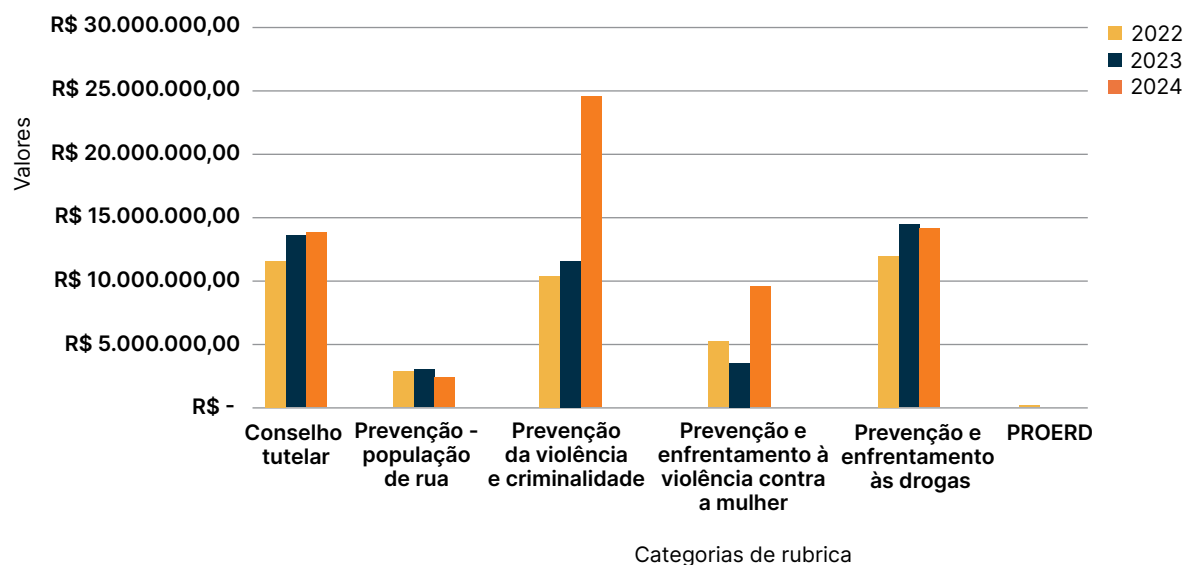


Gráfico 16 – Total do gasto dos municípios da amostra com as categorias das ações orçamentárias de prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

drogas. A ação de prevenção com menor volume nominal de gastos é o PROERD, que aparece bem discretamente. Cabe ressaltar que esse é um programa estadual, que é executado pela Polícia Militar de Minas Gerais; logo, seus gastos estão alocados nesse ente federativo.

No entanto, o valor nominal disposto no gráfico não nos permite qualificar quais seriam os tipos de ações programáticas, bem como os objetivos almejados e o público-alvo. A ausência de um documento orientador dessas políticas dificulta a análise sobre os elementos que induzem um gasto maior em um determinado ano.

Ainda, a análise dos municípios da amostra, desconsiderando o porte populacional, não nos permite captar as possíveis diferenças e escolhas dos municípios que orientam o gasto em ações de prevenção à criminalidade. O gráfico abaixo apresenta o gasto per capita com ações de prevenção à criminalidade, organizado por porte de município.

Os micromunicípios são os que mais investem em ações de prevenção à criminalidade. Essa afirmação deve ser considerada a partir das categorias de análise utilizadas nesta pesquisa, bem como com base nas rubricas orçamentárias (e respectivas funções de gasto) levantadas. Como veremos a seguir, esse valor pode estar relacionado aos gastos obrigatórios com ações de fortalecimento e manutenção dos conselhos tutelares. Uma segunda observação importante está nos gastos per capita dos municípios de grande porte. Embora representem o menor valor, são os únicos da amostra que possuem um leque diversificado de ações de prevenção, sobretudo no atendimento à população em situação de rua. Algumas dessas ações não estão presentes nos muni-

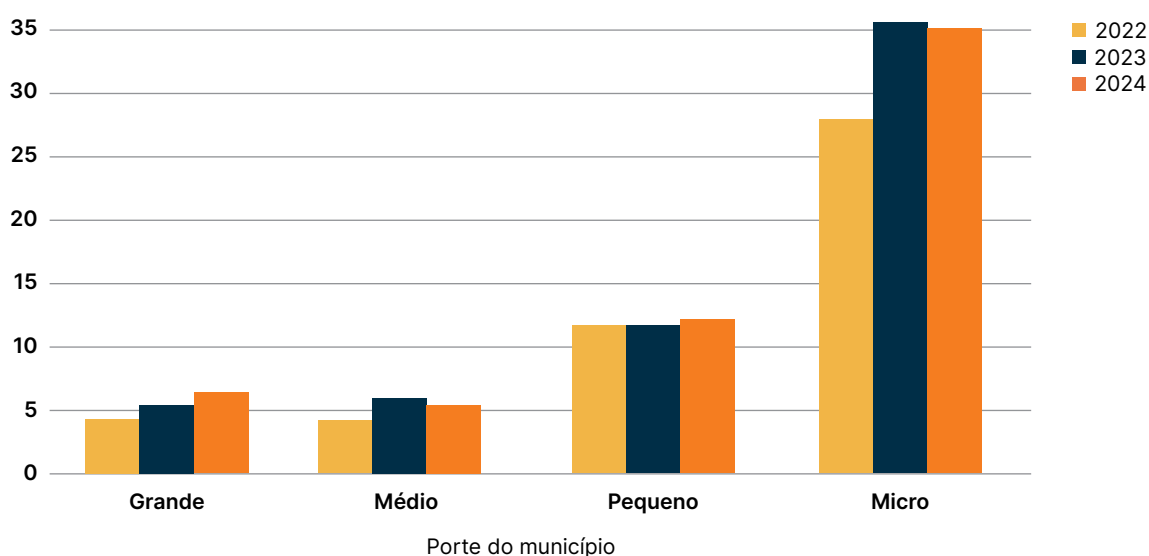


Gráfico 17 – Gasto per capita com prevenção, por porte de município (2022– 2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

cípios micro e pequenos. Vejamos um segundo gráfico que nos permite visualizar os gastos per capita dos municípios da amostra em ações de prevenção à criminalidade.

Considerando os portes populacionais como referência para a análise, podemos observar que os municípios de médio porte são mais homogêneos, ou seja, os gastos com prevenção estão próximos uns dos outros, com tendência de gasto semelhante. O mesmo não pode ser afirmado para os micromunicípios, que possuem valores *outliers* entre si. Os municípios de grande porte também apresentam tendência de gasto semelhante, ainda que com valores *outliers*.

É possível ver o detalhamento do valor total dos aportes despendidos em cada categoria na tabela abaixo. Observa-se, como já adiantado, um aumento dos aportes

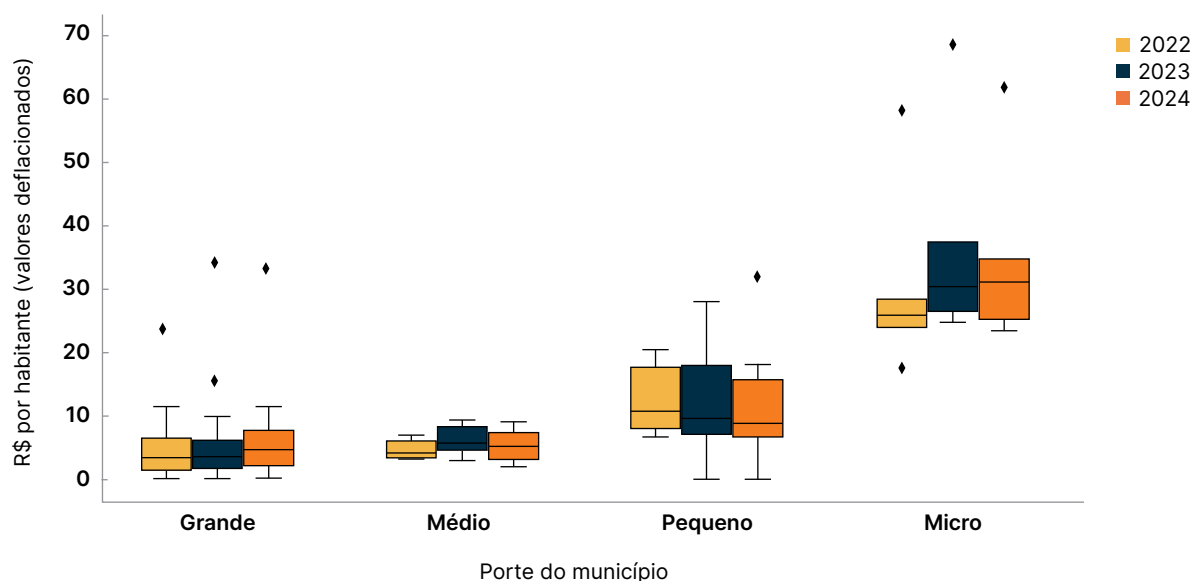


Gráfico 18 – Boxplot dos gastos per capita deflacionados por porte de município (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

nas ações voltadas à prevenção da violência e da criminalidade, à prevenção e ao enfrentamento à violência contra a mulher e ao PROERD. Por outro lado, enquanto as três ações acima aumentam, percebemos uma discreta diminuição nos aportes nas políticas voltadas à população em situação de rua e no enfrentamento às drogas.

Com base nos valores a seguir, calculamos a porcentagem que cada categoria analisada representa para o total. As ações de prevenção da violência e da criminalidade somam 30% do total dos gastos, o que nos abre uma janela interessante de estudos para identificar quais seriam as ações assinaladas como *prevenção da violência e da criminalidade* pelas rubricas orçamentárias. Esse gasto está presente nos municípios de grande porte.

Feitos esses apontamentos, é importante elencar algumas considerações sobre o Conselho Tutelar. Referida instituição, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), consiste em: “Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (Brasil, 1990). Como órgão pertencente à administração pública local, deve estar presente em todos os municípios e em cada região administrativa do Distrito Federal, e sua composição se dá através da eleição de cinco membros da comunidade para um mandato de quatro anos, cabível a recondução (Brasil, 1990).

Tabela 5 – Valor nominal dos municípios da amostra com as categorias das ações orçamentárias de prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Categoria da rubrica	2022	2023	2024	Total geral por categoria	% do total
Conselho tutelar	R\$ 11.795.784,13	R\$ 13.825.866,41	R\$ 14.003.463,59	R\$ 39.625.114,12	25,36%
Prevenção - população em situação de rua	R\$ 3.073.727,12	R\$ 3.232.094,23	R\$ 2.580.254,39	R\$ 8.886.075,74	5,69%
Prevenção da violência e da criminalidade	R\$ 10.603.757,15	R\$ 11.824.474,57	R\$ 24.773.202,11	R\$ 47.201.433,83	30,20%
Prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher	R\$ 5.313.782,20	R\$ 3.732.803,14	R\$ 9.751.274,26	R\$ 18.797.859,59	12,03%
Prevenção e enfrentamento às drogas	R\$ 12.260.466,24	R\$ 14.698.753,22	R\$ 14.516.436,93	R\$ 41.475.656,38	26,54%
PROERD	R\$ 177.404,23	R\$ 46.462,51	R\$ 64.944,17	R\$ 288.810,91	0,18%
Total Geral por ano	R\$ 43.224.921,06	R\$ 47.360.454,07	R\$ 65.689.575,44	-	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Tendo em vista a finalidade do Conselho Tutelar de agir tanto preventivamente quanto de forma protetiva, tal instituição foi considerada como uma das possíveis políticas de prevenção à criminalidade. Desse modo, levaremos em conta os gastos orçamentários com os Conselhos Tutelares como política de prevenção, além do fato de que se trata de uma responsabilidade municipal, conforme art. 134 do ECA⁷.

Igualmente, essa foi a interpretação que utilizamos com o PROERD. Trata-se de um programa de iniciativa da Polícia Militar cujo fim é prevenir o uso de drogas e a violência entre jovens⁸. Apesar de ser um programa de iniciativa originária da Polícia Militar, instituição de segurança estadual, cuida-se de um programa interdisciplinar, contando principalmente com a parceria com escolas e secretarias de educação. Logo, são os atores municipais que mais contribuem com a execução do programa em conjunto com a Polícia Militar.

Nas próximas páginas, apresentaremos tabelas que contenham as rubricas orçamentárias referente às seis categorias de políticas de prevenção que encontramos: gastos com Conselhos Tutelares; gastos com ações de prevenção na segurança pública; gastos com PROERD; gastos com ações com população em situação de rua; gasto com ações voltadas às mulheres; e, por fim, gastos com prevenção às drogas discriminados por porte populacional. Significa dizer que a análise foi organizada da mesma forma para quatro grupos de municípios: micro, pequeno, médio e grande.

Ressalta-se que a mera existência da rubrica orçamentária não indica se a ação ou o programa estão ativos, mas sim que o município previu a destinação de recursos financeiros para fins específicos. Essa é uma sinalização de interesse político por determinado tipo de política pública. Igualmente, a existência de uma ação ou de um programa não implica haver rubrica orçamentária específica, afinal, podem possuir outro tipo de financiamento, que não a despesa municipal. A tabela abaixo apresenta o grupo de municípios de porte micro e a sinalização do tipo de gasto financeiro destinado a ações de prevenção à criminalidade.

7 “Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012): I - cobertura previdenciária; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012); II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) dor da remuneração mensal; III - licença-maternidade; IV - licença-paternidade; V - gratificação natalina. Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares.” (Brasil, 1990, grifos nossos).

8 O PROERD é um programa criado no Rio de Janeiro, no ano de 1992, mas foi originalmente elaborado nos Estados Unidos, em 1983, e hoje está presente em vários países do mundo.

Tabela 6 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Micromunicípios

Município	Conselho tutelar	Ações de prevenção na Segurança Pública	PROERD	Prevenção - população em situação de rua	Prevenção - MULHERES	Prevenção - DROGAS
Carneirinho	x					
Catuji	x					
Orizânia	x					
Paineiras	x					
Wenceslau Braz	x					

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Nota: Os campos com “x” possuem gastos, e os campos vazios não possuem.

Os dados da tabela acima nos permitem observar que os micromunicípios são homogêneos quanto às categorias de gasto nas rubricas orçamentárias destinadas a ações de prevenção à criminalidade: não há aporte financeiro destinados às outras políticas de prevenção a não ser os gastos com Conselho Tutelar, que são obrigatórios, como já destacado anteriormente. Sendo assim, a obrigatoriedade de gasto em ações de atenção à criança e ao adolescente — via conselho comunitário — aponta que a autonomia de gasto dos municípios deve considerar as normativas nacionais, que tendem a orientar os governos subnacionais nos investimentos com políticas sociais.

Em todos os micromunicípios, não percebemos ações e/ou programas de prevenção na segurança pública, o que pode ser explicado pelo fato de esses municípios não contarem com secretaria específica para essa pauta, como já apontado em tópicos anteriores. Logo, a partir dessa tabela não é possível afirmar, de antemão, se os municípios despendem recursos financeiros em alguma outra política de prevenção. Acreditamos que essa ausência de políticas públicas de prevenção poderia ser explicada pelo limite de aporte de recursos financeiros ou até mesmo pelo baixo índice de criminalidade que esses municípios possuem, dados discutidos em outras partes deste relatório.

Por outro lado, a dinâmica se altera um pouco quando se trata de municípios de pequeno porte, em que vemos aportes orçamentários em outras categorias. Vejamos a seguir.

Em relação aos gastos com ações de prevenção à criminalidade, é curioso observar que, dos nove municípios que compõem o grupo, apenas o município de Muzambinho não destina recurso financeiro para o Conselho Tutelar. A esse respeito, em consulta no site da prefeitura municipal desse município (Muzambinho, 2021), consta o Conselho Tutelar como órgão pertencente à *Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente* (art. 3º, inc. II, da Lei n. 1.737, de 4 de novembro de 1991) (Muzambinho, 1991).

Tabela 7 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Municípios de pequeno porte

Município	Conselho tutelar	Ações de prevenção na Segurança Pública	PROERD	Prevenção - população em situação de rua	Prevenção MULHERES	Prevenção DROGAS
Arcos	x					
Itatiaiuçu	x					
Ladainha	x					
Muzambinho					x	
Ouro Fino	x					
Piranga	x					
Santo Antônio do Monte	x					x
São José da Lapa	x					
Vazante	x					x

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Nota: Os campos com “x” possuem gastos, e os campos vazios não possuem.

Pelo mesmo motivo dos micromunicípios, a ausência de secretaria específica de segurança pública pode explicar a ausência de políticas de prevenção de segurança pública, sendo que os municípios de Itatiaiuçu possuem Guarda Municipal como unidade orçamentária além da Secretaria de Administração. O município de São José da Lapa possui Guarda Municipal, apesar de essa instituição não ser uma unidade orçamentária própria. Ambos são os municípios que possuem setores responsáveis pela pauta da segurança subordinados diretamente à chefia do Executivo.

O mais interessante é observar que apenas o município de Muzambinho possui recursos específicos para ação de prevenção à violência contra mulheres. Já os municípios de Santo Antônio do Monte e Vazante destinam recursos financeiros específicos para ações de prevenção e enfrentamento às drogas, como está demonstrado na tabela abaixo:

A partir da tabela acima, é possível qualificar melhor as ações que aparecem nas rubricas orçamentárias, sendo a ação de Muzambinho voltada às mulheres, enquanto a de Santo Antônio do Monte aparenta ser interdisciplinar, tratando tanto da proteção de crianças e adolescentes quanto da temática de drogas. Por sua vez, a ação de prevenção às drogas de Vazante não menciona o público-alvo. Importante dizer que não foi possível conhecer o conteúdo, o objetivo e nem as metas desses programas, apenas que esses municípios realizam gastos para esses tipos de ações.

Tabela 8 – Relação da categoria e tipo de ação de políticas de prevenção dos municípios de pequeno porte

Município	Categoria	Tipo de ação	Valor total gasto (2022 – 2024)*
Muzambinho	Prevenção e enfrentamento à violência contra a mulheres	Casa da Mulher (construção e manutenção) ⁹	R\$ 442.128,92
Santo Antônio do Monte	Prevenção e enfrentamento às drogas	Prot. Social das Crianças, Adoles./Ant.Drogas	R\$ 1.267,20
Vazante	Prevenção e enfrentamento às drogas	Programa de prevenção às drogas	R\$ 9.947,90

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

A seguir, apresentamos a tabela de rubricas orçamentárias referente aos municípios de médio porte.

Tabela 9 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Municípios de médio porte

Município	Conselho tutelar	Ações de prevenção na Segurança Pública	PROERD	Prevenção - população em situação de rua	Prevenção - MULHERES	Prevenção - DROGAS
Caratinga	x					
Curvelo	x		x			
Formiga	x				x	
Itaúna	x				x	x
Pirapora	x					
Unaí	x					

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG.

Nota: Os campos com “x” possuem gastos, e os campos vazios não possuem.

9 Não foi possível conhecer o conteúdo e o objetivo do programa, porém, conforme informações na página do município de Muzambinho através da rede social Facebook, trata-se de um espaço para realização de atendimento e exames às mulheres. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=1775189139673960>. Acesso em: 28 mar. 2025.

Ao considerar os seis municípios de médio porte que fazem parte da nossa amostra, vemos que eles são unânicos na previsão de destinação de recursos com Conselho Tutelar — afinal, como já apontamos, trata-se de um gasto orçamentário municipal obrigatório. De forma homogênea também, nenhum deles possui gastos com ações de prevenção na segurança pública e com a população em situação de rua. Apenas o município de Curvelo possui gastos com PROERD.

Os municípios de Formiga e Itaúna possuem gastos com ações de prevenção e enfrentamento de violência contra a mulher. Em Itaúna, a lei de criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) também instituiu o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher – FMDM (Itaúna, 2008). Isso significa que há aporte de recurso financeiro para a manutenção dessas instâncias. Por último, apenas o município de Itaúna prevê uma rubrica específica para ações de prevenção e enfrentamento ao uso de drogas. A Lei de criação do Conselho Municipal AntiDrogas, Lei n. 4.246, de 24 de outubro de 2007, também possui gastos para manutenção das atividades dessa instância. Os dados estão apresentados na tabela a seguir:

Tabela 10 – Relação da categoria e tipo de ação de políticas de prevenção dos municípios de médio porte

Município	Categoria	Tipo de ação	Valor total gasto (2022– 2024)*
Formiga	Prevenção e enfrentamento à violência contra a mulheres	Política contra Violência à Mulher (manutenção e aquisição de equipamentos)	R\$ 17.972,54
Itaúna	Prevenção e enfrentamento à violência contra a mulheres	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (criação e manutenção)	R\$ 14.882,65
		Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (manutenção)	R\$ 4.125,36
	Prevenção e enfrentamento às drogas	Conselho Municipal AntiDrogas – COMAD (manutenção)	R\$ 10.609,32

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Passamos agora para a última análise de gastos orçamentários: aquela referente aos municípios de grande porte. Estes apresentam maiores investimentos, além de maior diversificação em políticas públicas preventivas. Vemos que são ações genéricas, visando à criação e à manutenção de conselhos e fundos, mas também há destinação

específica de recursos para a estruturação de políticas. A seguir, demonstramos na tabela a relação de gastos dos municípios de grande porte.

Tabela 11 – Tipo de gasto com prevenção à criminalidade – Municípios de grande porte

Município	Conselho Tutelar	Ações de prevenção na Segurança Pública	PROERD	Prevenção - população em situação de rua	Prevenção MULHERES	Prevenção DROGAS
Barbacena	x				x	
Belo Horizonte		x			x	x
Betim		x			x	x
Contagem	x	x			x	
Divinópolis	x				x	x
Governador Valadares	x	x				x
Ipatinga	x	x			x	
Juiz de Fora		x		x	x	
Lavras	x				x	x
Montes Claros	x	x			x	x
Passos	x			x	x	
Patos de Minas	x				x	x
Poços de Caldas	x				x	x
Pouso Alegre	x					
Santa Luzia	x			x	x	
Sete Lagoas	x		x		x	x
Teófilo Otoni					x	x
Uberaba		x		x	x	
Uberlândia		x		x	x	x
Varginha						x
Vespasiano					x	

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Nota: Os campos com “x” possuem gastos, e os campos vazios não possuem.

A partir da tabela, podemos perceber uma maior diversificação dos gastos, sendo que, dos 21 municípios da amostra pertencentes ao grupo de grande porte populacional, temos o total de 12 municípios que não apresentaram gastos por meio de rubrica específica com Conselho Tutelar. Não obstante, por ser uma política de prevenção obrigatória, além do fato de que a categorização das despesas de orçamento público é algo bem particular, acreditamos que os aportes orçamentários dos Conselhos

Tutelares estejam lançados em outras rubricas mais amplas (aquelas que não foram as selecionadas para o estudo que propomos neste relatório) ou vinculadas a algum Fundo Municipal específico.

Com relação a gastos com ações específicas de prevenção na segurança pública, nove são os municípios que efetuam esses aportes, sendo eles: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberaba e Uberlândia. No entanto, não conseguimos qualificar quais seriam os tipos de políticas implementadas a partir dessa tabela, motivo pelo qual trouxemos a tabela abaixo. Assim, dentre esses nove municípios, cinco deles (Belo Horizonte, Contagem, Ipatinga, Juiz de Fora e Uberlândia) possuem Secretaria de Segurança exclusiva, o que justifica sobremaneira esses gastos. Outros dois municípios (Montes Claros e Uberaba) são municípios em que a secretaria municipal atua em conjunto com outras políticas setoriais. Betim é um município que possui um setor que cuida dessa pauta subordinado diretamente à chefia do Executivo, e, por fim, Governador Valadares é um município que não possui estrutura e nem Secretaria de Segurança Pública, e, mesmo assim, despende recursos financeiros para ações de manutenção da segurança pública por meio do Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M.

Ademais, a partir da tabela 12, conseguimos conhecer o tipo de ação realizada.

No geral, observamos que os aportes realizados podem ser resumidos em ações de prevenção que englobam tanto atendimento quanto manutenção das unidades ou centros de prevenção de criminalidade e apoio aos vulneráveis.

Percebemos também, em mais de um município, gastos com termo de cooperação técnica de núcleo ou centro de prevenção à criminalidade. Possivelmente, esses gastos são referentes às parcerias de políticas de prevenção firmadas junto ao Estado de Minas Gerais, podendo ser até mesmo ações ligadas a programas — como Cea-pa, PrEsp, Se Liga, Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Selo Prevenção. Mais uma vez, destacamos que não se trata de um rol taxativo, vez que essas políticas podem estar inseridas em outras rubricas orçamentárias que não foram selecionadas para este estudo por não estarem vinculadas à função de gasto em segurança pública.

Dos doze municípios que não apresentam gastos com ação específica para prevenção à violência e à criminalidade, temos quatro (Lavras, Patos de Minas, Pouso Alegre e Teófilo Otoni) que não possuem estrutura e nem Secretaria de Segurança Pública, três (Barbacena, Betim e Varginha) que possuem setor subordinado diretamente à chefia do Executivo, quatro (Poços de Caldas, Santa Luzia, Sete Lagoas e Vespasiano) que possuem secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais, e, por fim, um (Passos) que possui secretaria municipal exclusiva.

Tabela 12 – Relação do tipo de ação de políticas de prevenção de violência e criminalidade por municípios de grande porte

Município	Tipo de ação	Valor total gasto (2022-2024)*
Belo Horizonte	Ações de Prevenção Social à Criminalidade	R\$5.040.955,85
	Gestão da Política de Segurança e Prevenção	R\$32.001.454,04
Betim	Ações de Prevenção da violência e da criminalidade (gestão e aquisição de equipamentos)	R\$6.645.302,90
	Apoio ao Programa FICA VIVO e Mediação de Conflitos	R\$15.840,00
	Apoio às famílias em situação de vulnerabilidade	R\$618.872,51
Contagem	Segurança pública, combate à violência e efetiva participação da sociedade, redução da criminalidade, oferecer a sensação de segurança, prevenção e combate a sinistros, busca, resgate e salvamento	R\$11.074,89
	Palestras nas áreas temáticas relativas às práticas de discriminação em decorrência do gênero, orientação sexual, estigmas raciais, garantindo qualidade no serviço direto prestado à população	R\$47.749,92
	Identificação de dados sobre violência e criminalidade, produção de gráficos e mapeamento das áreas de incidência e elaboração de relatório dos dados apurados	R\$21.222,19
	Mapear os grupos coletivos, realizar oficinas formativas junto aos jovens e contatar os grupos dos jovens nos territórios	R\$79.583,21
Governador Valadares	Termo de cooperação técnica do Centro de Prevenção à Criminalidade (manutenção)	R\$316.307,51
Ipatinga	Núcleo de Prevenção à Criminalidade	R\$103.558,50
Juiz de Fora	Defesa Civil na Escola	R\$17.157,55
Montes Claros	Serviço Prevenção à Violência e Valorização da Vida	R\$464.321,48
Uberaba	Proteção Social	R\$189.167,21
	Defesa Social	R\$1.141.109,94
	Núcleo de Prevenção à Criminalidade	R\$74.366,81
Uberlândia	Ações de Atendimento à Criança e ao Adolescente (desenvolvimento e execução)	R\$397.549,32
	Unidade de Atendimento às Famílias, à Mulher, a Jovens, a Migrantes e à Pop. rua (aquisição, desapropriação, construção e ampliação)	R\$15.840,00

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Nessa seara, segundo dados da MUNIC 2023 (IBGE, 2023b), identificamos que dez des es doze municípios possuem políticas de prevenção do estado, apesar de não terem sido apresentadas nas rubricas. Vejamos:

Tabela 13 – Relação de unidades de prevenção à criminalidade por município

Município	Unidades de Prevenção à Criminalidade (SEJUSP)
Barbacena	Projeto de Enfrentamento à Violência Doméstica
Belo Horizonte	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp, Se Liga, Serviço APEC
Betim	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp
Contagem	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp
Curvelo	Ceapa
Divinópolis	Ceapa, PrEsp
Governador Valadares	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp
Ipatinga	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp
Juiz de Fora	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp, Se Liga
Montes Claros	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp, Selo Prevenção Minas
Patos de Minas	Selo Prevenção Minas
Pouso Alegre	FUNEMP, Ceapa, Mediação de Conflitos
Santa Luzia	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp
Sete Lagoas	PrEsp
Teófilo Otoni	Selo Prevenção Minas
Uberaba	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp
Uberlândia	Se Liga
Varginha	Ceapa
Vespasiano	Fica Vivo!, Mediação de Conflitos, Ceapa, PrEsp

Fonte: Elaboração própria a partir da MUNIC 2023 (IBGE, 2023b).

Apenas o município de Sete Lagoas apresentou rubrica orçamentária prevista para o PROERD. Os municípios de Juiz de Fora, Passos, Santa Luzia, Uberaba e Uberlândia despendem recursos com ações voltadas à população em situação de rua, conforme tabela abaixo:

Tabela 14 – Relação do tipo de ação de políticas de prevenção e enfrentamento à população em situação de rua por municípios de grande porte

Município	Tipo de ação	Valor total gasto (2022–2024)*
Juiz de Fora	Políticas de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos da Pessoa em Situação de Rua	R\$165.577,22
	Centro de Referência Especializado para pessoas em situação de Rua – Centro POP	R\$2.680.842,10
Passos	Centro de Referência Especializado para pessoas em situação de Rua – Centro POP (manutenção, aquisição de equipamentos e atividades)	R\$1.976.789,90
Santa Luzia	Centro de Referência Especializado para pessoas em situação	R\$871.743,06
Uberaba	Centro de Referência Especializado para pessoas em situação de Rua – Centro POP	R\$1.121.574,52
Uberlândia	Ações de Apoio ao Migrante e População em situação de rua	R\$665.222,46
	Atendimento ao Migrante ou à População em situação de rua – SEDESE/FEAS PBV	R\$250.480,74
	Programa Rede Cuidar/ População em situação de rua	R\$171.765,49
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua/SEDESE PMF	R\$982.080,25

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Vemos com destaque um investimento no Centro de Referência Especializado para pessoas em situação de rua (Centro POP), sendo que quatro dos cinco municípios fazem investimento nessa categoria. Trata-se de um equipamento público da assistência social voltado para atendimento e acompanhamento desse grupo. Faz parte de uma política estruturada, integrada e voltada à reinserção social, instituída através da Política Nacional para a População em Situação de Rua, pelo Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 2009). Vemos, além do referido atendimento, aquele destinado a migrantes.

Sobre os gastos com ações de prevenção e enfrentamento à violência contra mulheres, vimos que apenas três municípios não apresentaram recursos nesse sentido, sendo eles: Governador Valadares, Pouso Alegre e Varginha. Na tabela a seguir, discriminamos os gastos dessa categoria conforme o tipo de ação realizada por município para melhor visualização dos investimentos realizados:

Tabela 15 – Relação do tipo de ação de políticas, por municípios de grande porte, de prevenção e enfrentamento de violência contra mulheres

Município	Tipo de ação	Valor total gasto (2022–2024)*
Barbacena	Políticas públicas dos direitos da mulher (implantação e promoção)	R\$11.887,14
	Programa Qualifica Mulher ¹	R\$43.044,22
	Casa da Mulher Brasileira (criação, implantação e manutenção)	R\$17.389,22
Belo Horizonte	Promoção Proteção e Defesa de Direitos das Mulheres	R\$5.265.284,75
Betim	Fundo Municipal dos Direitos da Mulher – FMDM (operacionalização e aquisição de equipamentos)	R\$158.856,83
	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	R\$64.041,55
	Consórcio Mulheres das Gerais	R\$530.970,85
	Políticas para Mulheres (operacionalização)	R\$493.999,89
Contagem	Desenvolvimento de projetos voltados para a diminuição da violência no município, com foco no jovem, no idoso, na mulher, na pessoa com deficiência, em situação de vulnerabilidade e na historicamente excluída	R\$35.974,22
	Identificação dos homens apontados como autores de violência doméstica e constituição de equipe itinerante que desenvolverá ações de promoção do protagonismo das mulheres em seus territórios	R\$148.555,32
	Núcleos de capacitação em cada regional administrativa, bem como acompanhamento e supervisão permanente para acolhimento e encaminhamento das demandas apresentadas pelas mulheres (implantação)	R\$201.610,79
	Acolhimento emergencial das mulheres em situação de violência de gênero com risco iminente de morte, bem como oferecimento de oficinas e acompanhamento psicossocial	R\$801.167,67
Divinópolis	Consórcio Mulheres das Gerais (contrato de rateio)	R\$488.797,27
Ipatinga	Ações e estratégias de enfrentamento à violência contra mulheres	R\$1.342.563,58
Juiz de Fora	Políticas de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos das Mulheres	R\$420.249,37
Lavras	Centro Integrado da Mulher – CIM (realização de atividades)	R\$674.245,24
	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM (realização de atividades)	R\$1.215,85
Montes Claros	Conselho Municipal da Mulher (manutenção)	R\$22.176,01
	Centro de Referência da Mulher (manutenção)	R\$234.160,33
	Coordenadoria da Mulher (manutenção)	R\$22.176,01
Passos	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (manutenção)	R\$13.322,98
	Centro de Referência e atendimento à Mulher – CRAMP	R\$119.446,71
Patos de Minas	Centro de Referência e Atendimento à Mulher em Situação de Violência	R\$1.822.921,13
Poços de Caldas	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (manutenção)	R\$37.456,37
	Fundo Municipal dos Direitos da Mulher	R\$307.385,17
Santa Luzia	Consórcio Mulheres das Gerais (contribuição)	R\$311.273,47
	Centro de Referência da Mulher – CRAM (implantação e manutenção)	R\$923.952,57
	Delegacia de crimes contra mulheres	R\$30.204,25
Sete Lagoas	Secretaria Municipal da Mulher (remuneração e gestão do órgão)	R\$892.032,15
	Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres de Sete Lagoas (manutenção)	R\$114.776,15
	Centro de Referência da Mulher (construção e manutenção da sede)	R\$3,17
Teófilo Otoni	Casa da Mulher (manutenção)	R\$100.680,83
	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM (manutenção)	R\$10.560,07
Uberaba	Rede de Atendimento e Valorização da Mulher	R\$1.221.979,30
Uberlândia	Ações de Apoio às Mulheres (apoio, desenvolvimento e manutenção)	R\$301.307,67
Vespasiano	Curso de Capacitação para mulheres vítimas de violência	R\$633.600,16
	Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (manutenção)	R\$499.481,82

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025). ¹ Não foi possível encontrar mais informações

Os dados da tabela são interessantes por apresentarem um conjunto ampliado de ações e possibilidades de prevenção. No caso dos gastos das políticas e dos programas de prevenção à violência contra a mulher, há ações de manutenção de centros de acolhimento ou unidades de atendimento. Essa é a situação dos municípios de Barbacena, Lavras (Lavras, 2022), Montes Claros (Montes Claros, 2022), Santa Luzia (Santa Luzia, 2023), e Teófilo Otoni¹⁰. Destacamos a incidência de programas federais, como é o caso da *Casa da Mulher Brasileira*, programa do governo federal brasileiro que fez parte da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Foi instituído pelo Decreto n. 8.086/2013, cujo objetivo era oferecer serviços especializados para atender mulheres vítimas de violência. Atualmente, esse decreto se encontra revogado pelo Decreto n. 11.431, de 8 de março de 2023, que instituiu o “Programa Mulher Viver sem Violência”, que tem como fim integrar e ampliar os serviços destinados às mulheres em situação de violência.

Um segundo grupo de ações voltadas para prevenção à violência contra a mulher está na manutenção de instâncias institucionais, tais como o Fundo Municipal e o Conselho da Mulher, e até mesmo a estruturação de uma Secretaria Municipal específica, como é o caso de Sete Lagoas. A ordem cronológica de instituição dos Conselhos e Fundos é de quase uma década de diferença entre os municípios. Do mais antigo para o mais recente, temos:

- 1997. Poços de Caldas – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, pela Lei n. 6.428, de 16 de abril de 1997 (Poços de Caldas, 1997);
- 2011. Montes Claros – Conselho Municipal da Mulher de Montes Claros/MG, criado pela Lei n. 4.334, de 5 de maio de 2011 (Montes Claros, 2011);
- 2016. Poços de Caldas – Fundo Municipal dos Direitos da Mulher de Poços de Caldas/MG, instituído pela Lei n. 9.109, de 2 de março de 2016 (Poços de Caldas, 2016);
- 2017. Passos – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) de Passos/MG, criado pela Lei n. 3.277, de 20 de outubro de 2017 (Passos, 2017);
- 2017. Teófilo Otoni – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), criado originariamente pela Lei Orgânica do Município, porém reformulado e estruturado pela Lei n. 7.130, de 23 de maio de 2017 (Teófilo Otoni, 2017);

¹⁰ Não foi encontrada legislação, porém mais informações sobre a Casa da Mulher de Teófilo Otoni/MG podem ser encontradas na rede social Instagram, no link: https://www.instagram.com/casadamulherto?utm_source=ig_web_button_share_sheet&igsh=ZDNIZDc0MzlxNw==. Acesso em: 30 mar. 2025.

- 2022. Betim – Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (FMDM) de Betim/MG, criado através da Lei n. 7.150, de 23 de setembro de 2022 (Betim, 2022a). Nesse mesmo ano, foi criado o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Betim/MG, através da Lei n. 3.601, de 13 de novembro de 2002 (Betim, 2022b);
- 2023. Sete Lagoas – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Sete Lagoas/MG, reestruturado pela Lei n. 9.607, de 30 de agosto de 2023 (Sete Lagoas, 2023a; 2023b); e
- 2024. Lavras – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) de Lavras/MG, por meio da Lei Ordinária n. 4.867, de 11 de dezembro de 2024 (Lavras, 2024).

Um terceiro grupo de ações voltadas para prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher está na realização de curso de capacitação profissional, além de desenvolvimento de outras atividades voltadas a esse público-alvo. Em específico, destacamos o Consórcio Mulheres das Geraís, que apareceu nas rubricas de três dos municípios: Betim, Divinópolis e Santa Luzia. Trata-se do Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres das Geraís, entidade pública fundada em 2008, cuja finalidade é a promoção da equidade de gênero, além de fortalecimento de políticas públicas para mulheres na região metropolitana do estado. São doze os municípios que dele fazem parte: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Divinópolis, Itabira, Lagoa Santa, Nova Lima, Nova Serrana, Raposos, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia (Portal Mulheres das Geraís, s.d.).

Por fim, a maioria dos municípios de grande porte apresenta rubricas específicas para ações de prevenção e enfrentamento às drogas, somando doze municípios. São eles: Belo Horizonte, Betim, Divinópolis, Governador Valadares, Lavras, Montes Claros, Patos de Minas, Poços de Caldas, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberlândia e Varginha. De outro lado, nove são municípios que não apresentaram gastos nessa ação (Barbacena, Contagem, Ipatinga, Juiz de Fora, Passos, Pouso Alegre, Santa Luzia, Uberaba e Vespasiano). A tabela a seguir relaciona o tipo de ação por município.

O município de Divinópolis assinala, por meio das rubricas orçamentárias, a existência de uma política municipal sobre drogas, aprovada pelo Decreto n. 13.976, de 16 de outubro de 2020 (Divinópolis, 2020). Assim como na política de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, identificamos, nas ações voltadas para a prevenção às drogas, um primeiro grupo direcionado para a manutenção de instâncias de articulação institucional, tais como os conselhos e fundos municipais antidrogas (ainda que a terminologia varie entre os municípios). No caso de Betim, destacamos a ação

Tabela 16 – Relação do tipo de ação de políticas, por municípios de grande porte, de prevenção e enfrentamento às drogas

Município	Tipo de ação	Valor total gasto (2022–2024)*
Belo Horizonte	Apoio às Ações de Políticas sobre Drogas	R\$1.384.389,20
	Superintendência antidrogas (manutenção, aquisição de equipamentos e operacionalização)	R\$344.668,36
	Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas – FUMPOD	R\$33.671,96
Betim	Desenvolvimento das Atividades/ Atendimentos internos do FUMPOD	R\$44.725,18
	Atuação em rede – Projetos de prevenção do uso e abuso de drogas nas instituições que compõem a Rede Socioassistencial (desenvolvimento, capacitação, custeio de vagas para tratamento de pessoas com transtornos)	R\$3.007.313,20
Divinópolis	Diretoria sobre drogas e de Direitos Humanos (gestão administrativa)	R\$1.011.488,31
	Política sobre Drogas e Direitos Humanos	R\$170.137,66
Governador Valadares	Programa CRACK É POSSÍVEL VENCER – Geração de emprego e renda	R\$7.553,98
Ipatinga	Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas – FMPPD	R\$15.840,00
Lavras	Conselho Municipal de Antidrogas – COMAD (atividades)	R\$ 1.215,85
Montes Claros	Assistência Integral aos Portadores de Transtornos Mentais e Usuários de Alcool e Drogas	R\$ 33.831.035,71
Patos de Minas	Conselho Municipal Antidrogas (manutenção)	R\$10.137,60
Poços de Caldas	Fundo Municipal de Políticas sobre drogas (manutenção)	R\$ 101.781,77
	Conselho de Políticas sobre drogas (manutenção)	R\$ 37.456,37
Sete Lagoas	Fundo Municipal Antidrogas (apoio)	R\$ 163.581,98
	Ações Socioeducativas Prev. droga (ampliação e manutenção)	R\$ 110.535,55
Teófilo Otoni	Conselho Municipal Antidrogas – COMAD	R\$ 407.418,81
Uberlândia	Conselho Municipal de Políticas Públicas Sobre Drogas – COMAD (manutenção)	R\$ 331.337,73
	Políticas de prevenção ao Uso de Drogas (desenvolvimento e execução)	R\$ 397.549,32
Varginha	Programa Municipal de Políticas s/ Drogas (ações de consolidação)	R\$ 41.993,40

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

voltada para a manutenção da Superintendência Antidrogas de Betim/MG, instituída pela Lei n. 6.158, de 27 de janeiro de 2017 (Betim, 2017a). O município de Divinópolis também destina rubrica orçamentária específica para a manutenção do órgão administrativo responsável pela pauta. Os municípios que possuem conselho e/ou fundo municipal antidrogas são:

- 2005. Sete Lagoas – Cria o Fundo Municipal Antidrogas de Sete Lagoas/MG, pela Lei n. 7.181, de 20 de dezembro de 2005 (Sete Lagoas, 2005);
- 2005. Teófilo Otoni – Cria o Conselho Municipal Antidrogas de Teófilo Otoni/MG, pela Lei n. 5.578, de 26 de dezembro de 2005 (Teófilo Otoni, 2005);
- 2008. Patos de Minas – Conselho Municipal Antidrogas de Patos de Minas/MG, criado pela Lei n. 5.976, de 19 de fevereiro de 2008 (Patos de Minas, 2008);
- 2010. Uberlândia – Cria o Conselho Municipal de Políticas Públicas Sobre Drogas (COMAD) de Uberlândia/MG, mantido pela Lei n. 10.420, de 11 de março de 2010 (Uberlândia, 2010);
- 2010. Poços de Caldas – Cria o Conselho e o Fundo Municipal de políticas sobre Drogas de Poços de Caldas/MG, criados pela Lei n. 8.640, de 19 de fevereiro de 2010 (Poços de Caldas, 2010);
- 2015. Ipatinga – Cria o Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas de Ipatinga, pela Lei n. 3.456, de 4 de maio de 2015 (Ipatinga, 2015); e
- 2017. Betim – Cria o Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas, pela Lei n. 6.246, de 11 de outubro de 2017 (Betim, 2017b).

Uma segunda observação é a recorrência de aporte de recursos financeiros para o desenvolvimento de atividades e atendimentos aos usuários. Dentre as ações orçamentárias, destacamos o município de Governador Valadares, que possui gasto específico voltado para superação do crack através da geração de emprego e renda (Programa CRACK É POSSÍVEL VENCER). Trata-se de um programa de iniciativa do governo federal lançado em dezembro de 2011, cuja finalidade é implementar um conjunto de ações integradas para enfrentar o uso do crack e de outras drogas. O município de Governador Valadares aderiu à política em junho de 2013, a fim de fortalecer as políticas locais de combate às drogas (ALMG, 2013).

Apresentadas as informações encontradas através dos dados orçamentários de cada município, gostaríamos de descrever a imprescindibilidade da qualificação das ações voltadas à prevenção da criminalidade atualmente implementadas no campo da segu-

rança pública, e como essas seriam diferentes de ações de prevenção implementadas de forma intersetorial por outras pastas municipais, tais como a saúde e a assistência social, conforme bem descrito em uma das entrevistas realizadas:

[...] a gente precisa qualificar melhor as ações das outras políticas que dizem ser ações de prevenção à criminalidade. Como em qualquer outro município no Brasil, eu acho que esse é um grande desafio. Você mostrar que você está fazendo uma coisa diferente da política social, que você está fazendo uma coisa diferente da assistência, da saúde. Então acho que isso é qualificar, eu diria, a pauta da prevenção. (Entrevista 38).

Para tanto, a próxima seção tem como objetivo qualificar algumas das ações mencionadas durante as entrevistas realizadas no decorrer do campo da pesquisa.

4.3.1.2 O que as entrevistas nos dizem sobre as ações, os projetos e/ou os programas voltados à prevenção da criminalidade

Após elucidarmos quais são as ações de políticas de prevenção que possuem recursos alocados, faz-se necessário compreender como elas são mobilizadas nas entrevistas semiestruturadas, buscando desvelar as percepções dos gestores sobre elas e a sua inserção dentro da pauta da segurança. Ressaltamos que o conteúdo exposto a seguir condiz com a fala dos entrevistados, mas não necessariamente representa o que de fato tem sido implementado pelos municípios. Para tanto, as perguntas que fundamentam essa seção são:

- *O que os gestores municipais têm a dizer sobre ações implementadas?*
- *As ações e/ou os programas mencionados se encaixam como parte de uma política de prevenção à criminalidade? Se sim, são todas/todos de iniciativa municipal?*

Começando pela ação voltada para **pessoas em situação de rua**, há uma estreita associação, realizada pelos gestores municipais, entre essa população e algumas dinâmicas sociais, principalmente tráfico de drogas, furtos e roubos, demonstrando um frágil entendimento sobre a abordagem adequada para a temática, perpetuando estigmas e preconceitos relacionados a esse público, em específico.

[...] não é um problema de crime, mas é um problema social que afeta a segurança pública, é a questão dos moradores de rua, né, porque

os moradores de rua, eles fazem uso constante no meio da rua de crack, eles fazem sexo, assim, durante o dia, eles ficam nus no meio da rua, no meio da praça, assim, ficam nu, casal, fazendo sexo, sabe, um atentado, uma mãe passando com criança e tal, e às vezes a polícia fica impedida de levar, porque o Ministério Público acha que tem que, que não pode mexer, que é direito deles ficar ali. (Entrevista 28).

Em termos de ações e projetos específicos, identificamos alguns dos programas de prevenção e enfrentamento a esse problema que se voltam para a estruturação da oferta de casas de passagem e/ou casas de acolhimento. Mais especificamente, são ofertas de programas de apoio que incluem local de dormir, alimentação e higiene: *“Há o CentroPop, de acolhimento, e ações da assistência social. Há abordagens com parceria entre a assistência e a polícia”* (Entrevista 4); em geral, é relatada a realização de um trabalho integrado entre diversos órgãos, instituições e até mesmo a participação comunitária para prestação de assistência.

Todavia, existem municípios que afirmam que esse não é um problema de segurança pública local, principalmente se levarmos em conta o porte populacional das pessoas entrevistadas. *“Não, moradores, na verdade, todas as pessoas que nós temos no município que é atendido pelo CRAS de Assistente Social, nós não temos morador de rua”* (Entrevista 1); *“Não, não. Os que têm [são] um ou outro, eles são parados, mas são pessoas que ainda não aceitaram a ajuda. Mas é um caso ou outro, é muito pouco”* (Entrevista 2); e mais:

Aqui, a gente não tem esse problema de pessoas na rua, não. A gente pode falar que nós não temos esse problema. Nós temos uma Secretaria de Assistência Social muito eficiente, né? Que acolhe essas pessoas para não deixar dormir na rua, ser [encontrado] andando em [nome do município]. Eu posso dizer que você vai ter dificuldade de encontrar alguém dormindo na rua. Não estou dizendo que você não vai encontrar, mas não é um problema que a gente considera um problema aqui. (Entrevista 6).

Aqui, assim, é um ou outro. Não é nem brasileiro. É venezuelano, que desaparece no sinal, jogando aquelas bolinhas pelas coisas. Mas aí, prontamente, a ação social já vai, já resolve o problema deles. A gente tem um albergue, a parceria pública-privada aqui em [nome do município], que funciona muito bem. (Entrevista 21).

[...] nós temos uma articulação principalmente com a Secretaria de Assistência, ela trabalha com esse mapeamento, com a política toda de assistência, e sempre de forma integrada. A gente realiza reuniões constantes, sistemáticas, para alinhamento de procedimentos. [...] nós não temos nenhum projeto específico daqui, mas nós participamos das articulações, por exemplo, temos os espaços de casa de passagem, pop rua, tem espaço que é para abrigo ou para passar o dia. Então, nós participamos diretamente. Ação para documentação, tudo isso, uma abordagem mais adequada, atuação do consultório de rua, que é outra política municipal, que é uma política de saúde. Enfim, a gente participa de forma integrada a todas as outras políticas que são destinadas à rua. (Entrevista 37).

Percebemos, na maioria das entrevistas, que lidar com pessoas em situação de rua é um problema que envolve principalmente a participação da secretaria de Assistência Social (ou Ação Social ou Desenvolvimento Social, a nomenclatura varia de município para município), inclusive, com destaque para sua atuação eficiente a ponto de não existir esse problema no município. Essas afirmações nos permitem inferir que os gestores municipais muitas vezes o entendem como responsabilidade da assistência social. Ademais, parte das ações implementadas consiste em realizar o mapeamento dessas pessoas através de abordagens e visitas realizadas corriqueiramente, a fim de verificar qual a melhor estratégia a ser oferecida para o indivíduo diante dos seus interesses, senão vejamos:

Nós temos hoje um abrigo para pessoas em situação de rua, e uma equipe de abordagem social que faz um trabalho diariamente, fazendo contato com as pessoas em situação de rua, verificando mesmo de onde elas são, por que elas estão no município, se elas querem retornar para o seu local de origem, se elas precisam de algum auxílio para a documentação, se elas querem fazer encaminhamento para o mercado de trabalho, uma capacitação. Então, a gente tem um trabalho intensivo nisso. [...] E aí, por isso, a atuação junto com a Secretaria de Desenvolvimento, porque, quando a gente vai para essa parte de vulnerabilidades, de drogadição, específico, por exemplo, da questão das pessoas em situação de rua, eles já têm projetos em andamento. Então, até para que a gente tenha o acesso a esse público, é importante a gente estar integrado. Então, é uma somatória mesmo de contatos e ações, tá? (Entrevista 22),

Mas nós temos, na assistência social, nós temos as equipes de abordagem, né? Se não me engano, saem de dois em dois dias abordando, fazendo visitas à noite, durante o dia, né? [...] Inclusive, esse programa de abordagem, parte dele faz junto com a polícia, né? Porque a polícia tem essas informações de quem chega, quem chegou hoje, quem chegou uma semana atrás, quem vem sempre aqui, né? Então, fazem também essa abordagem com eles, porque ali também você consegue ver uma questão das drogas, às vezes um outro tipo de crime, né? A polícia trabalha muito nisso. E a assistência vai junto com eles nessas rondas, para poder ter uma maior tranquilidade também ao executar o trabalho. (Entrevista 4).

Por outro lado, parte desse mapeamento serve também para identificar o indivíduo além de verificar se sua questão se trata apenas de uma situação de moradia e acolhimento, ou se existe uma situação que envolve outros problemas, mas compreendidos como problemas de segurança — tais como uso e tráfico de drogas, de desordem, furtos, dentre outros:

Temos problemas com pessoas em situação de rua? Nós temos, né? Mas quem dá mais trabalho é quem, geralmente, está envolvido com drogas, tá? E aí, a gente procura fazer um trabalho em conjunto com assistência social e com a própria Polícia Militar no patrulhamento, principalmente nas madrugadas, para saber quem é quem. Se a gente identifica que uma pessoa está dormindo na rua — tá, né, passando ali à noite —, é oferecida assistência. Geralmente, as pessoas aceitam, alguns não aceitam, mas quem não está dormindo, está nas ruas para badernar, para usar droga, esse trabalho é um pouco diferenciado. A gente age com a parte de segurança pública. (Entrevista 8).

Mudando de pauta, passamos para as ações e os programas voltados à **prevenção e ao enfrentamento à violência contra a mulher**. A partir das entrevistas realizadas, percebe-se que as ações são mais condizentes com o cuidado em divulgar informações acerca das formas de proteção e acolhimento em casos de violência, além dos locais em que podem procurar ajuda e assistência em caso de serem vítimas — principalmente casas de apoio e acolhimento. Ainda, há a oferta de palestras, cursos de capacitação para adentrar no mercado de trabalho e/ou até mesmo cursos e oficinas para aprenderem novas atividades e ocuparem a rotina:

A gente tem a Secretaria de Ação Social. E, junto com o Departamento de Saúde, nos PSFs [Programas de Saúde da Família], eles sempre realizam palestras de prevenção à violência doméstica, prevenção à violência à mulher, prevenção a abuso sexual. Então, sempre tem. Porque eles têm que cumprir uma meta também que o estado, o estado, hoje em dia, coloca em cima dos PSFs, juntamente com a Ação Social. (Entrevista 21).

Isso aí, vou te falar, é, como se diz, a menina dos olhos do nosso governo, do prefeito, né? Nós temos aqui a Casa da Mulher, né? Que cumpre um papel importantíssimo. As mulheres que são vítimas de violência doméstica, né? Elas são levadas na casa, protegidas, encaminhadas, né? Agora nós criamos a Casa da Saúde da Mulher, né? Especificamente com profissionais todos voltados para a questão da mulher, né? Estão funcionando muito bem. [Quais secretarias são responsáveis?] Da Casa da Mulher é a assistência social. Sim, né? Ela é ele que executa da sua responsabilidade. Da Casa da Saúde da Mulher é a Secretaria de Saúde, ela que cuida. (Entrevista 4).

Violência contra a mulher também é um problema. E a gente fica sabendo assim. Aí tem o CREAS, tem o CRAS, é um programa do governo federal junto com os municípios para prevenir, para dar assistência para essas mulheres que são vítimas de violência doméstica. [Então, mais essa questão da violência contra a mulher é uma demanda que a assistência social absorve mais?] Isso. Está vinculada à Secretaria de Assistência Social do município. (Entrevista 6).

Também existem delegacias especializadas além de grupamentos específicos para proteção à mulher, bem como canais de denúncias — no caso, cita-se o trabalho das forças de segurança e da GCM: “Guarda Municipal, um agrupamento de proteção à mulher, e aí, que vai funcionar, basicamente, também, podemos dizer, de forma integrada com a Patrulha de Combate à Violência Doméstica da Polícia Militar, tá certo?” (Entrevista 29); e mais:

[...] criou o CIM, que é o Centro Integrado da Mulher. A mulher passa pela delegacia para uma medida protetiva, buscar um recurso, às vezes da Lei Maria da Penha, e a mulher tem um acompanhamento também no CIM. Ali ela tem um acompanhamento com psicóloga, com assistente social. Às vezes, a mulher está com alguma dificuldade, porque era o marido que era o provedor da casa, então ela está com

uma dificuldade de encontrar um trabalho, de procurar uma profissionalização, procurar um ensino. Então o CIM orienta a mulher com esses apoios psicológicos, assistente social e tudo mais [...]. E aí desenvolve ações. Às vezes, a mulher a gente a encaminha para cursos profissionalizantes, tem um acompanhamento também do CRAS, do CREAS. (Entrevista 3).

Novamente, a Secretaria de Assistência Social ganha destaque na maioria das falas dos entrevistados como um suporte mais social e de acolhimento, enquanto a Secretaria de Saúde aparece com o suporte emocional e psicológico, porém, trata-se de um suporte legalmente previsto, e, por fim, os guardas civis e militares entram como um suporte mais jurídico e repressivo para lidarem com a questão da violência propriamente dita, ou, em casos de violação de afastamento imposto juridicamente, seja através de canais de denúncia, patrulhamento e/ou apreensão:

Nós temos aqui, de combate à violência doméstica, que é uma tendência das Guardas Municipais entrarem com mais afinco nessa questão, nós estamos tentando criar aqui, mas a quantidade, o nosso efetivo dificulta, que é a criação da Patrulha Maria da Penha, e, no futuro, a Guarda Maria da Penha, tá? (Entrevista 8).

Por fim, em relação a **ações e/ ou programas de prevenção e enfrentamento às drogas**, esse é o problema de segurança mais recorrentemente citado em todas as entrevistas realizadas. Percebemos que, no discurso dos entrevistados, é aquele que mais frequentemente aparece com iniciativas dos gestores municipais. Todavia, são programas mais abrangentes, intersetoriais e que visam atingir várias frentes diferentes, tais como violência contra mulheres e homicídio de jovens. Exemplos disso podem ser encontrados nas falas transcritas abaixo:

Quando a gente vai para a prevenção focada, porque aí a gente divide dessa forma, tem uma prevenção que é mais geral e outra que é mais focada. A prevenção focada, no caso da diretoria de prevenção, tem outro programa, que é a intervenção qualificada em cenas de uso de crack e outras drogas. Esse outro programa é um programa que tem na sua gestão um equipamento que é para mulheres em situação de rua, em sua maioria usuárias de droga e vítimas de violência física, urbana, sexual, e tem um trabalho com grupos de mulheres. (Entrevista 38).

Nós trabalhamos a prevenção dentro do Juventude Cidadã, nós trabalhamos um dos EIs, uma das temáticas que nós trabalhamos é exatamente essa prevenção. Então, nós não criamos um projeto somente para tratar desse tema, nós incluímos dentro principalmente do projeto Juventude Cidadã, nós trabalhamos sempre essa temática voltada para as crianças, os adolescentes, mas não com uma especificidade exclusiva, até mesmo pela dificuldade de chegar a essa informação sozinha. Então, a gente entende que é mais fácil conseguir falar desse tema junto com outras temáticas, até pela facilidade de acesso, de como vai ser ouvido. (Entrevista 37).

Em relação ao álcool e outras drogas, o município possui o CAPS, que é o Centro de Apoio Psicossocial da Saúde, AUC Drogas, e também tem o CAPS Transtorno Mental. (Entrevista 22).

Em se tratando do **programa de prevenção e enfrentamento às drogas, o PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência**, este último ganha um protagonismo no discurso dos entrevistados nos municípios de micro, pequeno e médio portes. Não obstante, o PROERD assume caráter de formulação em âmbito estadual. É curioso observar que, quando questionados sobre a existência ou não de projeto de prevenção contra uso e abuso de drogas ilícitas, muitos dos gestores municipais entrevistados o citaram como uma boa ação, se não a única que era realizada no município voltada à juventude. No entanto, em termos orçamentários, há destinação de recursos em rubrica específica somente em dois municípios da amostra: Curvelo e Sete Lagoas. Ou seja, financeiramente, apenas ambos contribuem com a sua permanência.

Esse cenário merece destaque, uma vez que o programa era suscitado quando perguntávamos quais eram os programas que o município empreendia. De certa maneira, podemos interpretar que os entrevistados recorrem de forma consistente ao PROERD porque os atores da rede municipal estão diretamente envolvidos no programa. Isto é, a atuação do programa é essencialmente local, contando com a ajuda dos gestores e instituições de segurança. O programa foi mais citado como um programa executado em parceria com a Secretaria da Educação. Vejamos:

A questão do PROERD, propriamente dita, é a prefeitura que banca o PROERD aqui. E o PROERD aqui é superativado, é um sucesso aqui o PROERD. (Entrevista 27).

Sim, a educação tem, aqui em [nome censurado] nós temos o PROERD, né, que é para alunos, se eu não me engano, do quarto ou quinto ano

do Ensino Fundamental, o programa já tem aqui em [nome censurado] já tem mais de 20 anos, e ele não está apenas nas escolas do município, está também em escolas estaduais e em escolas particulares. (Entrevista 3).

O que tem aqui no município é o PROERD. É a maior ação que tem aqui em relação ao uso e consumo de drogas. [...] Não há nada além do PROERD. (Entrevista 21).

Por exemplo, a educação, né? Então, há um trabalho muito forte na educação, com relação a isso, no combate a isso, né? Nós participamos aí do PROERD. [...] Agora, um programa assim, específico, nesse sentido, nós não temos, mas nós temos o apoio a essas entidades, né? (Entrevista 4).

Para além de ser um programa executado por uma força de segurança estadual, existe também em tramitação um projeto de Lei n. 4.176/24, que prevê a obrigatoriedade do projeto em todas as escolas do país, tanto de ensino fundamental quanto de ensino médio, sejam escolas municipais, estaduais ou particulares. O que demonstra que a execução do programa, para além de ser um cumprimento de uma obrigatoriedade legal, tem ganhado prestígio social.

Em outros municípios, identificamos que é a Secretaria de Assistência Social que gerencia, novamente, a questão de prevenção e enfrentamento às drogas como um problema do município: “Agora, outros programas em questão de drogas, elas são mais afetas à área de assistência social, assistência social tem programas, né?” (Entrevista 8). Também compete à Secretaria de Assistência Social organizar os programas voltados à prevenção e ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes.

Nós temos aqui umas associações muito ativas também, tanto do meio católico, evangélico, espírita, que já fazem esse trabalho, que muitas vezes não é deles, é competência do governo mesmo, mas fazem e que sempre também tem um apoio do Poder Público Municipal. [...] nós temos uma Secretaria de Desenvolvimento Social, com os CRAS, CREAS, nós temos a estrutura toda montada, toda formalizada, a questão mesmo é uma interatividade com todos os setores governamentais para atender o povo. (Entrevista 34).

O programa Juventude Cidadã é destinado a trabalhar com crianças, adolescentes e jovens, sempre em parceria com a Secretaria de Educação, com os outros órgãos estaduais, como a Polícia Civil e Polícia

Militar. E aí nós trabalhamos também com a comunidade escolar, com as famílias, para tentar avaliar quais são as situações de maior necessidade em determinado local. [...] Esse programa a gente realiza em vários eixos, por exemplo, percurso formativo, circuito esporte, circuito namoro e afetividade. [...] Nós instituímos por meio de portaria, pensando na continuidade e na estabilização da política. [...] Nós avaliamos esse programa através do observatório, pensando, por exemplo, numa escola que nós atuamos, como que estava o indicador, houve redução, e nas avaliações que fizemos, em todas elas, nós tivemos significativa redução dos acionamentos da Guarda Municipal. [...] Além disso, a aceitação da própria comunidade escolar, e eu tô falando especificamente dos dirigentes, dos professores, ela é muito positiva. [...] Então, além de reduzir, nós temos também esse papel de aproximar e de um olhar para a segurança pública como parceira. (Entrevista 37).

Tem os outros conselhos. Por exemplo, o Conselho Municipal da Criança e Adolescente já está ligado à outra secretaria. Tem envolvimento mais na secretaria de assistente social, certo? Certo. (Entrevista 29).

Então, esse programa é feito com diversas secretarias, a Secretaria de Educação, Saúde, o Desenvolvimento Social, então há essa participação de diversas secretarias em assuntos que às vezes não têm uma pasta específica, como se fosse da Secretaria de Segurança Pública. Nós temos também com a Polícia Ambiental ProGEA, né, que aí vou levar o conhecimento e o ensino ambiental para as crianças, que tem também o apoio do município. (Entrevista 3).

A Prefeitura tem um programa social, chama Guarda Mirim. Guarda Mirim, que eles são levados para um centro esportivo, né? E lá tem um militar, né? Aposentado, que ministra palestra, esses meninos ensinam disciplina, hierarquia, alimentação, eles participam nas horas vagas de natação, de esporte em geral. Esse é um programa da Prefeitura para prevenir. [Então, é ligado à própria Prefeitura mesmo, gerenciado por um policial aposentado?] A Prefeitura contrata um policial aposentado, que já se desligou. É um programa do município, mantido pelo município. [E esse programa, ele já tem muito tempo de existência, tem demonstrado retorno positivo?] Tem. Os meninos que participam, as crianças, os adolescentes que participam desse programa, eles se mostram diferenciados, onde eles estão, principalmente em relação à disciplina. Eles ganham uma bolsa para estimular a disciplina. Aí, um passa a ser o monitor, ele vai subindo de cargo na mente dele e rece-

be uma bolsa por isso. É um dinheirinho, é pouquinho, mas ele recebe. Além de receber alimentação, né? Porque a maioria são crianças de famílias carentes e participam do esporte. Bacana, é uma forma de estimulação, de ensinar a disciplina. Ao invés de ficar na rua, a mãe está trabalhando e ele fica lá em casa sozinho, ao invés de ficar na rua, ele sai lá da escola regular, obrigatória, e ao invés dele ir pra rua brincar, ele vai participar desse programa. (Entrevista 6).

Eventualmente são citadas algumas outras iniciativas voltadas à população idosa, a deficientes ou à comunidade LGBTQIPNA+. Porém, em nenhuma das entrevistas foi percebida uma ação mais concreta, apenas ações de conscientização e/ou que tangenciam essas temáticas. Não foram mencionadas nas entrevistas atuações dos conselhos tutelares, apesar de todos os municípios terem rubricas orçamentárias para tanto.

4.3.1.3 Prevenção à criminalidade via LAI

Recorremos a uma última ferramenta de pesquisa para analisar todas as questões fundamentais na proposição de ações eficazes quanto ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para prevenção da criminalidade e da violência. Acionamos os municípios da amostra por meio do envio de ofícios via Lei de Acesso a Informações Públicas (LAI). Nesse sentido, entra em cena a intersetorialidade das temáticas que envolvem a necessidade de elaboração de políticas públicas voltadas para ações que porventura podem ter como iniciantes primários as Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social. Para tanto, a pergunta que fundamenta esta seção é:

- *Quais são os projetos, programas e/ou ações executados pelas Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social?*

A fim de facilitar a compreensão, as políticas implementadas foram divididas por áreas temáticas, vez que, neste momento, o foco são as atividades executadas por cada secretaria divididas em temáticas, não importando o porte populacional, mas sim o que é oferecido à comunidade. Sobre as ações e/ou os programas implementados voltados às pessoas em situação de rua, identificamos nas respostas uma única secretaria como a responsável pelo assunto: a Secretaria de Assistência Social (ou correlatas). Nesse caso, as ações são:

- População em situação de rua: unidades de centro de referência especializado para população em situação de rua, o Centro Pop Miguilim (serviço especializado de proteção social para crianças e adolescentes em situação e/ou trajetória de vida nas ruas) e o Centro POP, voltado a adultos e que conta com realização de oficinas atrativas.

Um município mencionou a realização do Censo da População em situação de rua. Também registramos que há uma equipe de consultoria na rua voltada para esse público. Ademais, destacamos a construção de uma horta comunitária, feira de artesanato com materiais recicláveis, bem como a realização de abordagem social para repasse de orientações e/ou encaminhamentos quando necessários.

Em relação a **ações e/ou programas implementados voltados à prevenção e ao enfrentamento da violência contra a mulher**, duas são as secretarias que aparecem realizando ações:

- Secretaria de Assistência Social ou correlatas: criação de aplicativo para facilitar a denúncia de violência contra a mulher por meio de um canal direto com a Polícia Militar, e criação de Casa da Mulher, colocando em funcionamento o núcleo de apoio à mulher;
- Secretaria de Saúde: realização de notificação compulsória da violência contra a mulher e realização de campanhas de conscientização.

Em relação a **ações e/ou programas de prevenção e enfrentamento às drogas** (uso e abuso de drogas ilícitas), são duas as secretarias que afirmam realizar ações:

- Secretaria de Saúde: oferta de palestras nas escolas do município para conscientização sobre o uso de drogas, e parcerias com comunidades terapêuticas para internações voluntárias (cujo centros são financiados através de recursos municipais) — foram mencionadas, ainda, parcerias realizadas com instituições religiosas através da promoção de palestras e atividades artísticas;
- Secretaria da Educação: oferta de palestras nas escolas do município para conscientização sobre o uso de drogas, oferta do programa PROERD, promoção de caravanas da prevenção ao uso de álcool e outras drogas através da realização de atividades tanto recreativas e lúdicas quanto teóricas que promovem a reflexão sobre a temática.

Assim como na seção anterior, não são mencionadas as atividades e/ou ações realizadas pelos Conselhos Tutelares. Não obstante, foram elencadas ações voltadas para crianças e adolescentes:

- Secretaria de Assistência Social ou correlatas: oferta de casas de acolhimento e execução de programa voltado à juventude, visando incentivar a participação desta última na política de segurança pública;

- Secretaria de Saúde: campanhas de conscientização sobre violência e criação de grupamento especializado da GCM para levar abordagens educativas para alunos das escolas municipais através de palestras;
- Secretaria de Educação: realização de reuniões, oficinas e palestras de conscientização sobre temas como violência, criminalidade e *bullying* através da mediação de conflitos e mediante práticas de comunicação não violenta, produção de um guia ilustrativo sobre proteção e segurança no ambiente escolar, bem como realização de monitoramento com circuito interno.

Em específico na pauta da Educação, foram mencionadas, nos relatórios via LAI, ações contidas em programas de incentivo de aprendizagem no município de Belo Horizonte, através do Projeto Descubra¹¹.

Por fim, foram referidas nos relatórios as atividades voltadas aos adolescentes e jovens em conflito com a lei:

- Secretaria de Assistência Social ou correlatas: serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), que são ofertadas pelo CREAS, execução de fórum sobre medidas socioeducativas de meio aberto que são divididas por comissões temáticas e realização de reuniões plenárias, realização de atividades de orientação sobre o mundo do trabalho, bem como realização de encontros para reflexões sobre diversas temáticas — incluindo Prevenção à Criminalidade, que é uma parceria com o Grupo Selo;
- Secretaria de Saúde: execução e adesão à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei (PNAISARI) a partir de realização de estudo de caso para elaboração de plano de ação.

Apresentadas todas as ações, projetos e políticas mencionadas pelos 41 municípios que compõem a amostra, percebemos que as rubricas orçamentárias têm pouco a dizer sobre o tipo de política executada. Além disso, não é possível mensurar o impacto das políticas implementadas e isso não nos permite avaliar a necessidade de ajustes estratégicos (Beato Filho, 1999). No entanto, elas permitem identificar as destinações

11 O programa Descubra é um programa de aprendizagem, de cooperação interinstitucional, cujo objetivo é promover o acesso de adolescentes e jovens em condição de vulnerabilidade social — sobretudo, daqueles em cumprimento de medidas socioeducativas ou em situação de acolhimento institucional — a programas de aprendizagem e a cursos de qualificação profissional. É um programa que conta com a contribuição de onze órgãos públicos municipais, estaduais e federais (Descubra, s.d.).

dos recursos municipais em ações preventivas, denotando as prioridades da gestão municipal e a sustentabilidade dessas políticas. É evidente a priorização de aportes em Conselho Tutelar — ora política obrigatória — e o financiamento do PROERD — ora política estadual executada pela Polícia Militar. Por sua vez, através das entrevistas semiestruturadas realizadas, percebemos que o que os gestores municipais têm chamado de políticas públicas de prevenção à criminalidade não são mais do que ações voltadas para o policiamento e a repressão, ou então de cunho assistencialista. Nesse sentido, citamos uma das entrevistas, em que foram abordados os chamados projetos de prevenção.

Outra pauta é porque as forças de segurança gostam de projetos sociais. E isso é diferente de projetos de prevenção. Eu não acho que dá para chamar tudo de projeto de prevenção, mas é um social que as corporações fazem, querem se aproximar da comunidade, fazer ação de aproximação. [...] Então, acho que você tem que também separar um pouco o que é, de fato, projeto de prevenção — programa eu não acredito que tenha nenhum — e o que funciona. (Entrevista 38).

A fala é emblemática sobre o cunho assistencialista, que não representa o conteúdo e a finalidade das ações governamentais visando à prevenção à criminalidade. É de fundamental importância ter isso em vista, uma vez que constantemente o PROERD é compreendido como a principal política de prevenção às drogas.

Constatamos, ainda, a existência de projetos com a atenção voltada à saúde e à assistência social. Nesses casos, os problemas mencionados, no geral, não são entendidos e tratados como problemas de segurança pública, e sim como problemas sociais. São problemas que a assistência é capaz de resolver a ponto de o município não precisar pensar na temática, ou de modo que a Polícia Militar seja capaz de orientar as ações do município através do PROERD. Por conseguinte, os municípios têm nomeado como projetos realizados aqueles de origem estadual, e, assim, iniciativas próprias são escassas e surgem para complementar as ações realizadas pelo governo estadual.

No mesmo sentido, a partir das informações obtidas via LAI, constatamos que muitas ações realizadas são de caráter abrangente, sem direcionamentos específicos, sem a definição do público-alvo. No geral, são atividades instrutórias e informativas apenas. Sobre o tema, Lassance (2020) argumenta que a ausência de clareza conceitual leva a políticas públicas fragmentadas e redundantes. Acrescenta-se, ainda, que não são baseadas em evidências, eis que ausentes diagnósticos de avaliação da eficácia das atividades e das políticas sociais realizadas.

No mesmo sentido, Ballesteros (2014) afirma que a fragmentação se dá pelo fato de as políticas porventura implementadas normalmente serem respostas a grandes eventos criminais, possuindo um caráter repressivo e de baixa efetividade. Portanto, concluímos pela presença incipiente de políticas públicas de prevenção à criminalidade, e isso se deve a diversos fatores estruturais, institucionais e até mesmo políticos, tais como:

- Falta de compreensão e definição do que seria problema de segurança pública e do que seria uma política pública de prevenção;
- Falta de capacidade técnica e institucional para formulação e implementação de política pública dentro dos municípios;
- Carência de diagnósticos locais sobre a criminalidade e suas causas, já apontada anteriormente;
- Caráter repressivo das instituições — sobretudo, pela redução dos problemas a casos de polícia ou de assistência;
- Baixa capacidade financeira dos municípios, o que os impossibilita de financiar projetos de segurança a longo prazo, isso porque a falta de financiamento adequado pode comprometer a implementação eficaz das políticas públicas (Corralo; Kemmerich, 2016); e
- Baixa interlocução entre as secretarias municipais.

Considerando as ferramentas de análise utilizadas para identificar as ações de prevenção à criminalidade nos municípios (orçamento, entrevistas com gestores e informações via LAI), identificamos questões de relevância para análises futuras. Primeiramente, apontamos a necessidade de fortalecimento da articulação entre os diferentes setores municipais, de forma a fortalecer a intersectorialidade das políticas públicas. Em segundo lugar, é necessário fomentar a realização de diagnósticos em segurança pública para a formulação e a implementação de políticas públicas preventivas baseadas em evidência. A dificuldade em definir quais são os problemas de segurança pública contribui para a inexistência da definição estratégica de uma agenda com políticas públicas direcionadas e estruturadas empiricamente. Assim, existem ações pontuais, não permanentes e de pouco conhecimento da administração municipal, tornando-se impossível desvelar quem são as instituições envolvidas e qual é o desenho institucional da política.

Diante disso, não é possível identificar o esforço da gestão municipal em compreender a segurança pública para além da questão da ordem pública e do policiamento. O conceito de *public safety*, apresentado no capítulo 3, é um importante direcionamento para empreender esforços futuros de atuação articulada entre o governo do estado e os municípios.

4.4 Conselhos e participação comunitária nas políticas e atividades de segurança pública

Os Conselhos Municipais de Segurança Pública possuem papel fundamental na pauta de segurança pública, na medida em que viabilizam a participação da sociedade civil ao subsidiarem a implementação e a avaliação das políticas de segurança pública local. Na administração pública, o conselho municipal atua enquanto órgão colegiado de competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento das atividades de segurança pública no âmbito municipal. Visa-se a uma forma de atuação integrada por meio da composição de representantes de diversos órgãos e entidades — que vão desde órgãos de forças de segurança, gestores municipais, Guarda Civil Municipal, órgãos do Judiciário e, por fim, representantes de entidades e de organizações da sociedade civil, com vistas a uma atuação integrada e democrática da gestão pública.

A instituição de Conselhos Municipais de Segurança Pública está “equilibrada” entre os municípios da amostra. Dentre o universo de 41 municípios pesquisados, 20 possuem Conselhos Municipais de Segurança Pública ativos. Dentre esses, 15 são de grande porte (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia e Vespasiano) enquanto os outros 5 são de médio porte (Caratinga, Curvelo, Formiga, Itaúna e Pirapora).

Já em relação aos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, mais reconhecidos e nomeados como CONSEP, eles são entidades de direito privado que têm a modalidade de associação comunitária, conforme previsão constitucional¹², e sem fins lucrativos. O principal objetivo de um CONSEP é viabilizar a participação comunitária, sendo, então, um meio pelo qual os munícipes podem apresentar suas sugestões e seus apontamentos, avaliar os serviços e propor novas ideias, ações ou programas pertinentes à pauta da segurança pública, além de facilitar a integração e cooperação entre as várias lideranças locais.

Diferentemente dos conselhos municipais, observamos que os conselhos comunitários estão mais presentes nos municípios, o que nos parece bem interessante, vez que isso viabiliza uma maior participação social nas ações de segurança. Nesse sentido, dos 41 municípios que compõem nossa amostra, 31 possuem Conselhos Comunitários de Segurança Pública, com diferença na nomenclatura. Nesse conjunto, temos: 2 micromunicípios (Carneirinho e Orizânia); 5 municípios de pequeno porte (Arcos,

12 O CONSEP é instituído conforme direito constitucional de associação expressamente previsto no art. 5º, XVII, da Constituição da República Federal de 1988, a saber: “XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar” (Brasil, 1988).

Muzambinho, Piranga, Santo Antônio do Monte e Vazante); 5 de médio porte (Curveiro, Formiga, Itaúna, Pirapora e Unaí); e, por fim, 19 de grande porte (Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Contagem, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Lavras, Montes Claros, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia, Varginha e Vespasiano).

Uma vez apresentado o desenho normativo e institucional dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, descreveremos o contexto e as atividades descritas por membros e presidentes dessa instituição que participaram do presente diagnóstico por meio da realização de entrevistas semiestruturadas. O quadro abaixo resume as principais observações encontradas.

Quadro 6 – Principais características dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (dados primários)

Categoria	Descrição e Comentários
Composição do Conselho Comunitário	<ul style="list-style-type: none"> • Paritários, sendo 50% composto por representantes do governo municipal e 50% representantes da comunidade
Finalidade de criação do Conselho Comunitário	<ul style="list-style-type: none"> • Ser local de discussão dos problemas de segurança pública • Atuar, por meio de auxílio financeiro, na manutenção das forças policiais estaduais
Financiamento do CONSEP	<ul style="list-style-type: none"> • Parceria com o município para financiamento
Participação social	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de realidade de cada município, podendo ser ausente ou de baixa influência

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à primeira categoria de informações, a *composição dos membros do Conselho Comunitário de Segurança Pública*, cada município possui uma realidade interessante de membros da sociedade civil que fazem parte dessa instância. Vejamos a composição do Conselho de um dos municípios de grande porte entrevistados:

Por exemplo, a OAB, Associação Comercial, CDL, lojas maçônicas, clubes de serviço como o CDL e o Lions Club, associações de bairros que são legalmente constituídas, por exemplo, Associação dos Moradores do Bairro [nome do bairro do município], Associação dos Moradores dos Bairros de [nome dos bairros do município], e assim por diante, abrangendo toda a região de [nome do município]. E muitas outras

entidades, Associação dos Industriários, Sindicato Rural, Sindicato das Indústrias do Distrito Industrial, Pastoral da Sobriedade da Igreja Católica, e aí a Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiro e Polícia Penal, Tiro de Guerra e algumas outras que eu não estou lembrando aqui. (Entrevista 28).

Embora a composição do Conselho Comunitário seja paritária na escolha de membros entre representantes do poder público e da sociedade civil, alguns CONSEPS entrevistados não possuem essa regra. Também variam entre cada estrutura organizacional a participação e a influência das forças policiais estaduais no processo de tomada de decisão dos Conselhos. Alguns entrevistados apontam que a presença das forças policiais estaduais é por vezes elemento conformador da indicação dos membros, da finalidade do Conselho e até da escolha do Presidente:

São eleições, é aberto para quem queira, mas existe uma participação muito efetiva desse alto comando, das polícias, então eles acabam também influenciando um pouco quem eles querem ali. Ele já passou por várias fases de atuação. A princípio, ele foi criado basicamente para ajudar ao [número do batalhão da Polícia Militar], que é o batalhão de polícia daqui da nossa região. (Entrevista 28).

No entanto, em outras entrevistas foi mencionado que a Polícia Militar participa, mas não tem assento efetivo. A participação de membros do Ministério Público foi apontada por mais de um entrevistado, destacando referida instituição como um ator muito importante para compor o assento do Conselho.

Em relação à segunda categoria mencionada, a *finalidade de criação do Conselho Comunitário*, um dos entrevistados mencionou a importância de reunir representantes do poder público e da sociedade para discutir os problemas de segurança pública. Um dos entrevistados citou como exemplos o problema das pessoas em situação de rua e as formas de se abordar essa questão:

Mas, enfim, esse pessoal, eles aglutinam em várias regiões da cidade, né? Dormindo em porta de comércio, acabando com o comércio do comerciante. Enfim, aí a gente está tendo um trabalho, unindo forças para poder ver se faz um trabalho nisso aí, né? Então, é isso, o Conselho tem esse papel de discutir a segurança pública, dentro da legalidade. Então, a gente traz para discussão o comerciante local, mas traz também o Ministério Público, traz as polícias. (Entrevista 28).

Outra finalidade da criação do Conselho Comunitário mencionada por um dos entrevistados foi a necessidade de apoiar financeiramente as instituições policiais estaduais. Essa parece ser uma das principais atividades nos dias atuais:

E esse recurso todo arrecadado, nós investimos na Polícia Militar. Foram compradas diversas viaturas, bike, patrulha, moto, equipamentos de segurança, enfim, a gente pôde, de forma bem direta, a sociedade contribuir para que melhorasse a segurança pública da cidade. E aí, depois, foi mudando os governos, e os governos passaram a investir na polícia, terceirizar viaturas, e é o que é hoje, um investimento bem alto. (Entrevista 28).

[...] sempre, sempre, não tem uma semana que a gente não faz alguma coisa para a polícia, que seja comprar um pneu, que seja pagar o material de escritório, que seja pagar o material de limpeza. (Entrevista 36).

Um dos elementos importantes destacados na entrevista foi a participação das forças policiais estaduais em atividades entendidas como ações de prevenção à violência e à criminalidade. Alguns dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública atuam em parceria por meio do financiamento desses projetos, que, por vezes, têm como público-alvo as crianças e os adolescentes. Como exemplo:

Os projetos [nome dos projetos], que é um projeto que ensina judô, jiu-jitsu, karatê, capoeira para as crianças carentes, [nome do projeto], , que são aulas de balé e de jazz para as crianças e adolescentes, mulheres, terem ali as aulas. E os professores são sempre voluntários da própria polícia. São senseis, mestres, são próprios policiais militares que davam aquela aula, sem desobrigá-los, inclusive, de tirar o serviço dele na polícia. Ou seja, eles faziam isso em horário fora do contexto deles de trabalho, também como forma voluntária, e a gente desenvolveu grandes projetos nesse sentido. (Entrevista 28).

Em relação às formas de financiamento, foi mencionado por um dos entrevistados o apoio financeiro disponibilizado pelo município ao CONSEP. Nesse caso, o recurso financeiro é repassado para as forças policiais estaduais. Além do financiamento público, há outras formas possíveis de financiamento:

Além desse termo de parceria com o município, a gente tem outros, como se diz, patrocinadores, doadores, empresários, agricultores. En-

tão, sempre que alguma das polícias precisa de alguma coisa, a gente faz esses pedidos para fazer campanha de trânsito etc. (Entrevista 36).

Por fim, pensando na finalidade de promover a participação social, alguns entrevistados apontaram que é baixo o grau de envolvimento das associações de bairro e da sociedade civil no processo decisório das atividades dos CONSEPS.

[...] a população de [nome do município] em si, ela não é muito participativa. Então, a gente marca uma reunião, vão poucas pessoas, e a gente escuta mais, a gente consegue pegar mais essa informação na rede social. Então, a gente fica sabendo o que a pessoa, o que a população está precisando mais na rede social do que em uma reunião do conselho. (Entrevista 36).

No entanto, essa não é a regra. Outros CONSEPS entrevistados apontaram que há um bom engajamento dos membros do Conselho, chegando por vezes a ter 100% dos membros participando das reuniões. A articulação promovida pelo Conselho é a melhor boa prática:

Então, assim, é reunir o máximo de pessoas em prol de segurança pública, é a presença. Se você consegue reunir as pessoas uma vez por mês, que seja uma hora, e elas se conheçam, conversam dos problemas de cada instituição, dê voz para que um conheça o outro, e esse é o diferencial. Você não precisa de ação mais nenhuma, porque as próprias instituições e os discípulos, elas já são boas naquilo que elas fazem. (Entrevista 35).

4.5 Estrutura municipal de segurança pública

A estrutura de governança abrange os órgãos governamentais, os fundos municipais e os conselhos municipais afetos e correlatos à segurança pública. Dados da MUNIC organizam essa informação para todos os municípios brasileiros. No entanto, para o recorte da amostra, priorizamos caracterizar o órgão governamental a partir dos dados orçamentários como fonte primária da informação. Entendemos que o orçamento é elaborado em conformidade com a estrutura administrativa e organizacional do município. Isso significa que a unidade orçamentária está, necessariamente, vinculada à respectiva secretaria responsável pela pauta.

Como resultado, entendemos que o órgão responsável pela segurança pública é terminologia distinta de *estrutura municipal de segurança pública*. Embora o município não tenha secretaria exclusiva, em alguns desses é possível que ele tenha criado a Guarda Civil Municipal. Ao mesmo tempo, a existência de Conselhos de Segurança Pública, a instituição de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e a elaboração de planos municipais de segurança pública são elementos constituintes de um arranjo institucional que posiciona o município em torno da dinâmica operacional da segurança pública em âmbito municipal.

Por isso, entende-se que, quanto maior o número de iniciativas implementadas, mais estruturado está o município no que tange à oferta de serviços públicos. Desse modo, para uma melhor visualização e compreensão de como os municípios estão estruturados, optamos por criar um sistema de pontuação, a fim de classificar os municípios a partir das iniciativas que promoveram, tendo como base as informações fornecidas nos PPA. Nesse sentido, foi somado um ponto a cada iniciativa do município, sendo elas:

- (i) existência de Secretaria de Segurança Pública ou órgão correlato;
- (ii) existência de Guarda Civil Municipal;
- (iii) existência do Gabinete de Gestão Integrada Municipal;
- (iv) elaboração de um Plano de Segurança Pública;
- (v) criação do Fundo Municipal de Segurança Pública; e
- (vi) conselho comunitário de Segurança Pública.

Ou seja, cada município poderia ter, no máximo, seis pontos. Com esse esforço, obteve-se o seguinte resultado:

Tabela 17 – Indicador da estrutura de segurança municipal

Indicador					
		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	,00	10	24,2	30,3	30,3
	1,00	8	19,5	24,2	54,5
	2,00	2	4,9	6,1	54,5
	3,00	4	9,8	12,1	60,6
	4,00	2	4,9	6,1	72,7
	5,00	3	7,3	9,1	87,9
	6,00	4	9,8	12,1	100,0
	Total	33	80,5	100,0	
Omisso	Sistema	8	19,5		
Total	3,00	41	100,0		

Fonte: Elaboração própria.

O indicador revela o baixo comprometimento da gestão municipal com a oferta de segurança pública, uma vez que 54,50% dos municípios da amostra possuem, no máximo, um ponto. Isso quer dizer que 18 cidades selecionadas possuíam até um esforço contabilizado. Para uma melhor compreensão dessa distribuição, foi construído um cruzamento entre o indicador e o porte dos municípios da amostra. O resultado pode ser visualizado na tabela a seguir.

Tabela 18 – Indicador da estrutura de segurança municipal por porte populacional

		Porte_recod				
		Micro município	Pequeno município	Médio município	Grande município	Total
Indicador	,00	4	5	0	1	10
	1,00	0	0	4	4	8
	2,00	0	0	0	2	2
	3,00	0	0	0	4	4
	4,00	0	0	1	1	2
	5,00	0	0	1	2	3
	6,00	0	0	0	4	4
Total		4	5	6	18	33

Fonte: Elaboração própria.

A partir do indicador, é possível observar que os micromunicípios e os municípios de pequeno porte não apresentam um conjunto de ações e estratégias que caracterizariam uma estrutura de segurança pública. Isso porque, como demonstraremos ao longo deste relatório, esses grupos concentram seus esforços na celebração de convênios com as forças de segurança estaduais, entendendo que são ações suficientes para suas particularidades.

Já em relação aos municípios de médio porte, vemos que, no geral, realizam ao menos um tipo de ação estratégica voltada à segurança. Desse conjunto, apenas um município realiza quatro tipos de ações e existe um outro, que realiza cinco tipos de ações. No caso, esses dois apresentam estrutura mais interessante no que tange à estrutura propriamente dita e à oferta da temática. Por fim, em relação aos municípios de grande porte, percebemos uma maior diversificação, sendo que apenas um não apresenta nenhuma ação voltada para a provisão de segurança para a população. Interessante observar que nesse grupo se distribuem as maiores frequências em acúmulo de iniciativas, havendo quatro municípios empreendendo seis esforços. Diante disso, é plausível assumir que o porte municipal tem relação com a forma com que ele se estrutura.

4.6 O que nos dizem as entrevistas sobre as boas práticas encontradas nos municípios

O termo boas práticas se refere a estratégias, métodos e ações que demonstram bom desempenho. Como temos trabalhado ao longo do relatório, o bom desempenho, no âmbito das políticas públicas, é percebido a partir de avaliação de sua implementação, atestando sua eficiência, sua inovação e seu impacto positivo perante o problema central com relação ao qual se deseja resolução. Então, podemos chamar de boas práticas as experiências bem-sucedidas que contribuem para a melhoria da gestão municipal na prevenção e na redução dos índices de criminalidade.

O objetivo de identificação das boas práticas tem a ver com a possibilidade de replicação ou adaptação para outros contextos e realidades locais. Nesse sentido, é importante conhecer a perspectiva dos gestores municipais tanto no desenvolvimento quanto na implementação de ações e/ou programas de políticas públicas. Também nos interessa captar a percepção dos gestores no que concerne às atividades de integração entre as atividades de segurança pública e as políticas sociais e da juventude, e como é possível pensar em boas práticas sobre isso.

A partir das entrevistas realizadas, organizamos esse grupo de temas em dois eixos temáticos: i) gestão municipal intersetorial e articulada; e ii) tecnologia da informação e inteligência. A gestão municipal será trabalhada em nível vertical, trazendo percepção dos gestores municipais entrevistados e/ou conhecimento quanto às entregas e serviços do estado, tais como aqueles relacionados a registros de ocorrências e programas de prevenção à criminalidade, e também em nível horizontal, a partir de experiências entre os municípios. Logo após, tratamos da integração em relação a tecnologia da informação.

4.6.1 Integração entre as atividades de segurança pública e as políticas sociais: Estratégias de integração vertical

Nas entrevistas realizadas, alguns temas e exemplos bem-sucedidos de integração emergem. Em primeiro lugar, temos alguns exemplos de **estratégias de integração vertical**, entre estado e município:

1. Programas específicos tais como o programa chamado **Selo Prevenção Minas**, do governo do estado, cujo objetivo é dar consultoria aos municípios para desenvolverem Planos Municipais de Prevenção à Criminalidade.

O programa Selo Prevenção Minas é uma iniciativa do governo de Minas Gerais, através da Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade (Supec), que tem como objetivo principal fortalecer as políticas municipais de pre-

venção à criminalidade e à violência. Para isso, o programa oferece apoio técnico e capacitação aos municípios, incentivando a criação e a implementação de Planos Municipais de Prevenção (Minas Gerais, 2025).

2. Integração com municípios vizinhos e regiões estratégicas na criminalidade

Outra estratégia levantada nas entrevistas é a proposta de integração em nível horizontal. Municípios como os do Circuito das Águas já solicitaram ajuda para desenhar políticas integradas de segurança pública entre várias prefeituras. Outra parceira de sucesso em municípios que não estão na amostra é aquela que se dá entre Nova Lima e Itabirito, que lidam de forma conjunta e integrada com problemas relacionados às ocupações desordenadas e questões fundiárias. Esses são temas da administração estadual, que busca induzir algum grau de coordenação com os municípios.

Nesse sentido, sempre se menciona o **IGESP**, que trabalha com metas específicas em regiões de maior criminalidade, como Belo Horizonte, Uberlândia e Contagem, promovendo ações interinstitucionais integradas entre a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário.

4.6.2 Integração entre as atividades de segurança pública e as políticas sociais: Estratégias de integração horizontal

Destacamos ações de integração intersetorial:

1. Programa Jovens em Ação

Nessa colaboração entre secretarias do município, é mencionado o **Programa Jovens em Ação**, em que todas as secretarias municipais abraçam o programa, orientando jovens e promovendo uma atuação colaborativa entre diferentes setores. Segundo um dos entrevistados:

[...] pega jovens entre 14 a 18 anos que estão estudando, estão cursando o ensino fundamental e indo para o ensino médio, e aí a gente coloca diversos desses jovens nas diversas áreas da prefeitura, na Secretaria de Saúde, na Secretaria da Fazenda, no Governo, na Educação, para eles terem o primeiro emprego, a oportunidade do primeiro emprego. (Entrevista 3).

2. Integração entre Segurança Pública e Assistência Social

O exemplo mais notável é o trabalho integrado com pessoas em situação de rua. Há casos em que as equipes de assistência social conhecem o histórico pessoal dos indivíduos, mas desconhecem seu histórico criminal. A integração permite compartilhar informações e realizar intervenções conjuntas, visando à redução da criminalidade e à melhoria das condições sociais.

3. Articulação interna entre secretarias municipais

Foi destacada a importância da Secretaria de Desenvolvimento para o sucesso da Comissão Municipal de Prevenção à Criminalidade e para a criação do Plano Municipal de Prevenção à Criminalidade. Uma referência específica aponta que a Secretaria de Ação Social costuma mobilizar outras secretarias para apoiar ações preventivas, como palestras educativas.

4.6.3 Dimensões substantivas e qualitativas dessa rede de relações horizontais e verticais entre município e o estado

A gestão intersetorial e articulada foi a mais citada nas entrevistas, destacando a importância de existirem estratégias de articulação entre diferentes secretarias e instituições de forças de segurança. Essas estratégias de articulação envolvem tanto a celebração de convênios de cooperação técnica entre as forças de segurança com a Guarda Civil Municipal — “*Nós estamos firmando convênio de cooperação técnica*” (Entrevista 30) — quanto uma coordenação de rede de atuação, permitindo que diferentes atores contribuam com sua expertise. Essa intersetorialidade e essa articulação podem ocorrer entre diferentes secretarias — principalmente, as Secretarias de Saúde, Assistência Social, Educação e, no caso de existência, a Secretaria de Segurança Pública:

Então, também tem uma articulação aí dentro de casa, dentro da Secretaria de Segurança Pública que também precisa, ou seria importante ela ser articulada. Na verdade, a ideia é que sejam, né? Na verdade, é um modelo de gestão, né? Não é só estar junto no mesmo lugar. Tem uma gestão que é da segurança pública, mas ela tem uma gestão técnica que é compartilhada, tem rotinas, tem metodologia de trabalho. As profissionais são das áreas, mas a gestão é uma só. Então, acho que esse é o primeiro ponto. A coordenação é nossa. A gente conseguiu chegar num ponto de ter uma diretriz muito forte para atuar na prevenção com outras secretarias. (Entrevista 38).

Sempre quando o município é procurado, quando há algum problema com a segurança pública, nós fazemos um comitê com diversas secretarias, e cada secretário ajuda daquela forma que às vezes ele consegue. A gente tem, na própria Secretaria de Governo, às vezes passa alguma demanda que envolve a área de segurança pública, aí a gente tenta resolver, tenta auxiliar quando é procurado. Quando é algo que a gente não consegue resolver, aí a gente senta com a prefeita e tenta buscar a melhor solução [...]. A gente sempre faz esse trabalho em equipe, em tentar interligar secretarias, que nunca vai ser o problema de uma secretaria só. O município é muito abrangente, não fica só em uma secretaria. (Entrevista 3).

Temos [parcerias] formalizadas com o termo específico e temos as parcerias do dia a dia que a gente faz, como eu já citei aqui em vários casos. As institucionalizadas, nós temos, por exemplo, com o Bombeiro [...], com a Polícia Militar, com a própria SEJUSP, com os programas Mediação de Conflitos e Fica Vivo!, nós temos com o Ministério da Justiça. [...]. A gente entende que cada um tenha uma expertise, uma especialidade, e aí a gente faz parcerias de acordo com a demanda. (Entrevista 37).

Da mesma maneira, a intersectorialidade e a articulação também podem se dar entre as secretarias e as forças de segurança, pois o objetivo é atender ao interesse da comunidade, que é o foco das ações, seu 'produto final'.

Nós somos parceiros aqui da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Judiciário, porque a vida pública é um conjunto, né? Então, nós temos que ser parceiros, porque o nosso objetivo é o mesmo, é servir o produto final, digamos assim, o cidadão que somos cada um de nós. [...] Eu penso que eu já te falei, a questão da unificação mesmo de todos os setores, todos os setores juntos. E, através da Polícia Militar, a gente vê essa, eles sempre nos relatórios, reúnem todos os setores para discutir, apresentar relatórios e ouvir também demandas. Isso aí, é uma interatividade com todos os responsáveis. (Entrevista 34).

Nós sempre procuramos estar bem próximos das forças de segurança — Polícia Civil, Polícia Militar —, uma relação amistosa, uma relação boa, mesmo com as dificuldades que se tem, mas sempre se colocando à disposição, o prefeito sempre colocou isso, todos nós no governo com os outros secretários, mesmo que não estivessem ligados diretamente, mas muito próximos. E eu, aqui na Secretaria de Governo, faço

essa relação. Então, a gente procura estar cada vez mais próximo para resolver a conjuntura, mas também pensando no futuro também, né? O que nós podemos contribuir para o futuro, né? (Entrevista 4).

Eu acho que um dos facilitadores é a questão da integração com as forças de segurança, sabe? Aqui, tanto Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros são forças muito atuantes no município, sabe? [...] No mesmo ambiente, Polícia Militar, Secretaria de Segurança, Corpo de Bombeiro, Sociedade Civil Organizada e discute vários problemas e projetos, e buscamos soluções, né? Isso ao longo do ano. (Entrevista 29).

Também mencionam a cooperação entre as próprias forças de segurança, que podem atuar em conjunto tanto localmente quanto no compartilhamento de dados — como, por exemplo, funciona a relação entre a Polícia Militar e a Polícia Civil —, além de uma aproximação comunitária. Ademais, em uma das entrevistas, há até a realização de jogos esportivos no intuito de aproximar essas forças — aspecto que se soma ao intuito de estimular o cuidado com a saúde de seus integrantes. Vejamos:

A gente tem visto aí uma interação muito positiva entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. Várias operações têm sido feitas, levantadas pela Polícia Civil, com o apoio da Polícia Militar. Tem desbaratado várias quadrilhas, inclusive algumas quadrilhas que atuavam em outras regiões, mas que residiam em [nome do município] [...]. Então, de vez em quando, a gente vê algumas megaoperações realizadas pela Polícia Militar e pela Polícia Civil, sempre em conjunto. A gente vê muito esse trabalho, essa interação muito boa. (Entrevista 13).

O trabalho de inteligência que é realizado pela Polícia Militar e Polícia Civil é muito forte. Isso também facilita muito na questão da redução da criminalidade. Polícia Civil e Polícia Militar integradas nas ações conjuntas, na busca de soluções de problemas. (Entrevista 15).

[...] a polícia está mais presente na sociedade, tentando ficar mais presente, e, com isso, a proximidade da população. Então, essa receptividade, essa junção existem tanto da Polícia Militar com a Prefeitura, e a Prefeitura com a Polícia Militar e juntamente com a população. (Entrevista 1).

Um outro grande projeto que nós temos, que são os Jogos Integrados, e ele está diretamente ligado às forças de segurança, que aí nós realizamos no município e a gente faz parceria com todas as forças de segurança. [Qual é o objetivo dos Jogos Integrados?] É aproximar, facilitar a integração do trabalho, além de fomentar o esporte e a saúde dos servidores. Então, a gente realiza e também fazemos todo um trabalho, Polícia Militar, Polícia Civil, convidamos todos para poder participar. [...] ele também é bem interessante e, pensando nessa política de integração e cooperação dos órgãos, é muito válido, porque facilita o conhecimento pessoal de todos os atores da segurança que trabalham em [nome censurado], e isso, no dia a dia, tem um reflexo muito positivo. (Entrevista 37).

Essa capilaridade entre os atores das forças de segurança é facilitada através dos Centro de Observatórios de Segurança Pública ou Centros Integrados de Operações, ora implementados nos municípios. Esses centros são interessantes para realização da monitoração, do mapeamento, da análise e da divulgação de dados relacionados à criminalidade e à violência locais. Em um único espaço, são reunidas diversas instituições e forças de segurança para o processo de tomada de decisões:

A gente tem uma boa articulação com as demais forças de segurança [...] nós temos hoje o Observatório Municipal de Segurança [...] que sempre auxilia, quando é necessário, nessa articulação com as demais frentes do município. (Entrevista 37).

Em torno de 1.500 câmeras, não só em logradouros públicos, não só de entrada de cidade, mas também em todos os prédios públicos. O controle seria pelo município, e nós iríamos chamar as demais forças de segurança, né — Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros —, porque a ideia é a gente ter um centro de controle integrado, né, presente nesse ambiente todas as forças, inclusive Defesa Civil e SAMU também, para que possa ter as ações serem bem coordenadas, né, e, como se diz, minimizar problemas, né? (Entrevista 15).

O Observatório de Segurança, que funciona bem demais aqui. O Prefeito recebe todo dia um relatório das últimas 24 horas. (Entrevista 7).

Para além da intersectorialidade, os centros integrados, então, poderiam se revelar uma boa prática, pois permitem uma gestão integrada, coordenada e inteligente para

prevenção de problemas de segurança pública, sobretudo, quando essa atuação é conjugada com as tecnologias — segundo eixo temático mais citado nas entrevistas. Muitos dos projetos e investimentos realizados englobam a instalação de câmeras de videomonitoramento, que permitem a vigilância nos principais pontos dos municípios:

Nós temos um projeto [nome do projeto] são câmeras em alguns pontos estratégicos da cidade, como se fosse um olho vivo, um big brother, vamos colocar assim. (Entrevista 1).

Então, eu penso que a tecnologia pode ser muito aliada do serviço público e da segurança. Então, acho que toda tecnologia que ela é estudada e pensada, ela pode auxiliar. Contudo, a implantação e como que ela vai lidar no dia a dia, é realmente que tem que ter um olhar muito cuidadoso dos gestores, porque a tecnologia pode ser falha em algum ponto. Principalmente quando se fala em reconhecimento facial, em questões para não gerar o cidadão não ter nenhuma falha decorrente dessa evolução tecnológica. (Entrevista 37).

Mas tem outras formas também de [o município] colaborar com a parte de segurança pública, que é a instalação de câmeras de segurança. Inclusive, aqui em [nome do município], tem um veículo de fiscalização de monitoramento dos estacionamentos rotativos. E a gente, junto com a parceria com a Polícia Militar, está fazendo essa integração, que o carro do monitoramento, ele faz a leitura da placa. E aquelas placas de interesse da polícia serão reportadas, ou seja, o sistema ali faz integrar com o sistema da Polícia Militar. [...] O reforço que a gente mencionou lá [no formulário] seria a questão da parte de inteligência. Eu sou mais, pelo menos no meu perfil, mais para essa questão de tecnologia, que a gente pode utilizar, explorar muito a questão de tecnologia, porque é mais, é um retorno mais positivo quando a gente utiliza um sistema de tecnologia, uma inteligência artificial, alguma coisa nesse sentido, do que o humano. O humano, eu acho que ele é mais uma questão de execução do que a tecnologia não consegue, por exemplo. Eu consigo, na tecnologia, fazer toda uma fiscalização numa área que pode determinar o rodoviário, e o humano, provavelmente, terá um desempenho muito atento. [...] Precisa, sim, de que a gente crie tecnologias no município ou que estejam disponíveis no município, para que aquilo ali dê um resultado positivo na questão de fiscalização. (Entrevista 5).

Aqui em [nome do município] também, nas principais vias da cidade, o município entrou com câmeras de vídeo monitoramento, até em parceria com a Polícia Militar. [Você sabe dizer quantas câmeras de vídeo monitoramento tem?] Olha, [nome do município] hoje tem, se eu não me engano, olha, deve ter umas vinte, de quinze a vinte. Porque a prefeita, uns dois anos atrás, instalou um posto inteligente, que esse posto faz tudo, só falta passar, cozinhar e lavar. Ele oferta sinal de Wi-Fi para a população, tem uma câmera que faz a filmagem de presença a 60 graus e ele serve para ponto de recarga de carro elétrico, ele emite sinais de alerta para a população, mensagens educativas, e foram instalados, se eu não me engano, cinco desses postos em pontos estratégicos. (Entrevista 3).

De abril para cá, nós estamos em aproximadamente 180 câmeras espalhadas por [nome do município]. São três tipos de câmeras. Tecnologia. Nós começamos bem. Estamos com essa estrutura de ponta. Prefeitos estão vindo nos visitar para ver esse monitoramento. Muita coisa nós já pegamos com esse monitoramento. É muita coisa. Mas a câmera nossa, só para a senhora ter uma ideia. Nitidamente, 300 metros, você vê tudo. Nitidamente. A gente tem uma aqui que tem um alcance, em linha reta, de 9 quilômetros [...]. A GCM, com essa tecnologia na mão. Tecnologia. Já temos os tablets. (Entrevista 30).

Citamos, até o momento, as falas que destacam a importância de uma capilaridade composta por gestores municipais, forças de segurança e comunidade, cujos representantes atuam em conjunto para o processo de tomada de decisões. Isso é fundamental para o sucesso da política pública. Inclusive, é interessante que essa gestão coordenada, preventiva e integrativa se propague para os municípios vizinhos, de modo que o crime não migre de um município para outro, como bem pontuado em uma entrevista:

Tem que fazer o que o Jundiá fez. Uma malha de segurança. Que pega 20 cidades no entorno. Todas as cidades têm. Então, assim, aquilo ali gera uma segurança pra todo mundo. Porque senão... Se a gente conseguir melhorar o alcançamento dessas câmaras aí, a criminalidade vai começar a sair daqui e ir pros municípios vizinhos. Entendeu? Por quê? Porque o bandido quer facilidade. Sim. Né? Então, se a gente consegue fazer, chamar todo mundo, que a ideia é chamar os municípios limítrofes aqui. (Entrevista 7).

Na subseção a seguir, abordaremos com mais detalhes os aspectos mencionados quanto à integração município e estado na pauta de tecnologia da informação e inteligência.

4.6.4 Boas práticas na integração vertical e horizontal entre estado e município: Tecnologia da informação e Inteligência

As menções à utilização da tecnologia ainda são bastante simples e se referem a poucos instrumentos, conforme vemos na tabela abaixo, que registra tecnologias citadas pelos entrevistados.

Quadro 7 – Menções a tecnologias de Segurança Pública

Tecnologia	Quantidade de Menções
Câmera	149
Drone	11
Reconhecimento facial	7

Fonte: Elaboração própria.

Em linhas gerais, as entrevistas realizadas mencionam o interesse em adquirir *drones* — “*Nós vamos adquirir os drones. Tudo interligado com o centro de monitoramento, sabe?*” (Entrevista 3) —, bem como o processo de troca de lâmpadas para LED — que, além de iluminarem melhor as ruas, conferem um novo aspecto a estas últimas: “*A iluminação pública é boa. Recentemente foi feita uma troca de lâmpadas geral no município, nos distritos, colocando essa lâmpada de LED. A cidade ganhou outro aspecto aí nessa questão da iluminação pública*” (Entrevista 6); “*Fizeram várias extensões de iluminação e as luzes da cidade agora são de LED*” (Entrevista 2).

As **câmeras** foram as tecnologias mais mencionadas, com destaque significativo (149 menções). Isso indica claramente que a vigilância por câmeras é amplamente utilizada e é considerada uma ferramenta fundamental pelos gestores municipais. Os **drones** aparecem com menor frequência (11 menções), mostrando que seu uso ainda é pontual ou inicial, mas já presente em alguns municípios. O **reconhecimento facial** aparece poucas vezes (7 menções), sugerindo que seu uso ainda é bastante limitado e experimental nos contextos municipais. Já o **reconhecimento de placas** e os **Centros de Comando e Controle** não foram explicitamente mencionados nas entrevistas disponíveis. Esses resultados mostram um panorama claro da predominância das câmeras como principal recurso tecnológico nos municípios entrevistados, enquanto tecnologias mais avançadas, como reconhecimento facial e drones, ainda são emergentes e pouco exploradas.

Na realidade, existe um emprego ainda muito rudimentar de ferramentas tecnológicas, mesmo em municípios que dispõem efetivamente de Centros de Comando e Controle, como Belo Horizonte e Contagem.

O que é pouco explorado ou não dito é ilustrativo sobre as perspectivas de desenvolvimento. Muito pouco é dito sobre *Infraestrutura e Investimento Sustentado*. Apesar da alta frequência de menções às câmeras, não há referências claras sobre estratégias de longo prazo para manutenção, atualização tecnológica e expansão contínua desses sistemas. Muitas vezes, os gestores não falam sobre planos estruturados para a ampliação tecnológica, sugerindo falta de planejamento estratégico ou investimento contínuo.

Tampouco é explorada a *Integração de Sistemas*. Não há menções explícitas sobre a existência de sistemas integrados robustos, como plataformas unificadas de monitoramento que possam reunir dados de diferentes fontes (câmeras, drones, reconhecimento facial e placas). A ausência de discussões explícitas sobre centros de comando e controle sugere limitações claras na integração tecnológica.

Um aspecto crucial seria a *Formação Técnica e Capacitação de Equipes*. Esse ponto, raramente discutido, trata da necessidade de formação técnica avançada para equipes responsáveis pela gestão tecnológica. Não há referências explícitas a treinamentos ou capacitações constantes dos profissionais que operam esses equipamentos, nem à existência de equipes especializadas em inteligência artificial, análise de dados e *cibersegurança*.

Um ponto crucial, pois diz respeito ao desenvolvimento de políticas por evidências, é o *Uso Estratégico e Inteligente dos Dados*. Pouco ou nada é dito sobre como as cidades utilizam os dados coletados por câmeras e outras tecnologias para planejar intervenções preventivas ou estratégias de segurança pública de maneira proativa. A dimensão analítica (uso inteligente dos dados para prevenção e predição de crimes) praticamente não é mencionada.

Tudo isso suscita questões que têm sido cada vez mais debatidas nacional e internacionalmente, e que são relativas aos Aspectos Éticos, Legais e de Privacidade. Há uma ausência notável da discussão sobre questões éticas e legais relativas ao uso de tecnologias invasivas, como reconhecimento facial. A questão da privacidade e dos direitos individuais não aparece explicitamente como uma preocupação dos gestores municipais nas entrevistas.

Finalmente, como discutimos neste relatório, existe a questão relativa aos Custos e Financiamento. Embora frequentemente mencionem dificuldades financeiras gerais, as entrevistas não detalham como pretendem obter financiamento especificamente voltado para tecnologias avançadas. Não há clareza sobre estratégias para captar

recursos de fontes estaduais ou federais especificamente para tecnologia e inovação em segurança pública. Vários outros aspectos mereceriam atenção, tais como a avaliação e o impacto dessas tecnologias, as parcerias públicas privadas que poderiam ser desenvolvidas, a interoperabilidade entre municípios e as estratégias no uso da inteligência artificial, especialmente no reconhecimento facial.

4.6.5 Dificuldades e empecilhos para a implementação de ferramentas de tecnologia

Falamos até então das boas práticas, mas não poderíamos deixar de mencionar as reflexões que os gestores municipais elencam acerca da implementação e da manutenção dessas práticas. Assim, neste tópico, analisaremos as dificuldades estruturais e financeiras mencionadas.

Apesar do destaque que é feito a respeito da intersetorialidade entre as secretarias e as instituições de forças de segurança, a ausência de organização da Secretaria de Segurança Pública é apontada como uma das dificuldades estruturais existentes. Uma das entrevistas menciona que essa desorganização prejudica o auxílio mais efetivo às outras secretarias:

Se o município tem uma segurança pública organizada, isso reflete em todos os outros segmentos. Só que a grande maioria dos municípios não tem a segurança pública organizada, nem nós aqui. [...] A gente tem sempre o controle, mas deveria ser bem melhor pra poder dar um suporte maior pra saúde, pra educação. Por exemplo, pro ator escolar, que é um negócio imprescindível, na minha opinião. (Entrevista 7).

Em algumas outras entrevistas, é mencionada uma competitividade interna entre os atores; contudo, não é apresentada nenhuma justificativa de sua existência: “Eu fico interagindo com muitos comandantes e vejo uma disputa interna mesmo do comandante com o secretário, um distanciamento, sabe?” (Entrevista 20). No entanto, essa competitividade é mais recorrentemente citada entre a Guarda Civil e a Polícia Militar, como já mencionado no tópico 4.2, sendo que a relação é amistosa da segunda em relação à primeira: “Guarda Municipal não representa nenhum perigo para a Polícia Militar. Mas os caras acham que sim” (Entrevista 7). No mesmo sentido:

Hoje está bem melhor, existem várias frentes de trabalho em conjunto, entretanto, nós ainda sentimos uma resistência, principalmente da Polícia Militar, junto às Guardas Municipais. Eu não digo só a Guarda

aqui, eu não tô falando aqui do Comando daqui, não é isso, mas nós sabemos que o âmbito, né? Polícia Militar, Comando da Polícia Militar de Minas Gerais ainda tem uma resistência significativa com as Guardas Municipais, infelizmente, né? E aí, pro operacional, pra quem tá na rua, é muito ruim, porque limita uma instituição de segurança pública, né? Pra tentar segurar uma evolução que, ao meu ver, ela não tem mais retorno. (Entrevista 8).

Noutras entrevistas, a existência de uma competitividade interna é trazida à baila:

[E o que você percebe como os principais facilitadores ou barreiras para a implementação de ações da segurança pública, ações efetivas?] Olha, eu vejo assim, os decapitadores são mais questões orçamentárias mesmo. Infelizmente, tudo isso tem custo. A gente consegue em alguns momentos ter alguns apoios, mas sim, algumas questões são realmente financeiras. Mas também a gente tem uma limitação de pessoal. Pessoal que eu digo assim, aquela pessoa com a expertise para executar essa demanda. (Entrevista 5).

Repactuamos, criamos um termo de cooperação técnica, não mais um convênio. E aí, nesse termo de cooperação técnica, nós disponibilizamos, para a Polícia Militar e para todas as forças de segurança — Civil, Federal, Rodoviária Federal e Polícia Penal —, o novo sistema integrado de monitoramento que nós implementamos. [...] Nós integramos, disponibilizamos para todas as forças. Não só para a Polícia, porque a gente também entendeu que tem que democratizar a política de segurança pública. A Polícia Militar não é dona dessa política. A Polícia Militar é uma, e, com todo respeito e toda admiração pela Polícia Militar, mas ela é um dos atores que contribui com essa política. (Entrevista 20).

Para além da competitividade existente entre as forças de segurança, mencionamos as dificuldades financeiras devidas à baixa arrecadação de recursos, sendo que “o grande desafio é o orçamento” (Entrevista 38). As tecnologias possuem custos muito altos, tanto de implementação quanto de manutenção, que, se não realizada, pode tornar os itens obsoletos:

Agora nós criamos um novo sistema integrado. O Olho Vivo tem 54 câmeras. [...] Nós implementamos nesse ano um sistema integrado de 240 câmeras no novo modelo de contratação, que é de ponta a ponta, é um

modelo de serviço. Tecnologia é uma coisa muito dinâmica, então a gente tem essa dificuldade com o Olho Vivo. Se você for fazer uma análise do Olho Vivo, ele é totalmente sucateado em boa parte dos territórios. [...] E aqui não é diferente, porque geralmente os municípios têm que prestar manutenção. Aqui, por exemplo, ficou anos sem manutenção.

Por último, destacamos que uma entrevista mencionou a falta de apoio dos responsáveis pela Segurança Pública estadual e do Poder Público como um todo, dado a ser mais bem explorado em outro tópico, mas já se adianta o trecho da entrevista:

[Quais são as grandes barreiras que [nome do município] hoje tem para implementar ações de segurança pública em [nome do município]?] Olha, eu penso, volto a falar, é a questão do mais apoio mesmo dos responsáveis diretos pela segurança. Às vezes, falta apoio do Poder Público. Hoje eu estou na política, mas falta prioridade. (Entrevista 34).

Assim, segundo os depoimentos, podem ser sintetizados os principais empecilhos mencionados (ou subentendidos) pelos gestores municipais para a implementação de projetos tecnológicos na segurança pública:

1. Problemas de natureza organizacional, tais como a ausência de uma secretaria para dar base à implementação dessas tecnologias;
2. Competitividade interna, que termina impactando o compartilhamento de dados e informações. Essas dificuldades de integração institucional criam resistências ou dificuldades na integração entre agências municipais (como Guarda Municipal, Secretarias de Segurança Pública e Assistência Social) e estaduais (como Polícia Militar e Polícia Civil) e prejudicam a criação e a operação de sistemas tecnológicos integrados, como Centros de Comando e Controle, e sistemas unificados de monitoramento;
3. Limitação financeira e orçamentária, que é a falta de recursos financeiros dedicados especificamente a projetos tecnológicos avançados. Municípios frequentemente mencionam que a maior parte dos gastos é consumida com infraestrutura básica e manutenção de equipamentos essenciais, dificultando investimentos contínuos em inovação tecnológica;
4. Baixa capacidade técnica e estrutural, o que cria para os municípios dificuldades técnicas e operacionais na implantação e na manutenção de tecnologias, principalmente sistemas complexos como câmeras integradas, reconhecimento facial, drones e plataformas de monitoramento;

5. A ausência de equipes técnicas especializadas em TI e segurança digital é uma dificuldade frequentemente implícita nas entrevistas;
6. Ausência de diagnósticos e planejamentos adequados, assim como a falta de planos estratégicos detalhados prejudicam o desenvolvimento consistente de projetos tecnológicos. Sem um diagnóstico sólido, as tecnologias são implementadas de maneira pontual, isolada e muitas vezes sem continuidade ou coerência estratégica;
7. Questões jurídicas, legais e de privacidade que não são explicitamente detalhados nas entrevistas. É notável essa ausência de discussão sobre questões legais e éticas, especialmente relacionadas ao uso de reconhecimento facial e tecnologias invasivas. Tal aspecto pode implicar entraves futuros, especialmente com relação à privacidade, à segurança jurídica e à aceitação social;
8. Problemas de sustentabilidade e manutenção, pois os gestores raramente relatam dificuldades em manter sistemas tecnológicos após a fase inicial de implantação devidas aos custos operacionais e de manutenção. A falta de planejamento de longo prazo compromete a eficiência e a sustentabilidade das tecnologias implementadas; e
9. Dificuldades de capacitação e treinamento contínuo de agentes públicos (guardas municipais, operadores técnicos, policiais) para o uso eficiente e ético das tecnologias implantadas. Isso é um obstáculo frequentemente mencionado, gerando subutilização ou uso inadequado das tecnologias disponíveis.

Em resumo, os principais entraves à implementação de tecnologias na segurança pública dos municípios, refletidos nas entrevistas analisadas, são: limitação financeira; baixa capacidade técnica; dificuldades operacionais e estruturais; ausência de planejamento estratégico; entraves institucionais e intersetoriais; além da falta de capacitação profissional contínua. Embora haja tais obstáculos, os gestores municipais percebem e mencionam a importância da tecnologia, especialmente das câmeras. Contudo, falta uma visão estratégica aprofundada sobre como aproveitar ao máximo as potencialidades tecnológicas, incluindo capacitação, financiamento contínuo, integração sistêmica, análise estratégica de dados e questões éticas relacionadas à privacidade. Essas lacunas indicam oportunidades importantes para avanço e amadurecimento na adoção de tecnologias na segurança pública municipal. Esses fatores combinados explicam o panorama atual, em que tecnologias, mesmo presentes, não atingem plenamente seu potencial na maioria dos municípios analisados.

5

Capacidade de gestão de recursos humanos



5. Capacidade de gestão de recursos humanos

A qualificação de recursos humanos é um dos elementos mais centrais para compreendermos a eficácia dos municípios — a partir do desempenho no aparato burocrático — na implementação de políticas públicas (Marengo; Strohschoen; Jones, 2017; Sátyro; Cunha; Campos, 2016). Isso porque o aparato burocrático é apontado pela literatura especializada como elemento fundamental para o desenvolvimento do aparato político-administrativo do Estado não somente em relação à dinâmica interna, mas também em relação à mobilização dos atores sociais (Grossi Silva; Valadão Júnior, 2022).

No que se refere ao campo da segurança pública, há poucos trabalhos voltados para o entendimento da qualidade da burocracia que está inserida na construção dessa política pública. Argumenta-se em prol da importância da elaboração de um plano de capacitação contínua dos servidores da segurança pública — inclusive, dos prefeitos e governadores (Lacava, 2020). Um dos pontos de interesse desse eixo são as Guardas Civis. Como afirmam Corralo e Kemmerich (2016, p. 133):

Como as guardas municipais são de criação facultativa, é o interesse local de cada município que vai definir a criação ou não destas estruturas no plano local. Significa reiterar as diferenças existentes em cada localidade, especialmente em relação aos indicadores de violência e criminalidade.

Diante disso, o que a literatura tem demonstrado é que uma burocracia profissionalizada, composta por servidores selecionados via concurso e com ensino superior completo pode auxiliar na implementação eficaz de políticas públicas (Fernandes et al., 2023). Marengo (2017) afirma, inclusive, que, atualmente, o Brasil tem galgado uma alta profissionalização na administração pública, fruto de um processo normativo, em que a Constituição Federal preconiza a exigência do concurso como forma de selecionar a administração pública — preocupação que emerge no Brasil já na década de 1936 com o Departamento Administrativo do Serviço Público (Souza, 2017).

Se a relação entre a qualidade dos recursos humanos e a capacidade municipal — ou estatal — ainda é um tema incipiente na agenda de pesquisa, no que se refere ao campo da segurança pública há uma completa ausência de trabalhos voltados para o entendimento da qualidade da burocracia que está inserida na construção dessa política pública. Isso porque, como o assunto aparece apenas tangenciando o foco central, torna-se impossível afirmar que há uma construção teórica e analítica sobre a oferta de segurança pública e a qualidade da burocracia municipal responsável por ela.

Esta seção do relatório, nesse sentido, é um esforço inovador na direção de tentar desvelar o perfil da burocracia criada no nível municipal para a implementação e a gestão da política de segurança. Tendo em vista tal objetivo, os dados analisados se referem a Secretarias de Segurança Pública e órgãos correlatos, assim como à Guarda Civil e a instituições, em nível municipal, responsáveis por essa seara. Nos dois eixos que dividem esta seção, foram apresentados os vínculos empregatícios, constando relações acerca de recrutamento, educação e qualificação dos servidores da segurança pública dos municípios da amostra.

5.1 Qualidade de recursos humanos nas Secretarias Municipais de Segurança

A burocracia administrativa, independentemente do nível que representa, é composta por dois vínculos empregatícios que se distinguem pela sua forma de recrutamento e permanência no cargo ocupado. Por um lado, existem aqueles servidores que são selecionados a partir de um concurso público que garante, após estágio probatório obrigatório, estabilidade. Eles são os 'efetivos' ou 'estatutários'. Há também os cargos comissionados, designados por livre-nomeação; são os cargos de confiança, empossados pela autoridade governamental. Esse quadro de servidores é instável, podendo ser substituído a cada nova eleição ou, no decorrer do mandato, por decisão da autoridade eleita. Essa distribuição pode ser observada nos dados quantitativos consolidados através de duas perguntas empreendidas. Abaixo apresentamos o vínculo empregatício de nossos respondentes.

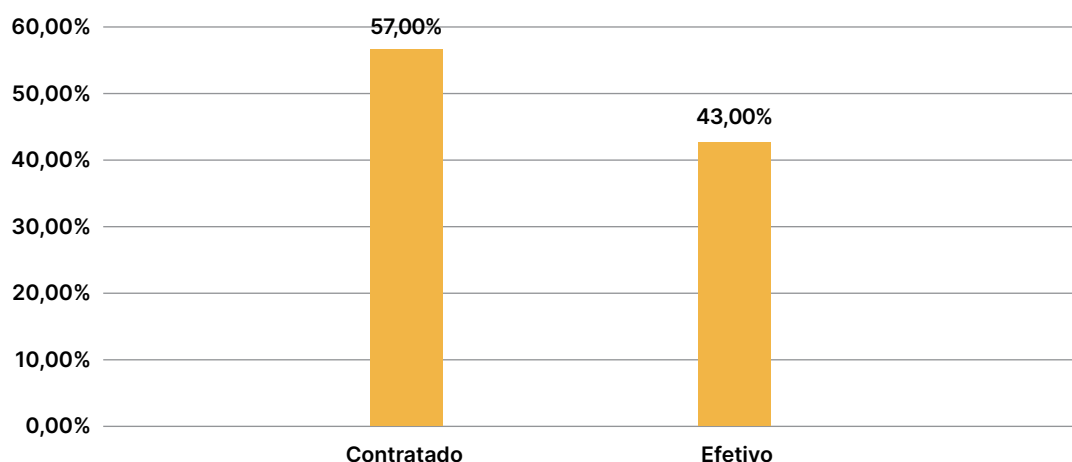


Gráfico 19 – Distribuição percentual dos vínculos empregatícios dos respondentes do formulário de segurança da amostra (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Antes de desenvolver a análise apresentada no gráfico anterior, é preciso dar um passo atrás para relembrar um aspecto metodológico relevante. As respostas recebidas pelo formulário desenvolvido no *google forms*, no que diz respeito às questões sobre a estrutura da oferta de segurança pública e as políticas implementadas, foram cedidas tanto por municípios que possuem uma Secretaria de Segurança ou órgãos correlatos quanto por aqueles que não a possuem. A única solicitação era de que a pessoa responsável pelo preenchimento deveria ser a mais qualificada para esse procedimento — ou seja, deveria ser aquela que tivesse mais proximidade e conhecimento sobre os temas dessa seara. Nesse sentido, é possível perceber que a maioria das pessoas que ocupam esse perfil está em cargos instáveis, que se modificam à medida que existem alterações no governo municipal, representando 57% do total.

Esse padrão se mantém, com percentuais ainda mais díspares, quando se analisam apenas os dados referentes à burocracia dos municípios que possuem Secretaria de Segurança, como pode ser visualizado abaixo.

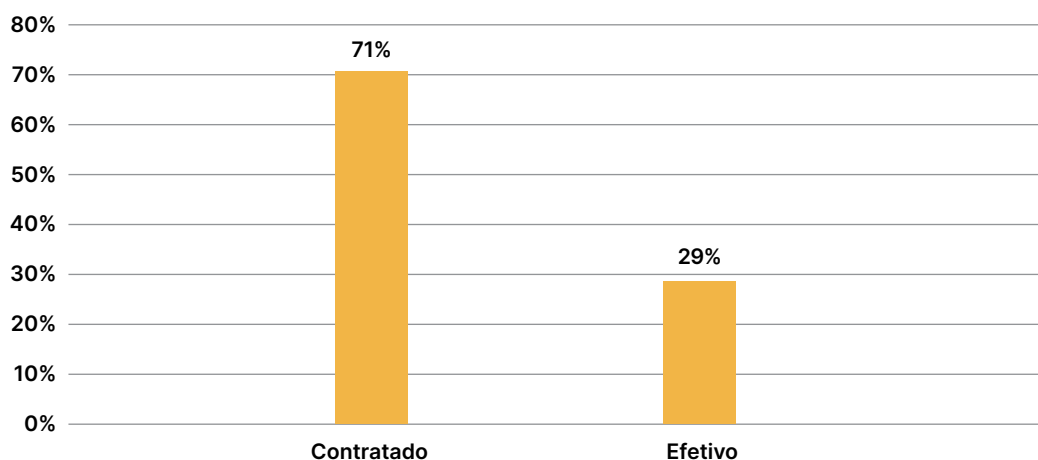


Gráfico 20 – Distribuição dos vínculos empregatícios dos respondentes das Secretarias de Segurança ou de órgãos correlatos da amostra (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Dos sete municípios da nossa amostra que possuem alguma estrutura de segurança dentro da organização municipal, três dos respondentes foram selecionados via concurso público, representando 28,6% do total, sendo que um era Guarda Municipal e os outros dois atuavam na direção de trânsito. Em consequência, 71,4% ocupavam cargos de livre-nomeação, ou seja, quatro respondentes tinham sido contratados para sua função. Entre eles estavam secretários, chefes de gabinete e supervisores. Esse cenário pode indicar um motivo burocrático da ausência de políticas públicas de se-

gurança que são longevas, uma vez que os indivíduos responsáveis por planejar, coordenar e concretizar ações, projetos, programas e políticas de responsabilidade municipal possuem alta instabilidade e volubilidade nos cargos que ocupam. Em outras palavras, a permanência marcada por períodos eleitorais pode comprometer a faixa de tempo necessária não apenas para o planejamento e a execução de uma política de segurança, mas também para o seu desenvolvimento, a sua consolidação e a sua legitimidade, popular e institucional.

É pelo viés da legitimidade que Cardoso e Marengo (2020) discutem a importância de haver as duas formas de recrutamento na burocracia municipal: pela livre-nomeação e pelo concurso público. Para os autores, essa combinação garante a legitimidade popular e reforça a democracia, através dos cargos comissionados, ao mesmo tempo que os servidores concursados impedem a integralidade dos interesses políticos e particulares na organização municipal, impessoalizando a estrutura administrativa (Cardoso; Marengo, 2020, p. 363). Não à toa, todos os municípios respondentes afirmaram que sua secretaria é composta por ambas as formas de seleção, como demonstrado abaixo.



Gráfico 21 – Distribuição percentual dos vínculos empregatícios que compõem as Secretarias de Segurança ou órgãos correlatos da amostra (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Contudo, a forma de recrutamento é apenas uma parte das variáveis que são analisadas para compreensão da burocracia e de sua influência na implementação da política pública. Junto a ela, a escolaridade é um fator que precisa ser levado em consideração, uma vez que ela potencializa o desempenho institucional, auxiliando na capacidade de implementar as políticas (Marengo, 2017). Diante disso, quanto maior o grau de instrução dos servidores municipais, mais capacitados eles estariam para cumprir

as funções institucionais designadas. Partindo dessa concepção, Marengo (2017) e Fernandes *et al.* (2017) definem como *proxy* do servidor público os estatutários com formação superior. Os dados a seguir nos sinalizam nessa direção.

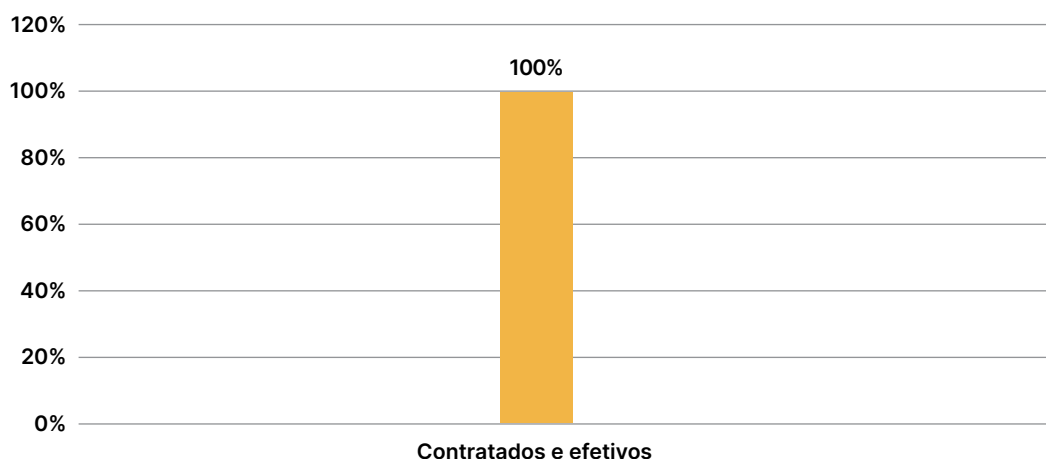


Gráfico 22 – Distribuição percentual da escolaridade dos respondentes das Secretarias de Segurança ou de órgãos correlatos da amostra (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

É notório como os servidores públicos, independentemente de sua vinculação empregatícia, têm uma escolaridade elevada. O gráfico permite essa identificação, uma vez que 70% dos respondentes possuem pós-graduação, enquanto fundamental e ensino médio completo representam 14% cada. Entre esses dois casos, inclusive, não há um padrão da forma de contratação. Isso quer dizer que um servidor é efetivo, e outro, contratado. Corroborando com Marengo (2017), esses dados parecem indicar uma alta profissionalização da burocracia municipal, ao menos no que se refere aos seus secretários, diretores e chefes de divisão. A escolaridade aparece como uma preocupação relevante já no momento de seleção, uma vez que 83% dos municípios respondentes, que possuem Secretaria de Segurança ou órgãos correlatos, afirmaram que é exigida uma escolaridade mínima para ingresso nos quadros de atuação.

Para além do questionamento da escolaridade exigida, o formulário contava com a pergunta qualificadora, na sequência — isto é, questionamos qual era essa exigência instrucional. Contudo, apenas um município nos respondeu, afirmando que “depende do cargo”. Esse retorno é relevante porque aponta para o cenário concreto da composição dessa burocracia. Há, efetivamente, exigências mínimas obrigatórias a depender do cargo que se pretende ocupar. Assim, além de uma diversidade de vínculos empregatícios, os servidores públicos municipais são compostos por escolaridades diversas, relacionadas ao nível de exigência do exercício que devem cumprir.

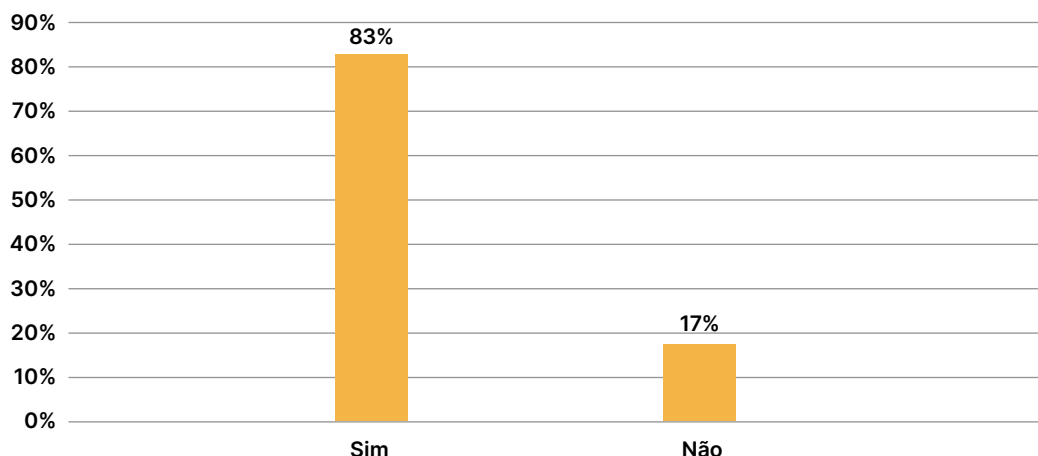


Gráfico 23 – Distribuição percentual da existência da exigência mínima de escolaridade nas Secretarias de Segurança ou órgãos correlatos da amostra (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

A escolaridade, apesar de ser um viés de seleção importante, contempla apenas um parâmetro formativo homogêneo para o ingresso. Após esse primeiro momento, é importante capacitar de forma contínua os servidores, dentro das atribuições exigidas e também da seara em que estão inseridos (Lacava, 2020). Apenas dois respondentes afirmaram que não é feito esse esforço dentro de sua secretaria; os demais — representando 71% do total — afirmam o oposto: há capacitações para os seus servidores. A sua frequência é apresentada abaixo.

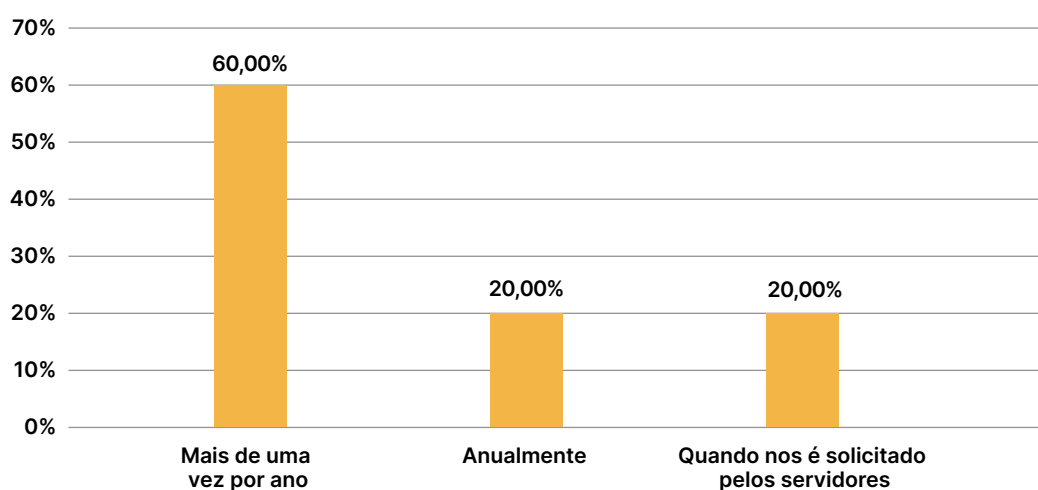


Gráfico 24 – Frequência dos cursos de capacitação ofertados pelas Secretarias de Segurança ou órgãos correlatos da amostra (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com as respostas, no mínimo uma vez ao ano, os servidores da segurança pública possuem alguma forma de capacitação, ainda que um caso demonstre que ela só é empreendida a partir de uma demanda interna, dos próprios servidores. Apesar disso, é possível, através desse dado isolado, considerar que há um esforço significativo na educação dos servidores, uma busca de torná-los capazes de atuar na seara de forma eficaz, contornando as desigualdades da educação formal mínima exigida. Contudo, os servidores da pasta de segurança são diversos, atuando em eixos específicos e variáveis. Logo, as capacitações apresentam a mesma característica, como pode ser visto a seguir.

Quadro 8 – As últimas três capacitações ofertadas pelas Secretarias de Segurança ou órgãos correlatos da amostra (dados primários)

Cursos ofertados pelas Secretarias de Segurança ou órgãos correlatos
Promoção da equidade étnico-racial e de gênero, e inclusão das pessoas com deficiência na política de gestão de pessoas;
Palestra de Fiscalização de Contratos Administrativos;
Revisão de Políticas e Procedimentos Internos.
Treino para renovação de porte de arma dos servidores da Guarda Civil;
Aperfeiçoamento Técnico Profissional da Guarda Civil;
Formação de brigadistas pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.
Treinamento para operadores das câmeras;
Cursos para agentes da Defesa Civil.
Enfrentamento do período chuvoso, curso de trânsito (Guarda Municipal);
Seminário de segurança pública.

Fonte: Elaboração própria.

Os servidores que estão participando das capacitações são, em maioria, aqueles na ponta, implementando as políticas, sejam eles da Guarda Civil ou da Defesa Civil. Não há oferta de cursos que busquem qualificar os servidores que estão decidindo sobre elas, as coordenando ou idealizando. A capacitação seria uma oportunidade singular para que os servidores municipais fossem expostos a experiências de sucesso e àquelas que não alcançaram o objetivo desejado. Também seria o momento para aprender sobre formas distintas de se pensar a segurança pública, fora do escopo repressivo e ostensivo. Entretanto, as discussões empreendidas ou são institucionais e burocráticas em demasia, ou centralizadas em uma atuação de uma corporação específica, não deixando espaço para uma capacitação voltada ao contexto anterior em que elas são implementadas.

Diante disso, é possível traçar um breve perfil da burocracia da segurança pública dos municípios da nossa amostra. As Secretarias de Segurança ou órgãos correlatos possuem uma composição mista, abrigando servidores concursados e que ocupam cargos através da livre-nomeação. A literatura defende que essa composição resguarda a legitimidade da democracia e a impessoalidade da gestão pública. O problema, nesse sentido, é a instabilidade dos cargos de livre-nomeação, muitas vezes responsáveis por idealizar, coordenar e implementar políticas públicas. Isso porque, a cada nova eleição — e até mesmo dentro do mesmo mandato —, um novo corpo de servidores é incorporado, podendo descontinuar os projetos vigentes. Por fim, a capacitação nas secretarias ou órgãos correlatos é voltada aos servidores que implementam a política, na ponta, sem quaisquer preocupações sobre a qualificação daqueles que estão as idealizando e coordenando. Essa ausência pode se refletir em um desconhecimento de políticas que cumpram o objetivo proposto, mas que saiam do direcionamento tradicional.

5.2 Qualidade de recursos humanos nas Guardas Civis

Como apresentado, a provisão de segurança pública, em nível municipal, não é responsabilidade apenas das Secretarias de Segurança Pública e de seus servidores; a Guarda Civil se insere também nesse contexto, seja através da interlocução e no trabalho integrado, quando ambas as estruturas coexistem ou, ainda, como único esforço municipal nessa seara. Tendo em vista esse cenário, é necessário também desvelar o perfil dos guardas lotados nos municípios da nossa amostra, relativamente a exigências de entrada — vínculo e escolaridade — e capacitações ofertadas. Para tanto, antes, faz-se necessário identificar o tamanho do contingente que, atualmente, integra tais corporações.

Tabela 19 – Tamanho do efetivo total das Guardas Civis da amostra com fator de expansão por porte do município (dados primários)

Tamanho do efetivo	Percentual	Tamanho do efetivo	Percentual
8	26,50%	123	2,20%
12	26,50%	126	2,20%
67	2,20%	129	2,20%
70	2,20%	134	2,20%
82	2,20%	204	2,20%
93	20,60%	381	2,20%
105	2,20%	2.485	2,20%
117	2,20%		

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 20 – Média do efetivo total das Guardas Cíveis da amostra com fator de expansão por porte do município (dados primários)

Porte do município	Média do efetivo
Grande município	335,25
Médio município	93
Pequeno município	10

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima indica que há uma variedade considerável do efetivo das corporações respondentes. A maior Guarda Municipal da nossa amostra possui 2.485 integrantes, e a menor, apenas 8. Essa disparidade no quantitativo acompanha o porte do município, sendo o primeiro de grande e o segundo de pequeno porte. Essa tendência é sustentada também pelos resultados apresentados na Tabela 20, em que a média do efetivo da corporação cresce em proporção direta relativamente ao porte do município que a abriga.

Ainda que exista uma variação considerável em relação ao efetivo dos municípios da nossa amostra, a reclamação em relação à sua insuficiência é unânime. Alguns relatos mobilizam a responsabilidade diante de diversas atividades, sendo necessário um contingente consideravelmente maior para suprir as demandas estabelecidas pela administração do município. Além disso, o turno de trabalho e os afastamentos são justificativas que não devem ser consideradas de menor importância.

Hoje, eu te falo, a minha necessidade chama-se material humano. Porque, hoje, nós temos 71 guardas em efetivo serviço. É muito, é muito, é muito pouco. Porque hoje, tudo é guarda. O guarda, ele pode, é agente de trânsito, é fiscal de posturas, é fiscal de obras, ele é fiscal do meio ambiente. Então, ele desenvolve vários serviços. Então, a Guarda, ela pode abarcar essa gama de serviço, assim, entre aspas, contribuindo para a prefeitura economizar. Porque, em vez de contratar um fiscal... E outra coisa que eu acho interessante: a Guarda trabalha 24 horas por dia, 30 dias no mês, 364 dias no ano. Então, a Guarda sempre vai ter gente na Guarda. É 24 horas, entendeu? (Entrevista 16).

Aqui nós somos hoje 126, mas, para o município, ainda é pouco. Porque aqui a gente tem que ir a todas as secretarias. Aqui a Prefeitura não funciona sem a Guarda [...]. Então, hoje o nosso efetivo aqui, 200, dá para controlar. Mas estamos em 126. Entendeu? Então, a gente precisava criar uma visibilidade maior para os outros municípios co-

meçarem a crescer também. Se a Secretaria apoiasse, não ficava esse bafo, essa distância grande entre as Guardas e a questão da segurança. Seria excelente para a gente. (Entrevista 15).

Eu posso chegar a 500 guardas, tô com 382 — que não são 382, porque eu tenho atividade administrativa e tenho os guardas que estão licenciados, guardas que não têm condição de trabalhar no operacional, tá, com afastamento psiquiátrico, ou caiu, quebrou o braço. (Entrevista 9).

As Guardas Civis atuam em escalas de 12 por 36, em que se trabalha durante 12 horas ininterruptas e, na sequência, folga-se por 36 horas. Essa escala é comum entre as forças de segurança por assegurar que sempre haverá uma equipe atuante, independentemente do dia da semana. Para operacionalizar essa escala, faz-se necessária a organização em equipes, reduzindo o número de pessoas que estão, simultaneamente, em atividades. Por isso, a lembrança na Entrevista 16 sobre a atuação integral da corporação, que é “24 horas por dia, 30 dias no mês, 364 dias no ano”. No limite, para se calcular quantos guardas atuam diariamente nos municípios, é preciso dividir o efetivo pela quantidade de grupos que dividem a escala de plantão. Logo, por exemplo, se a Guarda de determinado município possui quatro grupos, há quatro vezes menos o número de guardas ativos.

Outro ponto de fundamental importância é que há uma diferença entre os guardas ativos e aqueles que fazem parte da corporação. As discussões sobre a saúde dos profissionais de segurança pública têm se tornado uma pauta cada vez mais frequente em pesquisas, trabalhos acadêmicos e nos discursos dos próprios servidores, que têm denunciado o adoecimento mental e físico a que se submetem após o ingresso nas corporações. Essa realidade se traduz em afastamentos e licenças médicas, sobrecarregando os demais.

Por fim, apesar de ser um efetivo considerado aquém do necessário pelos interlocutores, 14 das 15 corporações da nossa amostra são integralmente compostas por servidores concursados. Apenas uma Guarda Civil indicou possuir oito profissionais que atuam sob outro vínculo empregatício. Duas são as possibilidades: em primeiro lugar, é possível que as tarefas administrativas da corporação sejam responsabilidades de profissionais contratados através de outros vínculos empregatícios, principalmente pelo regime celetista; há também os Processos Seletivos Simplificados, uma possibilidade de contratar profissionais para atendimento de uma demanda urgente da corporação.

Essa última possibilidade retorna à questão do déficit de servidores, constantemente apontado pelos interlocutores. Nesse sentido, Lima e Marques (2024) lembram que não possuímos, atualmente, parâmetros institucionais e legais que sirvam como

orientação para o recrutamento e a reposição desse efetivo. Assim, as necessidades surgem diante do número de afastamentos solicitados e do baixo quantitativo para lidar com as diversas demandas. Assim, contratos emergenciais e a administração conduzida por outros profissionais podem ser uma solução encontrada.

Em contraste com o observado em relação às Secretarias de Segurança e órgãos correlatos, essa composição diversa não é uma realidade das Guardas Civis da nossa amostra. Assim, seria possível inferir que os projetos que as Guardas implementam são menos volúveis. Importante destacar que aqui não estamos pensando naqueles projetos que a corporação apenas coloca em prática, mas sim naqueles que são por ela idealizados, executados e avaliados. Contudo, essa não parece ser também a realidade, uma vez que a mudança eleitoral na administração pública também produz consequências na Guarda.

E o grande problema na administração pública, principalmente nos municípios, é: sai prefeito, entra prefeito, muda a gestão, e você não tem a certeza da continuidade, você não tem certeza da continuidade de um projeto, de uma gestão, né?! Tudo muda, né?! A mentalidade. Às vezes, olha, eu quero adaptar esse departamento, essa secretaria à minha cara. Só que o gestor, ele tem que pensar que quem está, eu estou aqui, eu sou passageiro. Então, a instituição, ela tem um norte, ela tem os seus regulamentos, ela tem a sua maneira de trabalhar. Obviamente, eu venho com a minha filosofia de trabalho, mas a instituição, ela tem que seguir algo que está pré-determinado. (Entrevista 24).

Talvez uma postura do lá da SENASP para falar: "Olha, você tem que tratar a Guarda assim e assim, sabe?" [...]. Por não ser técnico, eu tenho que ficar explicando o óbvio toda vez. Isso cansa quem é o comandante. Cansa muito. (Entrevista 9).

O interlocutor da Entrevista 9 segue explicando que, a cada nova gestão, é preciso reapresentar a Guarda para todas as pastas em razão da presença intersetorial da corporação. Esse processo de reapresentação é também uma busca de convencer os demais de que a sua atuação é aquela que deve ser mantida e de que os projetos devem continuar da forma que está, e também serve para convencê-los da importância que a Guarda possui para o município na provisão de segurança pública. Isso porque, como demonstrado na seção anterior, a corporação está submetida aos significados que são a ela atribuídos pela administração municipal. No mesmo sentido, vale destacar que a importância a ela dada é revertida em reconhecimento e apoio financeiro. Ou seja, apesar de ter um efetivo integralmente concursado, assegurados pela es-

tabilidade do concurso, a transitoriedade dos servidores de livre-nomeação produz impactos que não são desprezíveis na continuidade de projetos das Guardas Civis.

Para além de prestar concurso público, para integrar a Guarda Civil é necessário comprovar a escolaridade mínima exigida, que, apesar de ser ensino médio completo, na maioria das vezes, revela uma pequena variação. Esse aspecto é indicado no gráfico a seguir.

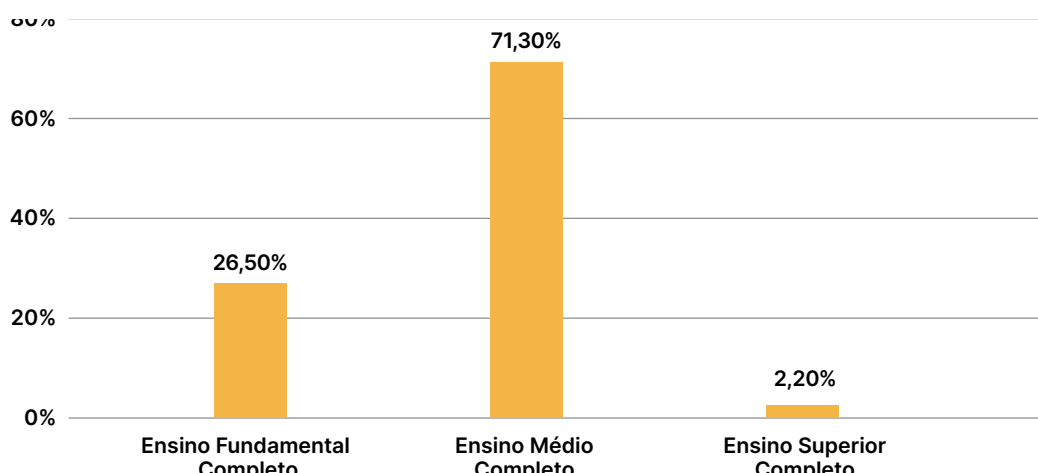


Gráfico 25 – Distribuição percentual da escolaridade mínima exigida nas Guardas Civis da amostra com fator de expansão (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Como indicado acima, aproximadamente 71,3% das corporações da amostra exigem que seus guardas possuam o ensino médio completo. Contudo, temos Guardas Civis destoantes, que se diferenciam para uma qualificação maior, e outro conjunto, composto por aqueles que o fazem para uma qualificação menor, sendo elas: superior completo e fundamental completo, respectivamente. No caso da exigência de ensino superior, especificamente, é interessante perceber o movimento de se orientar pelo *proxy* do servidor público, como o definem Marenco (2017) e Fernandes *et al.* (2017). Além da exigência normativa, nosso formulário perguntava também sobre a escolaridade do respondente. A seguir, é apresentada essa distribuição.

O gráfico acima desvela que há uma tendência de que a escolaridade do servidor seja superior ao mínimo necessário para ingresso. O gráfico evidencia que a pós-graduação é a escolaridade mais frequente, representando 38% das respostas, seguida de 35% respondentes que afirmam possuir superior completo. Isso implica dizer que 73% chegam a uma formação acadêmica, o que é indicativo de uma alta qualificação profissional.

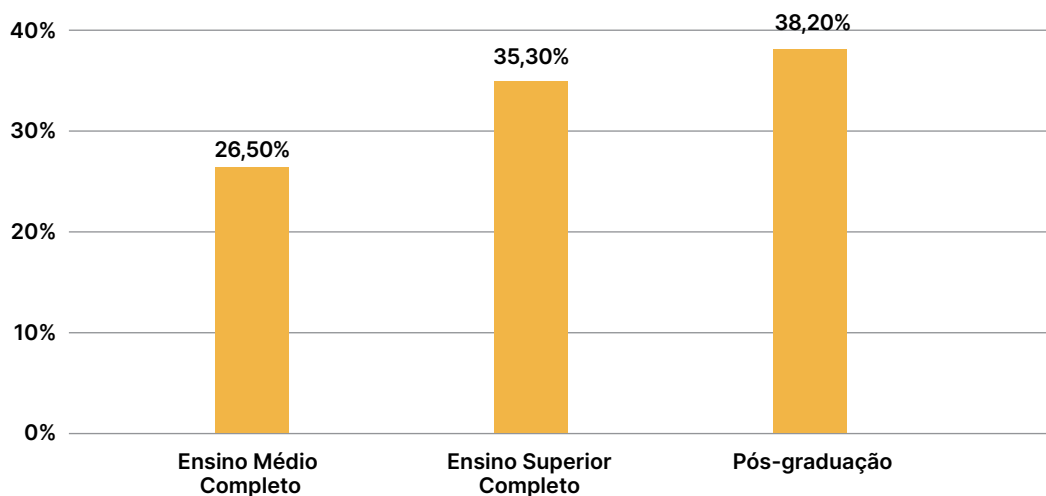


Gráfico 26 – Distribuição percentual da escolaridade do respondente representante das Guardas Cívicas da amostra com fator de expansão (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Poderia se inferir que isso se dá porque foram os Comandantes ou integrantes do alto escalão da corporação que responderam ao questionário enviado. Contudo, isso não corresponde à realidade da pesquisa. Entre os respondentes, estão integrantes da Guarda Civil em todas as posições, desde aqueles que estão atuando nas ruas, chegando aos servidores que estão em cargos administrativos e de comando. Para além disso, fazendo uma análise da Guarda de Contagem, Ribeiro e Araújo (2024) perceberam que esse é um padrão distribuído de forma homogênea em todas as posições. Ou seja, a corporação em si possui uma escolaridade consideravelmente mais elevada em detrimento da exigida.

Esse cenário, que parece ser uma realidade nas demais corporações da amostra, poderia ser mais bem aproveitado a partir de uma designação estratégica dos guardas nos postos que atuam. Dito de outra forma, as Guardas Cívicas poderiam se valer da qualificação específica que seu efetivo possui para lhe atribuir os grupamentos e as atividades de interesse. Entretanto, essa é uma realidade de apenas duas corporações.

Nós procuramos aqui colocar as pessoas certas nos locais certos. É um exemplo que eu vou dar para vocês. No grupamento de meio ambiente, nós temos, excetuando duas, ou uma, ou duas pessoas, todos os integrantes são formados em áreas afins. Ou é técnico de meio ambiente, ou biologia, justamente para dar uma resposta mais adequada. (Entrevista 16).

Primeiro, vai para o perfil, vai pelo perfil de cada pessoa, de cada guarda, vai por adesão, tem que ter adesão, tem que ter o perfil, e a pessoa tem

que querer ir. Então, é feita uma triagem, é feito um treinamento, mesmo a pessoa, o guarda querendo se voluntariar, se pontificar a ir para algum lugar, é feito um estágio com ele ali para ver se realmente é aquilo que ele quer, porque, dessa vez, você perde um patrulheiro na rua e não ganha outro, um bom lá no canil, não é nada daquilo que o guarda quer. Então, aí, o lugar dele está garantido; não adaptei, quero voltar. Então, é feita toda uma triagem, para você não ter que colocar o servidor trabalhando onde ele não queira, onde ele não vai poder desenvolver essa atividade, a gente tenta que, eu, como comandante, tenta otimizar o recurso material humano, tirar o melhor de cada guarda, tirar o melhor de cada guarda. Então, todo mundo é importante, desde quem está lá atendendo o telefone, de quem está lá na ROMU prendendo, de quem está lá no canil, de quem está aqui na rua, de quem está aqui no administrativo, todo mundo é importante aqui para a gente. Então, a gente tenta tirar o melhor de cada um. Então, assim, é por adesão, tem que ter a vaga, e é feito também o perfil da pessoa. Se ela tiver o perfil para aquele setor ali, tranquilo, tá bom? A gente não impede, não. A gente quer tirar o melhor de cada guarda aqui. (Entrevista 32).

Os dois relatos demonstram esforços no sentido de melhor aproveitar as qualificações formais dos servidores para o trabalho cotidiano na Guarda Civil. Esse processo é extremamente vantajoso para a corporação, que terá uma mão de obra qualificada, orientada e motivada para exercer as atividades do cotidiano, e também para o servidor, que terá na Guarda uma possibilidade de desenvolvimento pessoal dentro da corporação, conciliando suas duas áreas de interesse. Veloso (2013) demonstra como esse processo diminui a insatisfação do servidor em relação ao seu local de trabalho e aumenta a motivação para empreender suas atividades. Assim, mecanismos que relacionem o perfil do servidor e seus fatores motivacionais com os cargos que ocupam são válidos e benéficos para ambos: o servidor e a instituição.

Outro ponto que merece destaque quando levamos em consideração uma instrução formal elevada é a maior exigência pelo reconhecimento financeiro, oferta de benefícios e progressão na carreira (Cardeal, 2015), emergindo, assim, a demanda pela definição de plano de cargos e vencimentos próprios. Em outras palavras, um plano de carreira específico da corporação.

A maioria das corporações da amostra, representando 68% do total, afirmam que não há nenhum plano de carreira estipulado. Esse cenário resulta na desconsideração da escolaridade para galgar progressões de carreira dentro das Guardas Cíveis da amostra, fazendo com que esse processo seja compreendido como algo 'político', desmo-

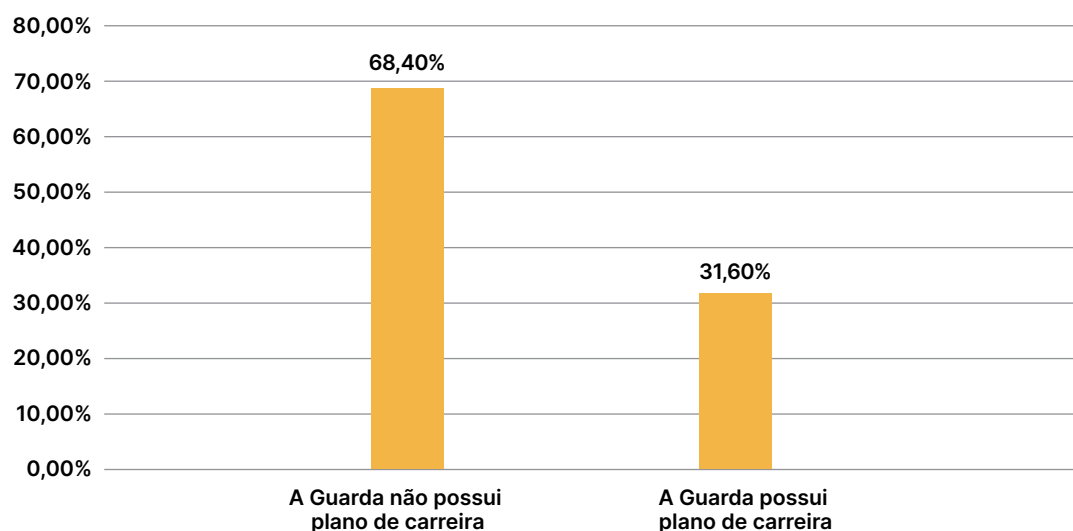


Gráfico 27 – Distribuição percentual da existência de um plano de carreira nas Guardas Civis da amostra com fator de expansão (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

tivando os servidores a se qualificarem e permanecerem na corporação. Ribeiro e Araújo (2024) indicam que essa ausência era uma das principais fontes de reclamação e descontentamento dos guardas em relação à corporação, resultando no desejo de evasão, em busca de outras instituições de segurança que demonstrem mais reconhecimento e valorização.

Aqui na Guarda, hoje, nós não temos um estatuto, um plano de carreira. Nós estamos correndo atrás disso na próxima gestão. [...] Então, o que falta mesmo é mais ou menos pessoal no plano de carreira, para dar um incentivo para o pessoal. E aqui é um negócio, e não sei se vocês vão concordar no que eu vou falar. Quanto mais a instituição é valorizada, mais as pessoas procuram para concurso. (Entrevista 16).

A Guarda que não tem uma estrutura, que o Ministro já deveria ter criado, o Estatuto próprio que já está escrito na Lei que deveria ter sido criado, um plano de carreira que, inclusive, outra demanda muito alta. [...] Porque muitos cargos que a legislação determina que as pessoas são vão exigir, que elas tenham um plano de carreira, uma hierarquia, eles são tratados como cargos políticos. E, se ele é um cargo político, ele deixa de ser um plano de carreira. (Entrevista 19).

Então, essa é uma grande preocupação, é, um grande ganho que nós tivemos no plano de carreira de 2022, foi a exigência da escolaridade para as progressões, né? Nós temos a progressão pelo mérito, né,

escolaridade, e nós temos pelo tempo de serviço. Antes, nós não tínhamos essa valorização. Então, eu, por exemplo, com meu mestrado, é, para a instituição, faria ou não diferença para quem tem um ensino médio, e isso você desmotiva, isso provoca uma evasão da instituição, que vá buscar, né, ou novas oportunidades de valorização da sua formação. Então, fez com que, é, praticamente, 80%, 90% de nossos servidores, aqueles que já tinham formação, buscaram se especializar, e aqueles que não tinha formação, que tinham mínimo de ingresso, que é o ensino médio, a buscar a sua formação superior. (Entrevista 24).

A Entrevista 24 é interessante porque aponta para um processo de estímulo aos guardas para buscarem especializações, a fim de alcançarem suas promoções. Em um sentido parecido, a SENASP busca, lançando mão de diversas estratégias, incentivar o efetivo das Guardas Civis a se capacitarem. A fala a seguir é emblemática dos relatos coletados em campo.

[Temos] Uma conexão direta com o PRONASCI, que faz parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do SENASP, que é um programa que tem para atualização de todos os agentes de segurança independente da instituição a nível nacional, e nós estamos inseridos nesse programa também. Então, fica disponibilizado para o nosso pessoal, para nós, diversos cursos online, e, com isso, a partir desse ano, a gente também foi inscrito no Bolsa Formação. Eu acho que é mais um incentivo para o pessoal continuar se atualizando, se informando do que sai de mais atual que a Secretaria SENASP, que ela disponibiliza lá no sistema. E isso é muito importante, porque acaba sendo uma motivação, né? Dinheiro, né? Acaba motivando todo mundo a buscar melhoria de conhecimento, mais ganho de conhecimento. (Entrevista 15).

A Bolsa Formação é uma ação instituída pelo PRONASCI, que oferece, via União, um incentivo financeiro aos profissionais da segurança pública que buscam se qualificar. Nossos interlocutores a consideram uma ferramenta importante para a continuidade da qualificação de sua corporação. Para além dela, os cursos oferecidos — de forma gratuita — pela SENASP eram mobilizados quando questionados sobre a qualificação continuada que a corporação oferece para seus integrantes. Vale destacar que, como assevera Silva (2017), as instituições municipais voltadas à provisão de segurança possuem uma qualificação satisfatória. No caso das Guardas armadas, em específico, anualmente é obrigatória a requalificação para o porte e a posse de arma, em um trei-

namento de 80 horas, exigência da Polícia Federal. Contudo, outras são as atividades da corporação. Logo, suas qualificações deveriam extrapolar essa dimensão. Diante disso, perguntamos sobre a frequência em que a corporação oferece cursos de qualificação, cujos dados podem ser vistos abaixo.

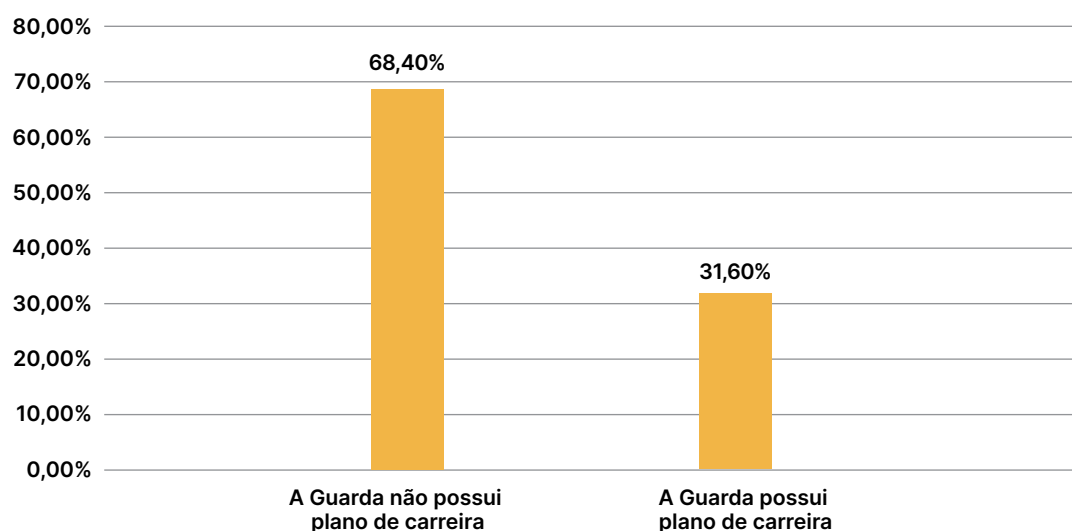


Gráfico 28 – Distribuição da frequência dos cursos de capacitação ofertados pelas Guardas Civis da amostra com fator de expansão (dados primários)

Fonte: Elaboração própria.

Apenas uma corporação informou que não são oferecidos cursos de qualificação pela Guarda Civil. As demais, em sua maioria, são qualificadas pelo menos uma vez ao ano. Cumpre destacar que metade das corporações afirmam qualificar seu efetivo mais de uma vez ao ano, enquanto apenas duas, representando aproximadamente 14%, raramente o fazem. À primeira vista, esses dados parecem corroborar com as conclusões apresentadas por Silva (2017) em relação aos esforços consideráveis que existem para capacitar os servidores municipais. Ocorre que as conclusões são sempre pautadas na frequência dessa oferta ou na avaliação daqueles que participam, porque, como asseveram Lima e Marques (2024), não há definição de parâmetros avaliativos voltados à adequação da formação das forças de segurança. Apesar disso, podemos identificar quais são as áreas priorizadas nesse movimento. O quadro a seguir consolida as respostas acerca dos três últimos cursos de qualificação oferecidos pelas corporações respondentes e sobre a quais elas gostariam de ter acesso.

O quadro acima é emblemático da miscelânea de atividades que compõem o cotidiano das Guardas Civis do estado. Os cursos que foram oferecidos transitam entre procedimentos adotados para oferta de primeiros socorros, condução de carros, direção e atuação da corporação no trânsito, requalificações e treinamentos iniciais, além de

Quadro 9 – Quadro comparativo entre as últimas três capacitações ofertadas pelas Guardas Civis da amostra e as capacitações desejadas (dados primários)

Últimos três cursos ofertados	Cursos que a Academia Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais (AESP) poderia oferecer às Guardas Municipais
Estágio Anual de Qualificação profissional - Exigência da Polícia Federal.	No momento, não saberia informar, pois não é de meu conhecimento os cursos oferecidos.
Não oferece cursos de qualificação.	Gestão de Pessoas; Maria da Penha; Conflitos no ambiente escolar.
Direitos Humanos; Atuação Policial frente a Grupos Vulneráveis; Direção Defensiva.	Outros cursos que possam auxiliar na rotina das Guardas Municipais.
Curso de Formação de Guarda Civil Municipal; Curso de Formação de Agentes de Trânsito; Armamento e tiro.	Curso de Patrulha Maria da Penha.
Curso Introdutório de Inteligência; Curso de Segurança de Autoridade e Dignitários; Curso de Primeiros Socorros e Combate a Incêndio.	Curso de Formação de Guardas Municipais.
Renovação do Porte de arma de fogo; Cursos de técnicas operacionais; Cursos voltados para as relações humanas no campo jurídico e humanizado.	x
APH tático; Defesa pessoal policial; Noções básicas de armamento de fogo.	Adentramento tático; Bloqueio de avanço com uso de escudos antimotim; Adestramento e iniciação de grupamento de canil; Técnicas de abordagem policial a pé e embarcado.
Estrito cumprimento do dever legal; Instrumentos de menor potencial ofensivo; Manejo de <i>spark</i> .	Armamento e Tiro.
Trânsito; Patrulha Maria da Penha.	x
Atendimento Pré-Hospitalar de Combate – Protocolo MARC1	Gerenciamento de Crise; Atendimento à população em situação de rua; Policamento Comunitário; Direitos Humanos; Conduta de patrulha.
Reciclagem com PMMG; Técnicas de abordagem policial com Polícia Penal; APH com Polícia Federal.	Técnicas e procedimentos operacionais; Uso diferenciado da força; Abuso de autoridade; Direito penal aplicado à atividade policial; Serviço de inteligência.
Treinamento Operacional Policial; Instrução de condução de viaturas de duas rodas; Capacitação com o Curso “Stop The Bleed” (Controle de Hemorragias).	Prevenção e Enfrentamento do Assédio Sexual e Moral; Susp; Enfrentamento da Desigualdade Racial no Brasil.
Atualização em técnicas operacionais; Controle de distúrbio civil; Atendimento Pré-Hospitalar.	Noções de Direito; Atualização em fiscalização de trânsito.
Curso de Tiro; “Stop the Bleed”; Veículos de tração animal.	Curso de trânsito; Curso de armamento e tiro.
Oferece cursos de capacitação anualmente, mas não discriminou.	Cursos voltados para a rotina das escolas.

Fonte: Elaboração própria.

diversos cursos que se orientam para as suas práticas ostensivas e repressivas. Esse, na verdade, é o ponto de destaque. Tanto em relação aos cursos ofertados quanto no que tange aos desejados, salta aos olhos a predominância de temas que se referem a uma capacitação polícialasca.

Cumpre destacar que as temáticas escolares e a capacitação sobre a ronda Maria da Penha ganham relevância no contexto atual. No primeiro caso, as rondas escolares aparecem constantemente nos relatos dos guardas como uma das principais políticas de prevenção que empreendem. Esse movimento pode ter sido estimulado sobremaneira pela série de atentados nas escolas ocorridos no Brasil em 2023, somando nove total, sendo o ano com as maiores incidências no país. A relação entre a Guarda e os ataques nas escolas se dá pela proteção dos próprios públicos, uma vez que parte das escolas são municipais; logo, tais lugares se tornam um território de responsabilidade da corporação, caso seja necessária alguma intervenção. Outra ronda que tem se tornado frequente entre as corporações é a Maria da Penha, sob a justificativa de prevenir e enfrentar a violência doméstica — o grupamento acompanha a vítima que ganhou na justiça uma medida de proteção emergencial. Cabe pontuar, ainda, que essa ação é inspirada na “Patrulha Prevenção à Violência Doméstica”, projeto que compõe as atividades da Polícia Militar de Minas Gerais.

Em síntese, podemos dizer que as corporações que constituem a nossa amostra são compostas por servidores concursados que possuem uma escolaridade maior do que aquela exigida para ingresso na carreira. Contudo, as especialidades que fazem parte da formação dos integrantes raramente são aproveitadas nas corporações, que não se valem do conhecimento adquirido por instrução formal de seu efetivo. Há uma considerável ausência de plano de carreira específico das corporações analisadas, podendo resultar no desestímulo à qualificação e à permanência na Guarda. Por fim, são flagrantes os esforços contínuos para capacitação do efetivo, seja através de Bolsa Formação, seja de cursos gratuitos que são oferecidos pela SENASP.

6

Capacidade de gestão de recursos financeiros



6. Capacidade de gestão de recursos financeiros

A análise das responsabilidades dos municípios na segurança pública requer o entendimento da autonomia financeira municipal atrelada à gestão administrativa, ou seja: capacidade de autorregulação, qualidade técnica e organizacional (Grin; Gonçalves, 2024). Enquanto eixo temático componente dessa pesquisa sobre capacidade de Estado, buscamos responder a duas perguntas de pesquisa:

- *Como está estruturado o orçamento dos municípios mineiros de acordo com a amostra?*
- *Em que tipo de atividade em segurança pública os municípios da amostra têm empenhado seus recursos financeiros?*

A Constituição Federal de 1988 elencou os principais instrumentos de planejamento e orçamento, vinculando a obrigatoriedade de elaboração e divulgação desses. Cabe destacar que as informações sobre o orçamento fiscal são específicas de cada ente federado, de forma que cabe aos municípios, aos governos estaduais e à União o exercício da autonomia e a obrigatoriedade de definir sua programação orçamentária. De acordo com a literatura, o engajamento dos municípios na segurança pública pode ser observado a partir das finanças públicas nos seguintes termos (Peres; Bueno; Tonelli, 2016):

- Volume de gastos; e
- Priorização dos gastos na representação das despesas totais dos municípios.

Na área da segurança pública, para além da dinâmica envolvendo a estrutura organizacional, a participação dos municípios tem sido observada a partir do orçamento por meio do aumento no volume de gastos e consequente priorização desse valor na representação das despesas totais dos municípios (Peres; Bueno; Tonelli, 2016). Apesar dos esforços analíticos em torno do gasto em segurança pública por parte da União e dos governos estaduais (Moraes Filho; Cario; Nogueira, 2011), os estudos não são conclusivos quanto à eficiência ou quanto à eficácia desses gastos para coibir índices de criminalidade (Teixeira; Barbosa, 2024). Por isso, a análise dos gastos municipais é de grande relevância. Alguns dos fatores explicativos para a ausência dessa informação são:

A inexistência de coordenação por parte do governo federal, a ausência de padronização nos gastos dessa área e o crescimento abrupto no número de Guardas Civis tornam bastante difícil uma avaliação coerente sobre quais políticas têm sido implementadas e seus resultados. (Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 50).

Em relação ao “conteúdo” ou, em outros termos, à destinação específica dos gastos específicos com segurança pública, um primeiro grupo de categorias de gasto já mapeado pela literatura inclui: financiamento de aluguéis e prédios na instalação de delegacias; combustíveis para viaturas policiais; e auxílios para os policiais militares (Albuquerque; Karruz, 2018). Outro grupo de elementos apontado pela literatura sobre o aumento dos gastos municipais em segurança pública se enquadra no fortalecimento da estrutura organizacional por meio da elaboração de diagnósticos locais e de planos municipais de segurança pública. O principal incentivo se deu pela regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), por meio da Lei Federal n. 10.746/03:

[...] permitindo que municípios que não possuíam guardas municipais também recebessem recursos, desde que tivessem outras ações, como planos municipais de segurança e parcerias com as polícias estaduais, dentre outras. (Peres; Bueno; Tonelli, 2016, p. 44).

Conforme já apontado nas notas metodológicas contidas no capítulo 2, o tipo de gasto e a organização das rubricas orçamentárias foram analisados neste relatório por meio dos dados públicos disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG, 2025). A seguir, a análise do volume de gastos em segurança pública será elaborada com base no porte populacional dos municípios da amostra. A figura abaixo organiza essa informação, identificando o número total para cada categoria.

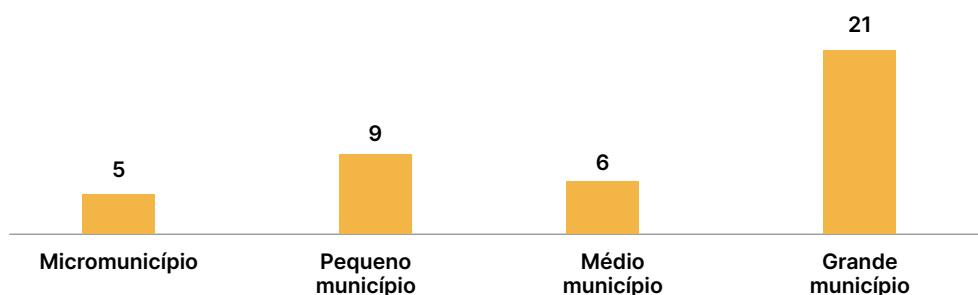


Gráfico 29 – Porte populacional dos municípios da amostra (Minas Gerais, 2023)

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2023b).

Cumpramos destacar que estamos analisando a capacidade de investimento dos municípios na segurança pública a partir da organização das ações orçamentárias em dois grandes grupos: ordem pública e prevenção à criminalidade. Descrevemos no capítulo 2 as categorias contidas em ambos, as quais serão retomadas ao longo deste capítulo para facilitar a leitura. No capítulo 4, apresentamos com detalhe os gastos municipais voltados para as ações de prevenção à criminalidade. Neste capítulo, explicitamos

com mais detalhes a estrutura total de gastos, considerando as diretrizes orçamentárias contidas no Plano Plurianual e nos dados públicos do orçamento municipal.

As subseções deste capítulo apresentam com detalhes os gastos em segurança pública por porte populacional. Optamos por esse caminho metodológico visando responder à pergunta de pesquisa que orientou as análises deste eixo do diagnóstico da segurança pública sobre capacidades estatais. O gráfico abaixo apresenta o gasto per capita dos municípios com segurança pública, considerando todas as rubricas orçamentárias, e ambas as categorias de análise: ordem pública e prevenção à criminalidade.

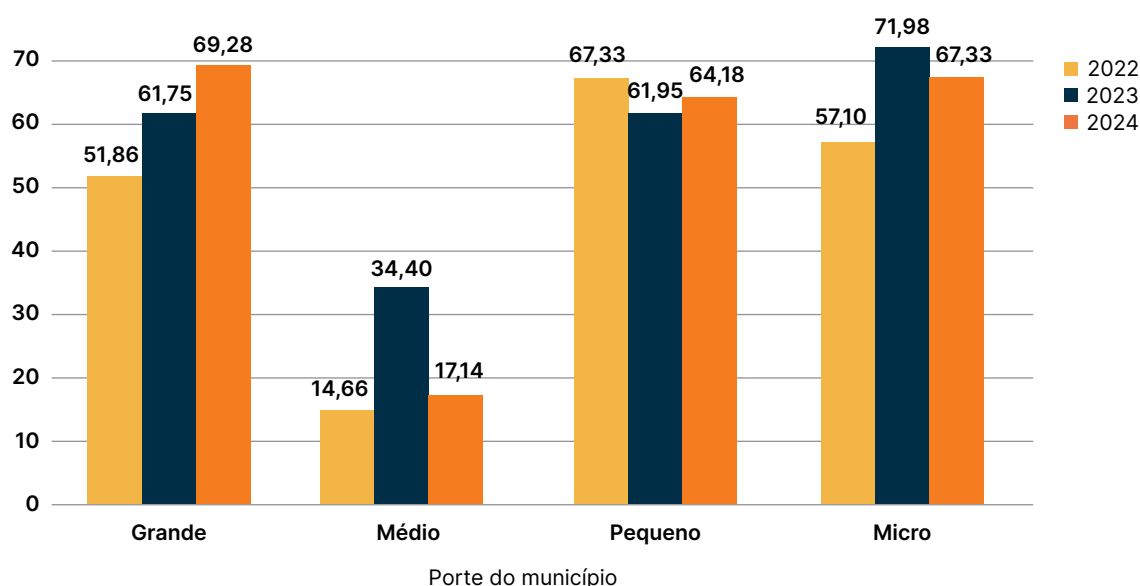


Gráfico 30 – Gasto per capita deflacionado do total de gastos do município com segurança pública (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

É possível perceber que todos os municípios alocam recursos financeiros na área de segurança pública, sendo que os micromunicípios e os municípios de pequeno porte têm gastos consideráveis, por se aproximarem do valor financeiro despendido pelos municípios de grande porte. O gráfico de *boxplot* do gasto per capita, apresentado abaixo, nos permite observar que há maior variação do gasto nos municípios de grande porte.

As subseções a seguir apresentam os resultados da pesquisa por porte populacional. A análise evidencia: i) a estrutura organizacional dos municípios; ii) a identificação do setor (unidade orçamentária) e programas finalísticos (de acordo com o PPA); iii) os gastos dos municípios por função, subfunção e rubricas orçamentárias; e iv) a proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas municipais.

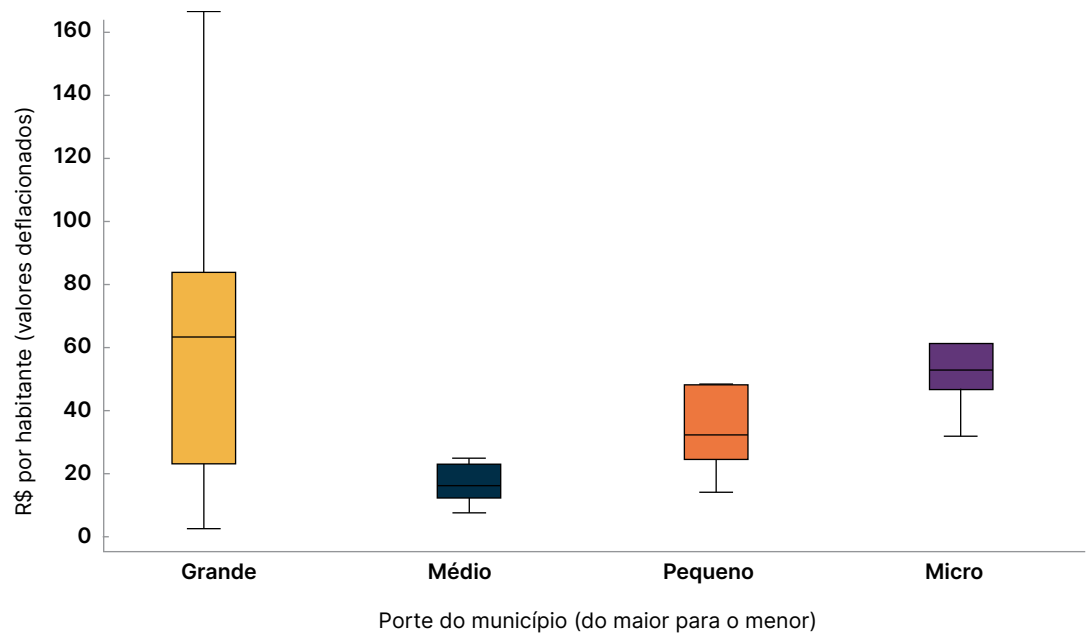


Gráfico 31 – Boxplot do gasto per capita deflacionado (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

6.1 Capacidade de financiamento – Micromunicípios

A amostra deste diagnóstico trabalhou com cinco micromunicípios, coletando dados primários e secundários sobre a capacidade de gestão de recursos financeiros. A tabela abaixo resume as principais informações quanto à sua estrutura organizacional:

Tabela 21 – Estrutura organizacional dos micromunicípios

Município	População (2023)	Órgão responsável pela segurança pública	Tem Guarda Municipal?	Tem Fundo Municipal de Segurança Pública?
Carneirinho	9.442	Não possui Secretaria	Não	Não
Catuji	7.030	Não possui Secretaria	Não	Não
Orizânia	8.437	Não possui Secretaria	Não	Não
Paineiras	4.224	Não possui Secretaria	Não	Não
Wenceslau Braz	2.356	Não possui Secretaria	Não	Não

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2023a; 2023b).

Os dados da tabela acima nos permitem observar que os municípios são homogêneos quanto à estrutura organizacional: não possuem estrutura organizacional para a segurança pública, não possuem Guarda Civil Municipal e não possuem Fundo Municipal

de Segurança Pública. Isso quer dizer que as informações são insuficientes para identificarmos qual setor do município é responsável pelos gastos em segurança pública. Também não é possível afirmar, de antemão, se os municípios despendem recurso financeiro na função segurança pública, já que não há Secretaria Municipal ou setor da prefeitura responsável pela pauta.

Os dados do orçamento público são importantes pelas informações programáticas — e, nesse sentido, qualitativas — sobre o programa finalístico, a unidade orçamentária responsável pelo gasto e as respectivas ações orçamentárias. A unidade orçamentária corresponde à classificação institucional de quem é o responsável pelo gasto. O programa finalístico trata do tema da política pública, e essa informação está disponível no Plano Plurianual (PPA). Há correspondência entre o planejamento e o orçamento, pois a ação orçamentária é uma rubrica específica que detalha o que será desenvolvido na ação a ser empreendida a partir dos programas definidos no PPA. A tabela abaixo resume a informação programática: setor e programa finalístico para os micromunicípios da amostra.

Tabela 22 – Setor que responde pelo orçamento e tipo de programa finalístico no PPA (micromunicípios – 2022 a 2025)

Município	Setor que responde pela função 06 e/ou pelas subfunções em segurança pública	Nome do(s) Programa(s) a que a função 06 está atrelada no PPA	Objetivo do programa no PPA (2022–2025)
Carneirinho	Secretaria de Administração	03 – Controle de convênio 026 – Investimento para uma Carneirinho Melhor – infraestrutura	Não identificado
Catuji	Secretaria de Governo	03 – Apoio administrativo	Não identificado
Orizânia	Secretaria de Administração, Fazenda e Recursos Humanos	0143 – Apoio à Segurança Pública	Investir e manter a segurança pública do município, através de convênios com a PM e a PC
Paineiras	Secretaria de Governo, Planejamento, Gestão e Administração	066 – Suporte e Apoio à Administração Pública	Assegurar a eficácia e a qualidade na prestação de serviços públicos, como viabilizar a remuneração de pessoal ativo, pagamento dos respectivos encargos sociais e auxílios, aquisição de material de consumo e contratações
Wenceslau Braz	Secretaria de Administração ¹	04 – Apoio à Administração Pública	Planejar e executar planos e programas da administração, contribuindo para a execução de metas e diretrizes do Governo Municipal

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

¹ Em Wenceslau Braz, não há gasto na função 06. As subfunções de segurança pública estão na função 04 – Administração.

Para o conjunto dos cinco municípios, como não há estrutura específica para a segurança pública, podemos observar que somente Orizânia possui programa específico com o tema da segurança pública, e, nesse caso, atribui-se o investimento em segurança pública a convênios com a Polícia Civil e a Polícia Militar. Para os demais, a função de gasto está vinculada ao funcionamento da administração pública, o que pode nos dar indícios sobre a forma por meio da qual os municípios entendem os problemas de segurança pública: aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços. No gráfico abaixo, aprofundamos a informação no tocante ao valor financeiro despendido por função e subfunção, isto é, ele nos diz sobre que área de despesa a ação governamental será realizada.

No caso da segurança pública, trata-se da função 06, sendo três as subfunções sugeridas como forma de padronização pelo governo federal: policiamento, defesa civil e administração geral. No entanto, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas diretamente relacionadas, que, no caso dos micromunicípios, se encontram na função 04 – Administração. Do grupo de cinco municípios da amostra, somente Wenceslau Braz não organizou os gastos em segurança pública na função 06. As subfunções “administração geral” e “policiamento” estão abrigadas na função 04 – Administração. No entanto, a finalidade das ações orçamentárias é próxima àquelas encontradas para os demais municípios: *manutenção do convênio com a Polícia Civil*; *manutenção do convênio com a Polícia Militar*. Ainda, o município despende gastos na Defesa Civil.

Vejamos no gráfico abaixo os gastos compilados por subfunção, para os anos de 2022 a 2024. Os valores estão deflacionados pelo IPCA, com referência 01/2025. Nesse caso, agregamos todos os gastos registrados no orçamento municipal quanto à segurança pública, já que a função 04 também agregou as subfunções de policiamento e defesa civil. Também agregamos informações sobre ações de prevenção à criminalidade, abarcando a função 08 – Assistência Social.

O gasto na subfunção *assistência à criança e ao adolescente* é o de maior desembolso financeiro. De certa forma, pode demonstrar que os gastos do município priorizam a pauta da assistência social, em detrimento da segurança pública. Nesse caso, as ações orçamentárias se resumem a manutenção e investimento no *Conselho Comunitário*. No município de Catuji, também há gasto para a *manutenção do serviço de medidas socioeducativas em meio aberto*.

Em relação à subfunção de *policiamento*, que é a segunda maior subfunção de gasto em termos absolutos, ela está representada pelos convênios para manutenção do apoio do município às forças policiais como a principal atividade finalística dos gastos em segurança pública. As ações orçamentárias dessas subfunções são praticamente homogê-

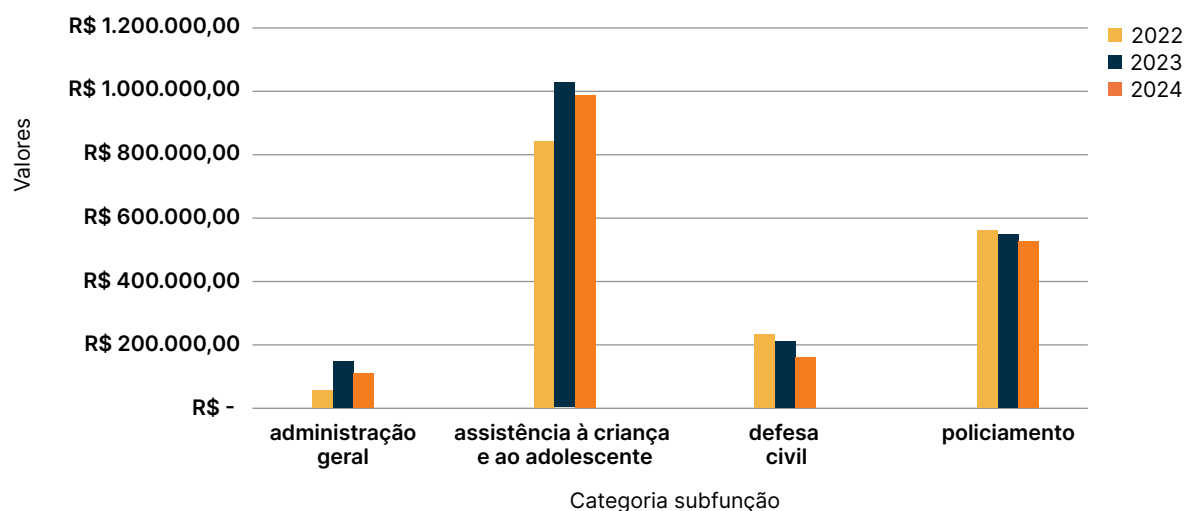


Gráfico 32 – Gastos dos micromunicípios da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

neas entre os municípios: *convênios com as forças policiais estaduais; convênio com a Polícia Civil; convênio com a Polícia Militar; convênio com o Corpo de Bombeiros Militar.*

O terceiro maior gasto dos micromunicípios é com a defesa civil, e, por fim, a quarta categoria de gastos é menos expressiva na subfunção administração geral, que, nesse caso, tem como finalidade *infraestrutura e equipamentos para as forças policiais estaduais*. A figura abaixo traz os detalhes das ações orçamentárias em cada subfunção de segurança pública (funções 04 e 06) e prevenção à criminalidade (função 08).

Há três rubricas orçamentárias com maior representação em termos do valor absoluto: Conselho Tutelar; convênio Polícia Civil; e convênio Polícia Militar. Como a variação do gasto com Conselho Tutelar é alta, separamos o gráfico acima em dois momentos: gastos com as ações de prevenção à criminalidade, e gastos com ações ostensivas e de garantia da ordem pública.

O gráfico aponta que o maior dispêndio financeiro recai nos convênios com as forças policiais, sobretudo com a Polícia Militar e a Polícia Civil. Em alguns municípios, há convênios com a Polícia Militar Ambiental — como é o caso de Orizânia — e também convênio com a Polícia Rodoviária — como é o caso de Carneirinho. Essas outras estruturas de segurança pública, que também são financiadas pelo poder público municipal, estão organizadas na categoria *convênio outras forças policiais*. Ainda há gastos com as forças policiais estaduais por meio da *construção da delegacia de Po-*

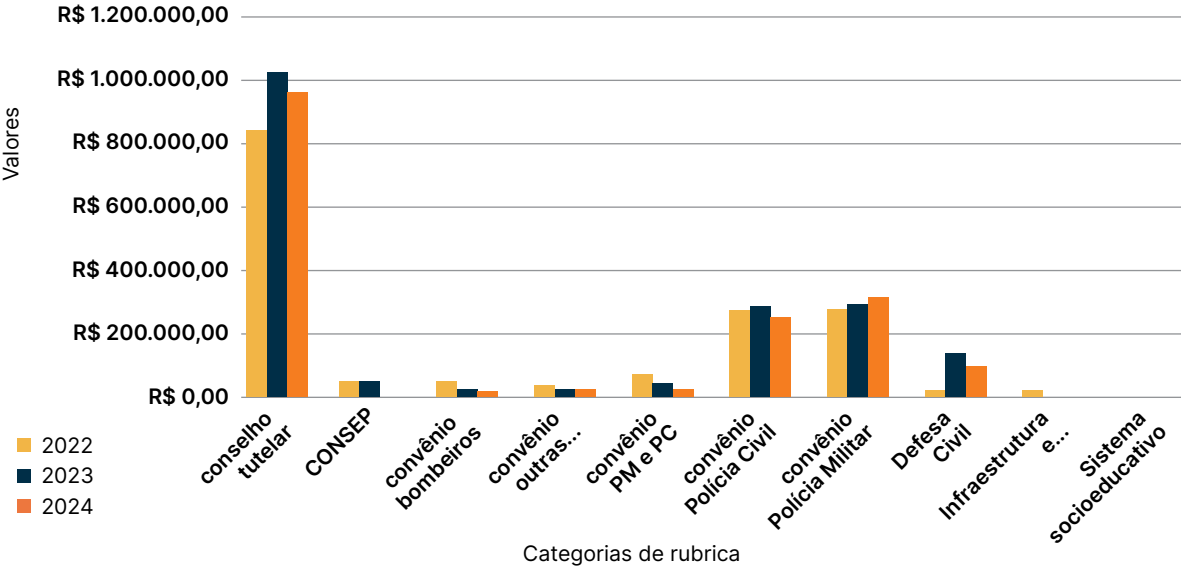


Gráfico 33 – Gastos dos micromunicípios da amostra com todas as categorias das rubricas orçamentárias (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).
Descrição das rubricas: convênios com outras forças policiais; infraestrutura e equipamentos para as forças policiais

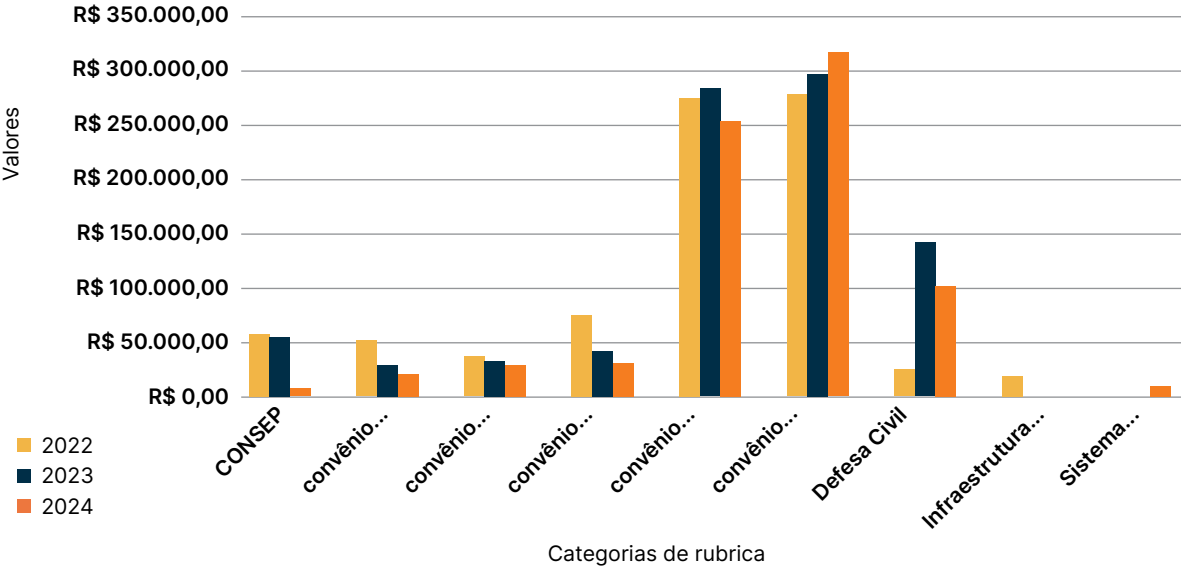


Gráfico 34 – Gastos dos micromunicípios da amostra por categoria das rubricas orçamentárias ostensivas e de garantia da ordem (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).
Abreviações: convênio PM; convênio PC; convênio outras forças policiais; infraestrutura e equipamentos para as forças policiais; sistema socioeducativo.

lícia Civil e delegacia de Polícia Militar, cujos gastos estão organizados na categoria *infraestrutura e equipamentos para as forças policiais estaduais*.

Para além do gasto com as forças policiais estaduais, há duas categorias específicas de gastos com outras ações de segurança pública. No caso de Orizânia, há ação orçamentária voltada para *contribuição financeira ao CONSEP*. No caso de Catuji, há ação orçamentária no sistema socioeducativo por meio da ação de *manutenção do serviço de medidas socioeducativas em meio aberto*.

Por fim, destacamos os gastos com a defesa civil, como é o caso do município de Wenceslau Braz, cuja ação orçamentária está voltada para a *manutenção das atividades da Divisão Proteção e Defesa Civil – DIMPDEC*. A tabela abaixo discrimina a informação do gráfico por município, especificamente para o apoio financeiro a forças policiais.

Tabela 23 – Apoio financeiro a forças policiais (micromunicípios – 2022 a 2024)

Município	Apoio financeiro para a Polícia Militar	Apoio financeiro para a Polícia Civil	Apoio financeiro para o Corpo de Bombeiros	Apoio financeiro para outras forças policiais
Carneirinho	X	X	X	X
Catuji	X	X		
Orizânia	X	X		X
Paineiras	X	X		
Wenceslau Braz	X	X		

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

¹ Em Wenceslau Braz, não há gasto na função 06. As subfunções de segurança pública estão na função 04 – Administração.

Novamente, os dados da tabela nos permitem observar que há homogeneidade entre os micromunicípios quanto à finalidade da ação orçamentária: para todos os cinco municípios, há apoio financeiro despendido para as forças policiais estaduais — notadamente, a Polícia Militar e a Polícia Civil. Em relação ao apoio financeiro ao Corpo de Bombeiros, este está presente no município de Carneirinho. No caso do apoio financeiro a outras forças de segurança, há dispêndio dos municípios de Carneirinho e Orizânia para a Polícia Militar Ambiental.

Por fim, na tabela abaixo, apresentamos o percentual de gasto na função segurança pública em relação ao conjunto de despesas do município. Mais uma vez, observamos que o percentual de gastos em segurança pública é semelhante entre os micromunicípios da amostra: com a exceção de Wenceslau Braz, o gasto não se aproxima de 1% do total das despesas do município. O município de Wenceslau Braz é o que possui maior proporção de gastos em segurança pública, com ações voltadas para a ma-

nutenção dos convênios com as Polícias Civil e Militar, e para a Divisão Municipal de Proteção e Defesa Civil – DIMPDEC. A tabela abaixo resume essas informações.

Tabela 24 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (micromunicípios – 2022 a 2024)

Município	% em 2022			% em 2023			% em 2024		
	ostensiva	prevenção	total	ostensiva	prevenção	total	ostensiva	prevenção	total
Carneirinho	0,51	0,29	0,80	0,46	0,25	0,71	0,41	0,25	0,66
Catuji	0,20	0,46	0,65	0,10	0,42	0,52	0,07	0,39	0,46
Orizânia	0,30	0,36	0,66	0,29	0,82	0,91	0,17	0,80	0,72
Paineiras	0,27	0,39	0,66	0,23	0,41	0,64	0,26	0,38	0,64
Wenceslau Braz	0,51	0,77	1,28	0,79	0,62	1,41	0,67	0,51	1,18
Média de gasto (micro)	0,81			0,84			0,73		

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

A tabela acima representa a soma percentual dos gastos em ações ostensivas e de manutenção da ordem, além de ações de prevenção à criminalidade, somando-se assim o total de gastos em segurança pública. Observamos que há grande variação relativamente a quanto cada uma dessas categorias contribui no total. O município de Carneirinho é o único que apresenta gastos em ações ostensivas em valor superior aos da prevenção para os três anos de análise. O município de Wenceslau Braz acompanha essa proporção para os anos de 2023 e 2024, e representa o município com maior gasto percentual em segurança pública do grupo de micromunicípios.

Em média, para esse grupo dos municípios, o gasto representa menos de 1% do total do orçamento do município. O município que ultrapassa a média é Wenceslau Braz, com o gasto entre 1,28% em 2022, 1,41% em 2023, e 1,18% do total do orçamento municipal em 2024.

Os dados quantitativos trazem um panorama interessante sobre os gastos. A partir dos dados até aqui apresentados, constatamos que os micromunicípios mineiros da amostra despendem a maior parte dos seus recursos financeiros na segurança pública por meio da formalização de convênios com as instituições policiais estaduais. Para qualificar os dados quantitativos, fizemos uso da ferramenta das entrevistas semiestruturadas com os gestores sobre as escolhas políticas e as decisões que orientam esses gastos. Algumas das impressões sinalizadas pelos gestores serão apresentadas a seguir, por meio de transcrições de suas falas.

Um primeiro aspecto observado na relação financeira entre município e o governo do estado na provisão de segurança pública apontado por um dos interlocutores deixa claro o papel complementar do orçamento do município como forma de suprir possíveis insuficiências estatais na **manutenção das atividades rotineiras das forças policiais** no território:

Eu entendo dessa forma que a segurança pública é algo que o governo, que o estado maior oferece, deveria sim oferecer com qualidade. [...] Então, eu entendo que hoje o estado, ele é um pouco ineficiente na questão de segurança. O município tem ajudado bastante aqui na questão de segurança pública, enquanto Polícia Militar, Polícia Civil. (Entrevista 1).

Essa relação se dá por meio da formalização de convênios. No que tange a esse instrumento jurídico entre a prefeitura e as forças policiais estaduais, foi apontado nas entrevistas com os micromunicípios que **a finalidade é o custeio e a manutenção das viaturas, assim como o apoio administrativo na manutenção dos prédios físicos e serviços gerais das forças policiais**. Cada município possui regras e diretrizes específicas sobre a forma por meio da qual o recurso financeiro é repassado para as instituições policiais. Vejamos um exemplo a partir de uma das entrevistas:

Na verdade, eles [Polícia Militar] têm a solicitação direta, eles fazem combustível. Geralmente, em qualquer prefeitura, a gente tem um posto relacionado, eles têm a liberação para poder abastecer. E tudo é pago via prefeitura. A gente não repassa esse dinheiro para eles, a gente paga para o fornecedor direto. Eles precisam de material de escritório, eles fazem uma solicitação, a [nome da secretaria municipal] solicita direto por eles, ele sai como dotação orçamentária pela Polícia Militar, porque a gente pagou o fornecedor, a gente não paga a polícia e eles pagam o fornecedor, entendeu? (Entrevista 2).

De fato, a infraestrutura é o principal gargalo na relação estado-município no porte populacional de até 10 mil habitantes; segundo um dos entrevistados, a manutenção da unidade física dos quartéis e das delegacias recai como “*um desafio compartilhado entre município e estado*” (Entrevista 1). No entanto, o apoio financeiro para suporte e manutenção do espaço físico não deveria ser a única atividade do município para com o governo do estado: “*a parceria entre estado e município é limitada, concentrando-se na manutenção, sem um suporte mais estruturado do estado*” (Entrevista 1). Ainda,

o apoio financeiro do município via manutenção da infraestrutura física das forças policiais teria como contrapartida o contingente de policiais alocados no município, mas não parece ser uma relação proporcional: “O Estado, nesse quesito de trazer os funcionários, de mandar a demanda policial, eu acho que é tranquilo, o que o Estado não faz é a manutenção disso” (Entrevista 1). O interlocutor comenta:

[...] é claro, quando falamos de segurança pública, seria a ajuda na manutenção, pra nós aqui, nós não temos o que reclamar quanto à quantidade de gente, quanto à quantidade de policiais, quanto ao armamento dos policiais, que eu não sei como é que funciona, mas a gente vê eles armados e com armas longas, armas curtas e tal. O nosso problema maior é a manutenção dos quartéis, a manutenção das viaturas, é essa manutenção que nos falta, porque nós investimos bastante em algo que não é nosso, que nós não vamos, que vamos tirar da sociedade para levar pra uma coisa que era do estado, a responsabilidade é do estado. (Entrevista 1).

A capacidade do estado de suprir a necessidade de contingente policial, todavia, nem sequer é consenso entre os entrevistados. Um interlocutor de outro município aponta, entre os principais problemas de segurança da cidade, a falta de policiamento:

O que poderia melhorar seria a quantidade de policiamento [...] em questão de, não só para a gente, mas acho que tanto até para o pessoal da Polícia mesmo, né, porque o coletivo deles acho que é pouco e acaba que a demanda do município, acho que fica um pouco a desejar, tanto na questão de ronda, né, de às vezes a gente precisa, ah, tá acontecendo tal, precisa deles e às vezes, ah, tem que entrar em contato com a cidade vizinha, porque, nesse horário, não tem efetivo aqui no município, aí tem que entrar em contato com a cidade vizinha. (Entrevista 2).

Pelo que as entrevistas indicam, se o dispêndio de recurso financeiro para manutenção da infraestrutura física pode ser compartilhado entre o governo estadual e o município, o mesmo não se pode afirmar do **contingente de servidores da força policial**, cuja competência é exclusivamente do poder público estadual. A única exceção parece ser em relação à contratação de pessoal administrativo, que também é parte da responsabilidade de alguns municípios:

[...] nós fazemos o convênio para a manutenção das viaturas, o abastecimento das viaturas, para os gastos de menor complexidade, e são os convênios que nós fazemos com a Polícia Militar, com os estagiários também, que nós cedemos tanto para a Polícia Civil, para a Defensoria Pública, para o Judiciário, [...] temos um na Polícia Militar também. (Entrevista 1).

Poder-se-ia pensar que uma forma de contornar o problema do contingente de servidores das forças de segurança seria por meio da criação da Guarda Civil Municipal; porém, esse não é o entendimento de alguns dos gestores entrevistados:

Quando você fala na municipalização da segurança, nós vamos, por exemplo, o prefeito seria, na Guarda Municipal, seria todo mundo comandado pela prefeitura. Eu tenho muito medo quanto a desordem, quanto a corrupção, por exemplo, eu vou tentar aqui passar o fulano ou o beltrano. Cidade pequena existe isso demais. Então, eu tenho um pouco de medo nisso. (Entrevista 1).

Considerando os municípios da amostra, temos que os micromunicípios não possuem Guarda Civil Municipal. É interessante observar os motivos apontados para a ausência dessa instituição na estrutura organizacional do município por meio do argumento financeiro. O tamanho do município e as limitações orçamentárias foram mencionados como justificativas para a não criação de uma Guarda: “o problema hoje em dia, principalmente, é quando cria essa nova despesa, teoricamente, depois o governo não continua com o programa e a despesa passa para o município” (Entrevista 2). Tal insuficiência de apoio estatal é vista como grande desafio à criação e à manutenção de ações de segurança pública no âmbito municipal: “Acho que o governo, acho que ele deixa uma falha grande nessa parte. Acho que eles deixam essa obrigação para os municípios” (Entrevista 2). A limitação financeira foi motivo para, por exemplo, um dos municípios pausar um projeto de videomonitoramento.

Em questão orçamentária hoje, o que o município arrecada, ele não consegue. [...] Se a gente criar mais um programa, a gente tem que ter um plano de trabalho que a gente aguenta a despesa. E a realidade dos pequenos municípios é que a arrecadação própria nossa não dá. A gente depende muito do fundo municipal. E, aí, criar um programa que a gente não sabe que não vai vingar financeiramente é complicado. (Entrevista 2).

Sobre a captação de recursos para segurança pública, os entrevistados mencionam não ter experiências com emendas ou submissão de projetos para celebração de vínculo com o governo federal. Desse modo, os convênios com o governo do estado seguem como principal fonte de arrecadação de recursos para o setor.

6.2 Capacidade de financiamento – Grupo de municípios de Pequeno Porte Populacional

O segundo estrato de porte populacional trabalhado são os municípios que se encaixam na faixa entre 10.001 a 50.000 habitantes, considerados de pequeno porte. A amostra desse diagnóstico trabalhou com nove municípios, coletando dados primários e secundários sobre a capacidade de gestão de recursos financeiros. A tabela abaixo resume as principais informações quanto à sua estrutura organizacional:

Tabela 25 – Estrutura organizacional dos municípios de pequeno porte

Município	População (2023)	Órgão responsável pela segurança pública	Guarda Municipal	Fundo Municipal de Segurança Pública
Arcos	41.416	Não possui Secretaria		Não
Itatiaiuçu	12.966	Subordinado diretamente à chefia do Executivo	X	Não
Ladainha	14.383	Não possui Secretaria		Não
Muzambinho	21.891	Não possui Secretaria		Não
Ouro Fino	32.094	Não possui Secretaria		Não
Piranga	17.018	Não possui Secretaria		Não
Santo Antônio do Monte	27.295	Não possui estrutura		Não
São José da Lapa	26.315	Subordinado diretamente à chefia do Executivo	X	Não
Vazante	19.975	Não possui Secretaria		Não

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2023a; 2023b).

Os municípios da amostra qualificados como de pequeno porte representam um grupo que não possui Secretaria exclusiva e/ou específica para lidar com a pauta da segurança pública. Os dois municípios cujo órgão responsável está vinculado à Chefia do Gabinete se referem à estruturação da Guarda Civil Municipal: casos de Itatiaiuçu e São José da Lapa. Vejamos agora o detalhamento da informação quanto ao setor responsável pela função de gastos na segurança pública e o programa finalístico para os municípios de pequeno porte da amostra.

Tabela 26 – Setor que responde pelo orçamento e tipo de programa finalístico no PPA (municípios de pequeno porte – 2022 a 2025)

Município	Setor que responde pela função 06 e/ou pelas subfunções em segurança pública	Nome do(s) Programa(s) a que a função 06 está atrelada no PPA	Objetivo do programa no PPA (2022–2025)
Arcos	Secretaria Municipal de Governo	Reforço da Segurança Pública	Reforço da Segurança Pública
Itatiaiuçu	Guarda Municipal; Secretaria de Administração	Segurança Pública; Segurança patrimonial	Não identificado
Ladainha	Departamento Municipal de Administração	Administração e Coordenação Superior	Não identificado
Muzambinho	Gabinete do Prefeito	Defesa Civil; Policciamento civil; Policciamento militar;	0403 - Manutenção de projetos da Defesa Civil; 0406 - Promover a cooperação com o estado para o policiamento civil; 0407 - Promover a cooperação com o estado para o policiamento militar
Ouro Fino	Departamento de Obras, Viação e Serviços Públicos	Desenvolvimento urbano	Crescimento planejado de modo a oferecer estrutura coordenada para investimentos, infraestrutura dos meios de transporte condizente com as características originárias, preservação do patrimônio, proporcionando o convívio comum com qualidade de vida
Piranga	Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil; Secretaria de Administração	Administração moderna e transparente, um novo tempo	Não identificado
Santo Antônio do Monte	Gabinete do Prefeito	Defesa Terrestre; Defesa Civil; Segurança Pública	Não identificado
São José da Lapa	Gabinete do Prefeito	Segurança e cidadania; Suporte administrativo	Não identificado
Vazante	Secretaria Municipal de Governo	Segurança pública cidadã	Não identificado

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Os programas finalísticos em segurança pública dos municípios de pequeno porte da amostra apontam que muitas vezes há mais de um programa finalístico com destinação de gastos na segurança pública. O município mais destoante desse grupo é Ouro Fino, cujos gastos em segurança pública estão no programa de *desenvolvimento urbano*, o qual, a seu turno, está vinculado ao *Departamento de obras, viação e serviços públicos*. Para os demais municípios, as despesas estão vinculadas ao Gabinete do

Prefeito e/ou à Secretaria Municipal de Administração ou de Governo. Para os dois municípios da amostra que possuem Guarda Civil Municipal, somente em Itatiaiuçu o órgão é unidade orçamentária.

No gráfico abaixo, aprofundamos a informação no tocante ao valor financeiro despendido por função e subfunção, ou seja, ele nos diz sobre a área de despesa com relação à qual a ação governamental será realizada. Conforme já destacado, as três subfunções mais comuns são: policiamento, defesa civil e administração geral. No entanto, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, principalmente na função 04 – Administração. Do grupo de nove municípios de pequeno porte da amostra, somente Muzambinho não organizou os gastos em segurança pública na função 06. As subfunções “administração geral” e “policiamento” estão abrigadas na função 04 – Administração. No entanto, a finalidade das ações orçamentárias é próxima àquelas encontradas para os demais municípios: *manutenção do convênio com a Polícia Civil*; e *manutenção do convênio com a Polícia Militar*. Ainda, o município despende gastos na Defesa Civil. Também adicionamos como parte dos gastos as ações e os projetos de prevenção à criminalidade, bem como o gasto vinculado à estruturação/manutenção do Conselho Tutelar.

Vejamos no gráfico abaixo os gastos compilados por subfunção, para os anos de 2022 a 2024. Os valores estão deflacionados pelo IPCA, com referência 01/2025. Nesse caso, agregamos todos os gastos registrados no orçamento municipal quanto à segurança pública, já que a função 04 também agregou as subfunções de policiamento e defesa civil.

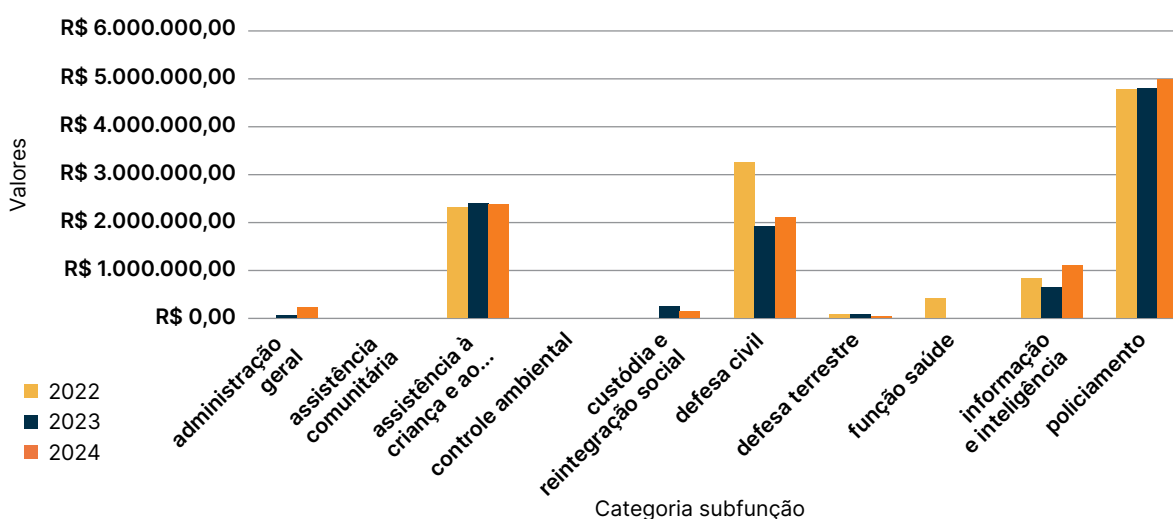


Gráfico 35 – Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: assistência à criança e ao adolescente; custódia e reintegração social.

Em relação aos gastos com prevenção à criminalidade, os municípios de pequeno porte atribuem à função 08 – Assistência Social as ações de manutenção do Conselho Tutelar (subfunção *assistência à criança e ao adolescente*). Também há gastos na subfunção *assistência comunitária*, voltados para ações de prevenção e enfrentamento às drogas, como é o caso dos municípios de Santo Antônio do Monte e Vazante. Por fim, uma terceira ordem de gastos em ações de prevenção à criminalidade se enquadra na função 10 – Saúde, voltados para *prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher*.

A maior parte dos recursos é destinada a ações de policiamento, que, no caso dos municípios de pequeno porte, se refere aos convênios com as forças policiais e a gastos com a Guarda Civil Municipal. Ouro Fino é o único município que não atribuiu gasto na subfunção policiamento e também é o mais destoante na classificação programática da segurança pública, organizado no programa de Desenvolvimento Urbano.

Para além das três subfunções padrão para os gastos em segurança pública (policiamento, defesa civil e informação e inteligência), os municípios de pequeno porte apresentaram outras funções e subfunções vinculadas à segurança pública: defesa terrestre; informação e inteligência; e custódia e reintegração social. No primeiro caso, o município de Santo Antônio do Monte vinculou à função 06 o gasto com *manutenção da Junta de Serviço Militar*. A subfunção de informação e inteligência agrega os gastos com o Programa Olho Vivo e Sistema de Videomonitoramento Municipal, casos dos municípios de Arcos e Ouro Fino. As ações de convênio formalizado com a SEJUSP/MG e com o DEPEN/MG estão na subfunção *custódia e reintegração social*, possivelmente vinculadas ao sistema prisional — é o caso do município de Arcos.

Pode-se observar que os gastos com defesa civil também são altos nesse grupo de municípios. Uma das hipóteses está na vinculação dos gastos da Guarda Civil Municipal de Itatiaiuçu na subfunção da *Defesa Civil*. Ainda, a subfunção de gasto *administração geral* também está vinculada aos gastos com segurança pública e muitas vezes se refere à manutenção dos órgãos de administração das estruturas municipais, tais como a coordenação da defesa civil, e a realização de ações de capacitação e treinamento. Por isso, a subfunção de gasto não pode ser a única referência de análise. No diagnóstico, propomos uma organização das categorias das subfunções (respeitando as diretrizes nacionais) e também propomos uma organização das categorias das rubricas, de forma a padronizar os gastos em segurança pública dos municípios, no intuito de analisá-los. A figura abaixo traz os detalhes das ações orçamentárias em cada subfunção.

Os dados do gráfico nos permitem observar que o desvio-padrão dos dois municípios que despendem recursos financeiros com a Guarda Civil Municipal é superior ao gasto dos demais municípios em todas as demais categorias. Com a exceção de Ouro

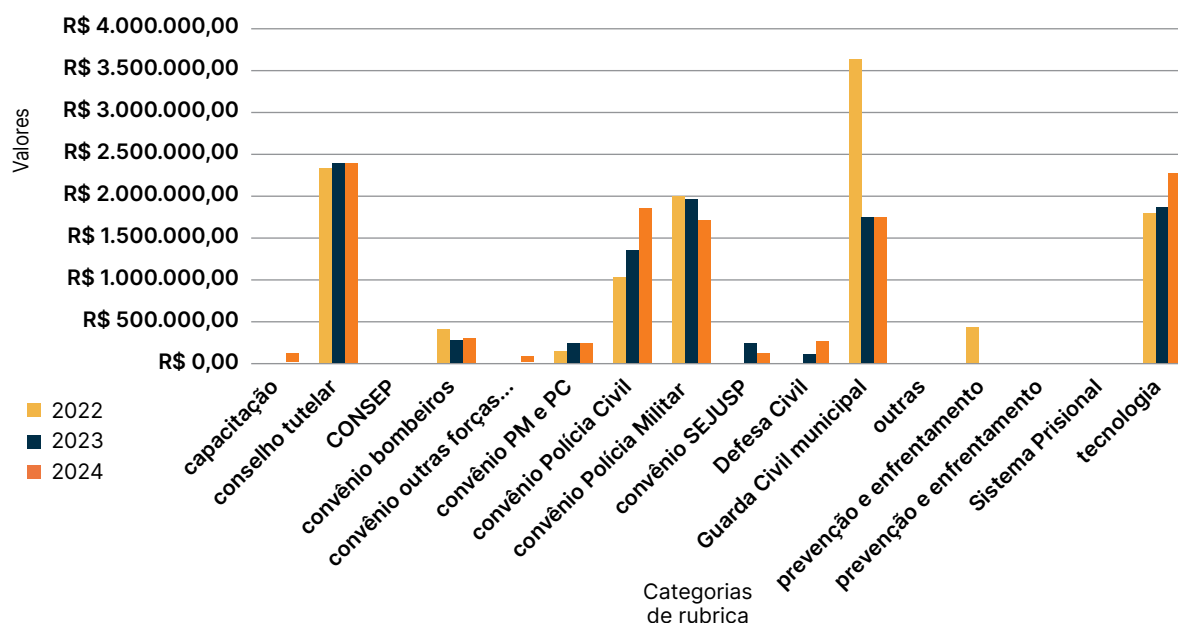


Gráfico 36 – Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra com todas as categorias das ações orçamentárias (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria do TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: convênio outras forças policiais; prevenção e enfrentamento às drogas; prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher.

Fino, todos os municípios de pequeno porte possuem convênios com a Polícia Civil e/ou Polícia Militar. O município de Ladainha despende recursos na segurança pública exclusivamente por meio de convênios com a Polícia Militar e a Polícia Civil. Todos os demais municípios dividem os gastos com a manutenção das forças policiais estaduais e demais ações orçamentárias: *Guarda Civil Municipal*, *sistema prisional*, *defesa civil*. O gráfico abaixo apresenta os gastos das rubricas orçamentárias voltadas para ações ostensivas e de manutenção da ordem.

Conforme já apresentado, o maior gasto nas ações de policiamento concentra-se na Guarda Civil Municipal, ainda que, relativamente a esse grupo de municípios, somente dois dos nove possuem essa instituição em sua estrutura organizacional. Em relação ao gasto com policiamento, o município de Itatiaiuçu aporta recursos financeiros tanto para manutenção da Guarda Civil Municipal quanto para os convênios com as forças policiais estaduais. No caso de São José da Lapa, o município aporta recursos de policiamento para a Guarda Civil Municipal e para outras forças policiais estaduais.

Os gastos com tecnologia também são expressivos e refletem, como já mencionado na análise dos gastos dos micromunicípios, a ampliação e a manutenção do Programa Olho Vivo e dos sistemas de videomonitoramento. No que diz respeito aos municípios de pequeno porte, esse é o caso de Arcos, Itatiaiuçu e Ouro Fino.

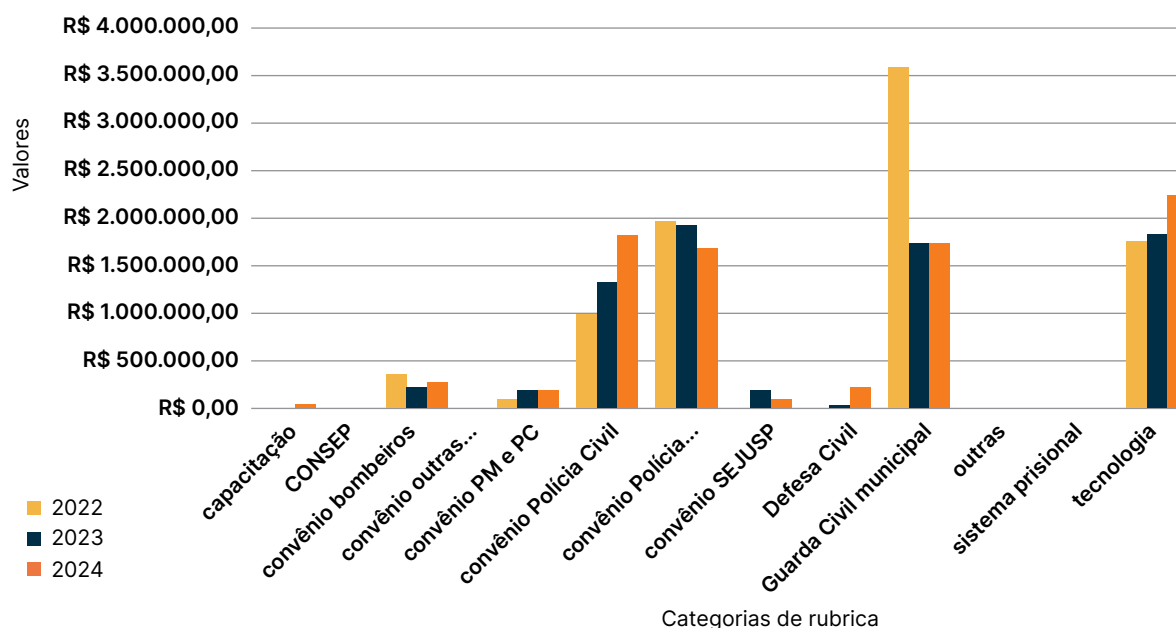


Gráfico 37 – Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra por categoria das ações orçamentárias ostensivas e de garantia da ordem (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: convênio outras forças policiais; convênio Polícia Militar.

A ação orçamentária que aparece no gráfico com menos valor expressivo é *CONSEP*, cujo valor não ultrapassa a ordem de R\$1.000,00 no município de Piranga. Os gastos com o sistema prisional também não são expressivos, possivelmente por só estar presente, dentre os municípios de pequeno porte, em Arcos. Há uma rubrica classificada como *outras*, referente ao gasto do município de Santo Antônio do Monte com *manutenção da Junta de Serviço Militar*, referente a ações com as Forças Armadas, desconsiderada para fins de análise da pesquisa que deu azo ao presente relatório. A tabela a seguir discrimina a informação do gráfico por município, especificamente para o apoio financeiro a forças policiais.

Em relação aos gastos com ações de prevenção à criminalidade, os valores despendidos com o Conselho Tutelar são expressivos: ultrapassam a ordem de R\$2 milhões nos três anos analisados. As demais ações encontradas se voltam para *prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher*, e *prevenção e enfrentamento às drogas*. O gráfico abaixo resume essas informações.

Os valores são expressivos no gasto para manutenção do *Conselho Tutelar* pelo fato de este último estar presente em todos os municípios de pequeno porte. Em relação

a ações de *prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher*, essa modalidade só está presente no município de Muzambinho, na categoria de gasto da saúde. A ação de *prevenção e enfrentamento às drogas* está presente nos municípios de Santo Antônio do Monte e Vazante, mas apresentam valores irrisórios: o custo total para os três anos em Santo Antônio do Monte é de R\$ 1.267,20 (valores de 2025 deflacionados pelo BCB), e, no município de Vazante, o valor é de R\$ 9.947,90 (valores de 2025 deflacionados pelo BCB).

Tabela 27 – Apoio financeiro a forças policiais (municípios de pequeno porte – 2022 a 2024)

Município	Apoio financeiro para a Polícia Militar	Apoio financeiro para a Polícia Civil	Apoio financeiro para o Corpo de Bombeiros	Apoio financeiro para outras forças policiais
Arcos	X	X	X	
Itatiaiuçu	X	X	X	
Ladainha	X	X		
Muzambinho	X	X		
Ouro Fino				
Piranga	X	X		
Santo Antônio do Monte	X	X	X	
São José da Lapa	X	X		X
Vazante	X	X		X

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).
¹ Em Muzambinho, não há gasto na função 06. As subfunções de segurança pública estão na função 04 – Administração.

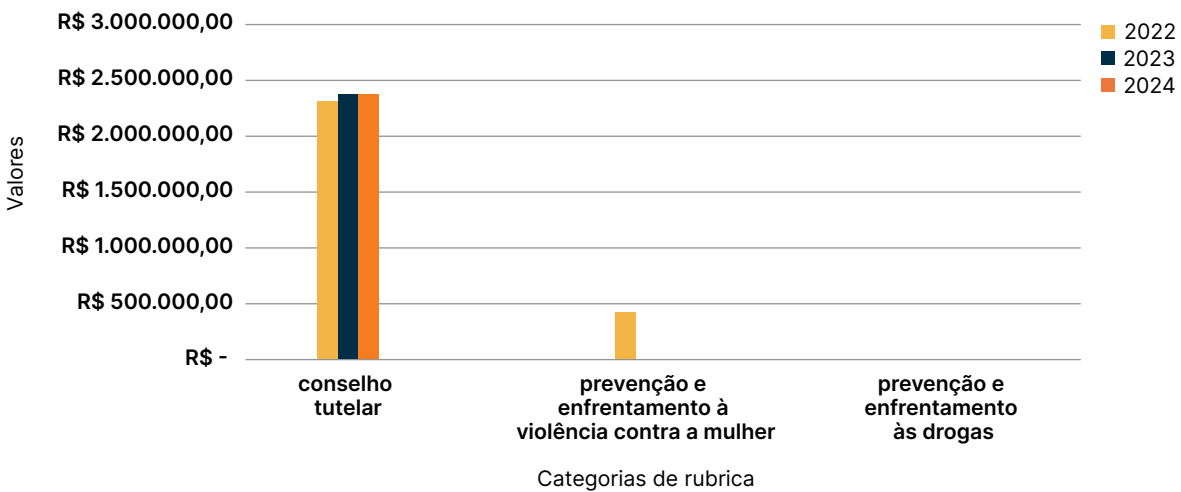


Gráfico 38 - Gastos dos municípios de pequeno porte da amostra por categoria das ações orçamentárias de prevenção (2022-2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Por fim, na tabela abaixo, apresentamos o percentual de gasto na função segurança pública em relação ao conjunto de despesas do município. Considerando que a soma dos gastos em segurança pública inclui ações de prevenção e de ordem pública, a tabela abaixo apresenta a proporção destes em relação ao orçamento total de gastos dos municípios.

Tabela 28 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (municípios de pequeno porte – 2022 a 2024)

Município	% em 2022			% em 2023			% em 2024		
	ostensivo	prevenção	total	ostensivo	prevenção	total	ostensivo	prevenção	total
Arcos	0,56	0,23	0,80	0,76	0,12	0,88	0,91	0,15	1,07
Itatiaiuçu	1,68	0,11	1,79	1,28	0,12	1,40	1,00	0,11	1,11
Ladainha	0,12	0,16	0,28	0,13	0,29	0,41	0,14	0,25	0,40
Muzambinho	0,29	0,49	0,77	0,29	0	0,29	0,34	0	0,34
Ouro Fino	0,13	0,49	0,62	0,01	0,46	0,47	0,34	0,39	0,73
Piranga	0,37	0,30	0,67	0,33	0,21	0,54	0,36	0,19	0,55
Santo Antônio do Monte	0,73	0,14	0,90	0,19	0,14	0,33	0,16	0,15	0,31
São José da Lapa	1,28	0,18	1,46	0,27	0,15	0,43	0,32	0,08	0,40
Vazante	0,12	0,16	0,28	0,14	0,12	0,26	0,12	0,11	0,23
Média de gasto (pequeno)	0,82			0,54			0,56		

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Observamos que o percentual de gastos em segurança pública ultrapassa 1% do total do orçamento para os dois municípios que possuem Guarda Civil Municipal: Itatiaiuçu e São José da Lapa. Os demais municípios não possuem semelhança na proporção dos gastos em termos percentuais durante os anos da análise. Para um grupo de municípios (Ladainha e Vazante), a soma dos gastos chega no máximo a 0,4% do orçamento municipal. Já os gastos de outros municípios oscilam ao longo dos anos. Considerando a média de gasto, alguns municípios ficam acima do patamar, enquanto outros ficam abaixo, sem padrão específico.

As informações até aqui levantadas na qualidade de dados secundários nos permitiram visualizar um panorama interessante sobre a estrutura orçamentária do município, informações essas que serão complementadas pela análise das entrevistas realizadas para alguns dos municípios da amostra. Em relação ao orçamento destinado à segurança pública dos municípios de pequeno porte, as entrevistas mostraram como **o papel do ente municipal se concentra em firmar e manter convênios com as for-**

ças de segurança pública do estado, como a Polícia Civil e a Polícia Militar. Isso é explicado pelas limitações orçamentárias, já que parte desses municípios alega não receber repasses para a segurança pública ou possuir fundos financeiros próprios, o que significa que o orçamento é proveniente de transferências próprias, como mostra o exemplo: *“Para a área de segurança, nós não temos mais nenhum tipo de repasse. É só as transferências nossas mesmas”* (Entrevista 18). Alguns entrevistados também afirmaram custear a defesa civil com recursos próprios: *“É aquele orçamento que eu falei que é para a defesa civil que a gente faz o custeio das coisas de defesa civil e a Polícia Militar. Então, hoje, o município, ele organiza esses investimentos e essas despesas nessas duas instituições”* (Entrevista 21).

No tocante à discussão da municipalização da segurança pública, de forma geral, os municípios de pequeno porte da amostra apresentam muitas queixas quanto à falta de recursos humanos e financeiros para a provisão da segurança pública, ainda que se considerem os principais afetados pela falta dessa segurança, por estarem em contato direto com a população. No entanto, os entrevistados não consideram os entes municipais capazes de garantir a segurança pública no cenário atual:

Não adianta só a gente municipalizar e deixar de lado. Eu acho que tem que concluir com tudo. Municipalizou, você tem que assumir as atribuições, o que é de estado. E não ficar assim, municipalizado e ficar mesmo assim com uma má gestão, uma má gerência e mesmo assim ficar dependendo do estado para tudo. Que é o que eu acho que ocorre em muitas cidades, muitos municípios. Municipaliza, mas não dá conta por conta de má gerência. (Entrevista 21).

Dois dos municípios de pequeno porte da amostra que foram entrevistados possuem Guarda Civil Municipal. Ambos os municípios alegam não ter efetivo suficiente para a provisão de segurança pública para o número de moradores de cada município, ainda que sejam de pequeno porte: *“Mas, devido ao número tão pequeno [...]. Então, assim, é complicado. A gente não consegue. A gente não consegue atender”* (Entrevista 25). Ainda que o efetivo seja pequeno, a Guarda destaca que suas principais funções são a realização de patrulhamento e o enfrentamento de violência:

Nós estávamos, recentemente, no sistema de gestão integrado através do sistema de número 153. Então, todas as ocorrências sobem para esse número, e, no tempo específico, nós estávamos dentro da geografia, e a geografia já tem aquela ordem de ocorrências relacionadas. Então, ela vai atender em uma ordem para a gente conseguir atender o máximo que as situações possíveis. (Entrevista 19).

No que se refere à infraestrutura da Guarda Municipal, as instituições ainda apresentam precariedade: estão instituídas no prédio da prefeitura de cada município, como revela um entrevistado — “*Temos também só uma viatura. Precisamos urgentemente de outra também. E quer dizer assim, o prédio que a gente está é um prédio da prefeitura*” (Entrevista 25).

Os municípios de pequeno porte que não possuem Guarda Civil Municipal, de forma geral, são favoráveis à criação da instituição, ainda que seja financeiramente inviável no momento atual. Um dos entrevistados destacou que a Guarda seria um importante elemento para a segurança pública municipal, principalmente para manter a ordem pública e colaborar com o trabalho do estado, ou seja, da Polícia Militar: “*Porque eu creio que, com a criação de uma Guarda Civil, descarrega bem o número de serviços da Polícia Militar*” (Entrevista 21).

Observamos, portanto, que o orçamento dos municípios de pequeno porte atende tanto os convênios com as forças policiais estaduais quanto a manutenção da Guarda Civil Municipal.

6.3 Capacidade de financiamento: Grupo de municípios de Médio Porte

O terceiro estrato de porte populacional trabalhado são os municípios que se encaixam na faixa entre 50.001 habitantes até 100.000 habitantes, considerados de médio porte. A amostra deste diagnóstico trabalhou com seis municípios nesse estrato, coletando dados primários e secundários sobre a capacidade de gestão de recursos financeiros. A tabela abaixo resume as principais informações quanto à estrutura organizacional:

Tabela 29 – Estrutura organizacional dos municípios de médio porte

Município	População (2023)	Órgão responsável pela segurança pública	Guarda Municipal	Fundo Municipal de Segurança Pública
Caratinga	87.360	Não possui Secretaria		Não
Curvelo	80.665	Não possui Secretaria		Não
Formiga	68.248	Não possui Secretaria		Não
Itaúna	97.669	Não possui Secretaria		Não
Pirapora	55.606	subordinado diretamente à chefia do Executivo	X	Não
Unaí	86.619	Não possui Secretaria		Não

Fonte: elaboração própria a partir de MUNIC (2023) e IBGE (2023)

Os municípios da amostra de grupo populacional de médio porte representam um grupo que não possui Secretaria exclusiva e/ou específica para lidar com a pauta da segurança pública. O município de Caratinga tem como unidade programática e orçamentária os gastos em segurança pública na Secretaria de Obras Públicas e Defesa Social, que também abrange os gastos em defesa nacional (Junta Militar), urbanismo, habitação, saneamento, energia e transporte. Há um único município cujo órgão responsável está vinculado à Chefia do Gabinete — referindo-se à estruturação da Guarda Civil Municipal: é o caso de Pirapora.

Vejamos agora o detalhamento da informação quanto ao setor responsável pela função de gastos na segurança pública e o programa finalístico para os municípios de pequeno porte da amostra.

Os programas finalísticos em segurança pública dos municípios de médio porte da amostra apontam que a pauta de segurança pública está incutida nas atividades da Secretaria de Administração e/ou de Governo dos municípios. No caso de Itaúna, por exemplo, a área de segurança pública parece compor os serviços prestados com os demais entes federados, possivelmente via formalização de convênios com as forças policiais estaduais. Essa mesma lógica parece se aplicar ao caso de Pirapora.

Se considerarmos o órgão responsável pela segurança pública, é importante destacar que esse perfil de municípios difere dos demais estratos populacionais (micro e pequeno porte) no sentido de não haver vinculação da área de segurança pública a secretarias ligadas a trânsito e obras. Há, no entanto, similaridade entre os municípios até aqui apresentados no sentido de não haver secretaria própria. E, assim como os municípios de São José da Lapa e Itatiaiuçu, Pirapora organiza a Guarda Civil Municipal como estrutura subordinada diretamente ao chefe do Poder Executivo municipal.

Vejamos no gráfico abaixo os gastos compilados por subfunção, para os anos de 2022 a 2024. Os valores estão deflacionados pelo IPCA, com referência 01/2025. Nesse caso, agregamos todos os gastos registrados no orçamento municipal quanto à segurança pública, já que a função 04 também agregou as subfunções de policiamento e defesa civil. Também incluímos os gastos identificados como ações de prevenção à criminalidade, nas funções 08 - Assistência Social, 12 - Educação e 10 - Saúde.

O gráfico a seguir aponta que o maior gasto está na subfunção *administração geral*. Apesar de parecer uma inconsistência, cabe lembrar que todos os municípios desse grupo não possuem Secretaria de Segurança Pública, o que leva os gastos na função de segurança pública a aparecerem muitas vezes em outras funções e subfunções, como os dados apontam.

Tabela 30 – Setor que responde pelo orçamento e tipo de programa finalístico no PPA (municípios de médio porte – 2022 a 2025)

Município	Setor que responde pela função 06 e/ou pelas subfunções em segurança pública	Nome do(s) Programa(s) a que a função 06 está atrelada no PPA	Objetivo do programa no PPA (2022–2025)
Caratinga	Secretaria Municipal de Obras Públicas e Defesa Social	Manutenção da cidade	Não identificado
Curvelo	Secretaria Municipal de Administração, Política Social e Desenvolvimento Sustentável	Melhoria da gestão pública	Melhorar a qualidade dos serviços públicos, promovendo a reorganização e a modernização dos órgãos da administração, através do aparelhamento, da capacitação e da valorização dos servidores municipais
Formiga	Gabinete do Prefeito	Manutenção do Convênio com a Sec. Estado de Segurança Pública de MG; Modernização administrativa	Prover aos órgãos da administração pública meios para a implementação e a gestão dos seus diversos programas finalísticos, por meio de ações voltadas à manutenção e ao aprimoramento da administração
Itaúna	Secretaria de Administração	Proteção social ao adulto em situação de vulnerabilidade; Apoio a outras entidades e esferas de governo	Não identificado
Pirapora	Guarda Municipal como unidade orçamentária; Secretaria de Administração	Administração geral; Assistência a população em desastres ambientais	Planejar, executar, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar todas as ações da Administração Municipal; aprimorar a gestão de lotação funcional, licitação, contratos, suprimentos, contábil, pagadoria e de eficiência tributária
Unaí	Secretaria Municipal de Governo	Cooperação Federativa e Institucional	Garantir os recursos humanos, materiais e informacionais para a prestação de serviços em articulação com órgãos e instituições de todos os Poderes e níveis de governo com atuação voltada para o atendimento do interesse público local

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Outra observação importante diz respeito ao aumento no número de subfunções vinculadas às ações de prevenção à violência e à criminalidade. Identificamos gastos na saúde, na educação e na assistência social, sendo que, nesse caso, incluem-se aí as subfunções *assistência à criança e ao adolescente*, *assistência comunitária* e *direitos individuais, coletivos e difusos*. O gráfico abaixo apresenta os mesmos dados de gasto, mas organizados pelas categorias de rubrica orçamentária.

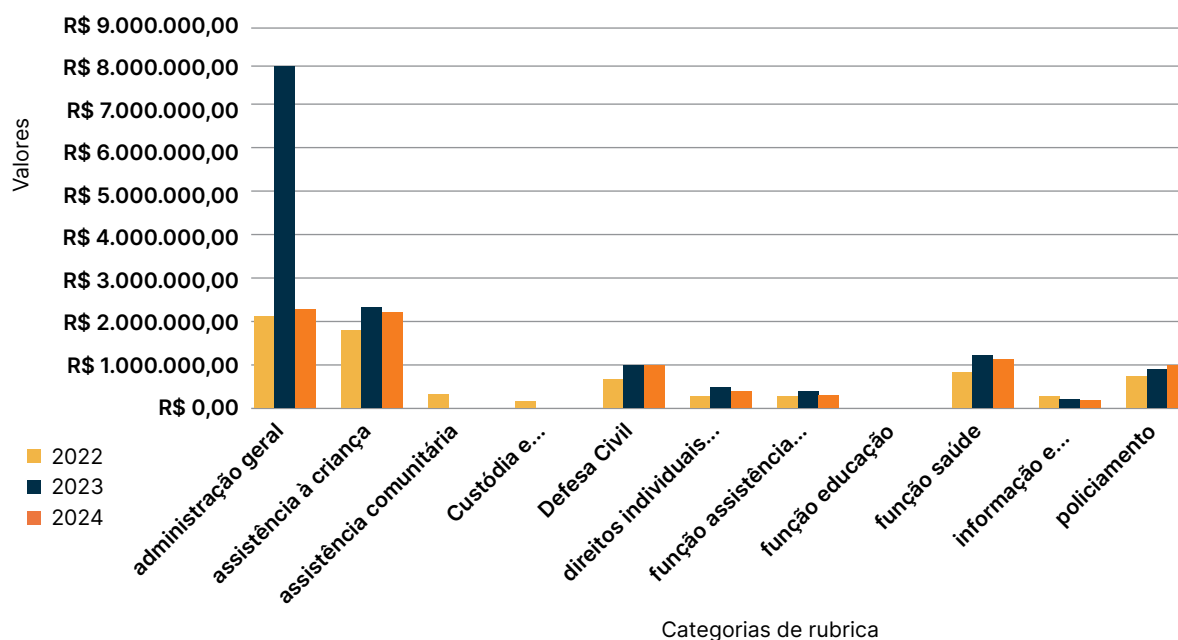


Gráfico 39 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: assistência à criança e ao adolescente; custódia e reintegração social; função assistência social; informação e inteligência.

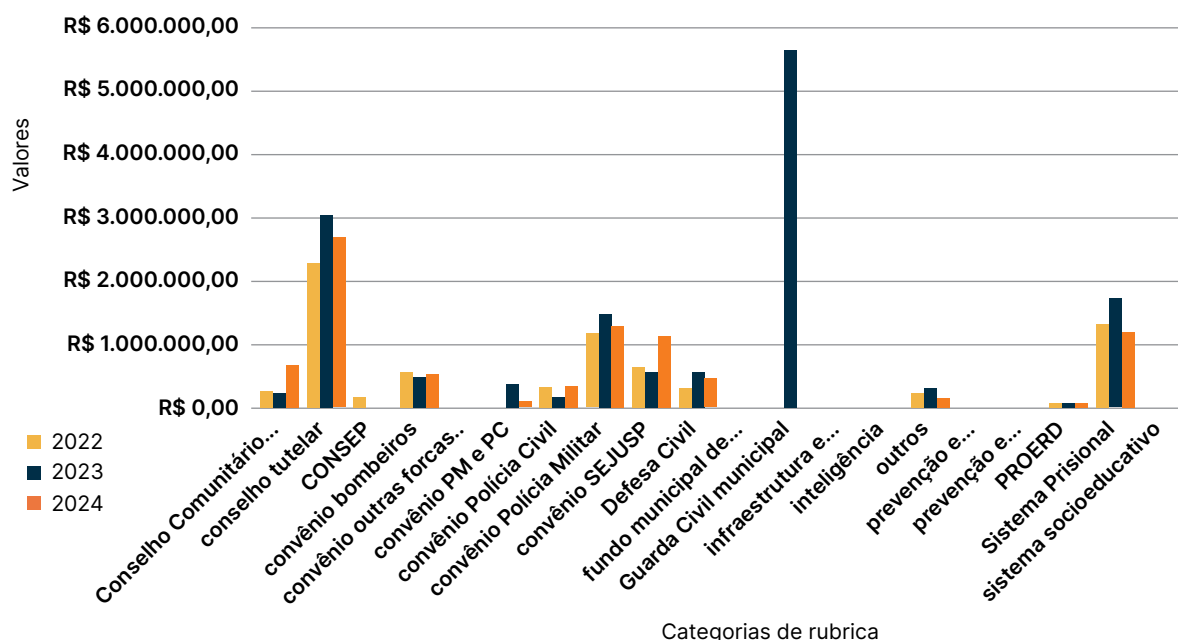


Gráfico 40 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra com todas as categorias das ações orçamentárias (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria do TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: convênio outras forças policiais; prevenção e enfrentamento às drogas; prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher.

No gráfico acima, há 20 categorias de gastos das ações orçamentárias identificadas como componente da segurança pública e da prevenção à criminalidade. O valor nominal da categoria de gasto da *Guarda Civil Municipal* é o maior gasto dos municípios de pequeno porte, ultrapassando o valor de R\$5 milhões no ano de 2023, pelo município de Pirapora — o único desse grupo que possui tal instituição. As demais categorias de gasto com valores interessantes são: *convênio Polícia Militar*, *convênio SEJUSP*, *sistema prisional*.

Para melhor visualização e análise, vamos dividir o gráfico acima entre os gastos com ações ostensivas e de garantia da ordem, e as categorias de rubricas destinadas a ações de prevenção à criminalidade.

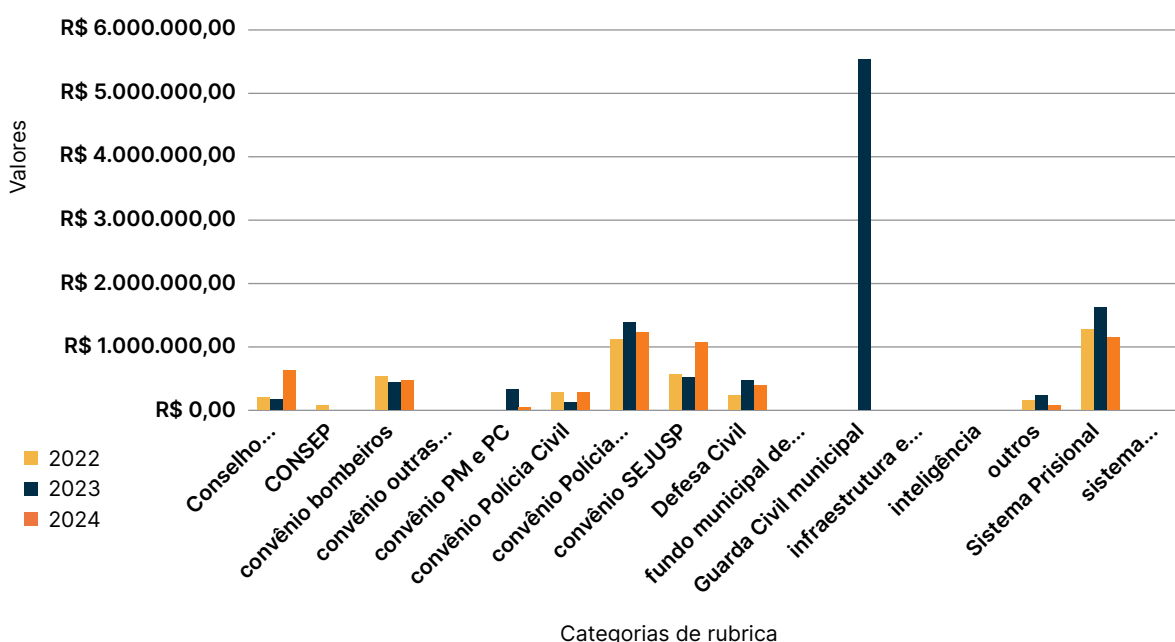


Gráfico 41 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra por categoria das ações orçamentárias ostensivas e de garantia da ordem (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: conselho comunitário de segurança; convênio outras forças policiais; infraestrutura e equipamentos para as forças policiais; sistema socioeducativo.

Conforme já apontado, a rubrica de gasto com valor mais expressivo é a Guarda Civil Municipal. Para as demais 16 rubricas orçamentárias vinculadas a ações ostensivas, temos seis delas destinadas a convênios com forças da segurança pública: *convênio Polícia Militar* (a mais expressiva em termos nominais); *convênio Polícia Civil*; *convênio bombeiros*; *convênio outras forças policiais*; *convênio Polícia Civil e Polícia Militar* (não é possível identificar se é exclusiva a uma força ou outra); *infraestrutura e equipamen-*

tos para as forças policiais. Também há convênios com a SEJUSP e convênios voltados para a manutenção do sistema prisional. Ações ligadas ao sistema socioeducativo também compõem uma rubrica de gasto, presente no município de Unaí.

Também identificamos gastos voltados para o apoio ao CONSEP e para o Conselho Comunitário de Segurança Pública nos municípios de Curvelo, Formiga e Pirapora. As ações orçamentárias cujos valores são menos expressivos estão ligadas à inteligência, presente somente no município de Unaí. Não identificamos em nenhum município ações voltadas para tecnologia. Ações de defesa civil estão presentes nos municípios de Itaúna, Pirapora e Unaí.

A tabela abaixo discrimina a informação do gráfico por município, especificamente para o apoio financeiro a forças policiais.

Tabela 31 – Apoio financeiro a forças policiais (municípios de médio porte – 2022 a 2024)

Município	Apoio financeiro para a Polícia Militar	Apoio financeiro para a Polícia Civil	Apoio financeiro para o Corpo de Bombeiros	Apoio financeiro para outras forças policiais
Caratinga	X		X	
Curvelo	X	X		
Formiga	X		X	X
Itaúna	X		X	
Pirapora	X	X		
Unaí	X	X	X	

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Todos os municípios de médio porte possuem convênio com a Polícia Militar, incluindo o município de Pirapora, que possui Guarda Civil Municipal. Para as demais forças policiais, há variação entre os municípios. Vejamos agora os gastos com prevenção. Para o grupo de municípios de médio porte, há quatro categorias de gastos: Conselho Tutelar; prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher; prevenção e enfrentamento às drogas; PROERD. Os valores mais expressivos estão na categoria dos Conselhos Tutelares, porque tais instituições estão presentes em todos os municípios. O segundo gasto de maior valor nominal é a manutenção de convênio com o PROERD, no município de Curvelo.

A ação de prevenção e enfrentamento às drogas só está presente no município de Itaúna, por meio da ação manutenção do Conselho Municipal Antidrogas, cuja soma para os três anos analisados é de aproximadamente R\$11.000,00 (valores deflacionados para 2025 pelo BC). Esse valor se aproxima dos gastos na categoria de preven-

ção e enfrentamento à violência contra a mulher, presente nos municípios de Formiga e Itaúna. O gráfico abaixo resume essas informações por meio do valor compilado para todos os municípios da amostra.

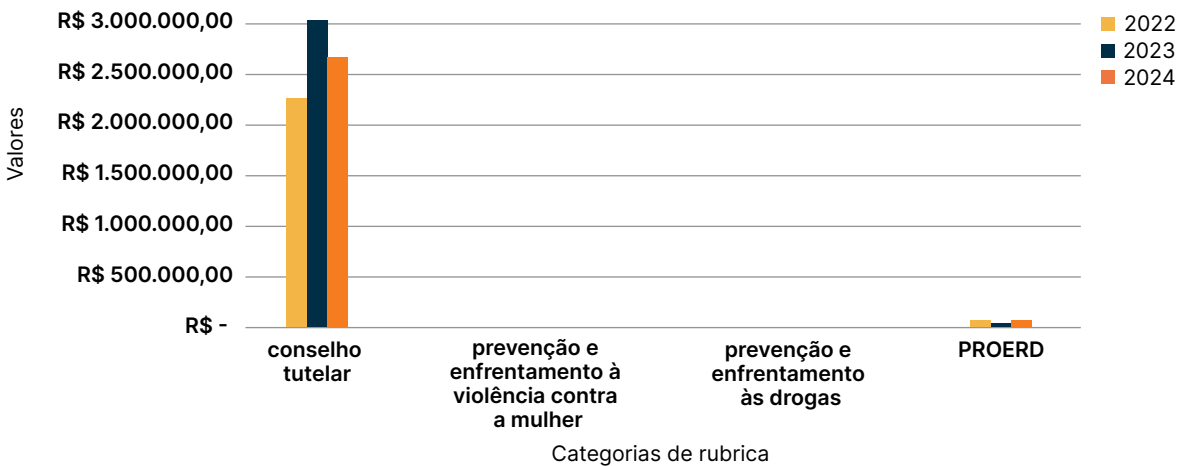


Gráfico 42 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra por categoria das ações orçamentárias de prevenção (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Por fim, na tabela abaixo, apresentamos o percentual de gasto na função segurança pública em relação ao conjunto de despesas do município. Considerando que a soma dos gastos em segurança pública inclui ações de prevenção e de ordem pública, a tabela abaixo apresenta a proporção desses gastos em relação ao orçamento total de gastos dos municípios.

Tabela 32 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (municípios de médio porte – 2022 a 2024)

Município	% em 2022			% em 2023			% em 2024		
	ostensivo	prevenção	total	ostensivo	prevenção	total	ostensivo	prevenção	total
Caratinga	0,16	0,18	0,35	0,11	0,19	0,30	0,11	0,15	0,26
Curvelo	0,17	0,09	0,26	0,29	0,13	0,42	0,19	0,11	0,29
Formiga	0,25	0,11	0,36	0,11	0,10	0,21	0,21	0,03	0,24
Itaúna	0,24	0,09	0,34	0,25	0,09	0,34	0,25	0,09	0,34
Pirapora	0,14	0,30	0,44	1,20	0,03	1,21	0,25	0,19	0,44
Unaí	0,34	0,12	0,45	0,31	0,11	0,42	0,24	0,13	0,37
Média de gasto (médio)	0,20			0,35			0,19		

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Observamos que o gasto total do município de médio porte com segurança pública é, em média, menor do que o gasto dos municípios de pequeno porte e dos micromunicípios. O município de médio porte com maior gasto é Pirapora, o único que possui Guarda Civil Municipal. Para os demais, os valores oscilam bastante, mas não representam 0,5% do total do orçamento. De fato, a maior parte dos municípios fica abaixo da média de gastos em cada ano.

As informações até aqui levantadas enquanto dados secundários nos permitiram visualizar um panorama interessante sobre a estrutura orçamentária do município, que serão complementadas pela análise das entrevistas realizadas para alguns dos municípios da amostra. Nas entrevistas, os interlocutores mencionam **os desafios para articular os gastos com segurança pública em meio às outras despesas do município**. Um gestor, por exemplo, explica como organizam os gastos com a Polícia Militar:

Como a Secretaria de Cultura, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Esporte compra camiseta para as ações da Prefeitura, a Polícia pede, faz um ofício dentro do convênio. O convênio fala que é para apoiar as ações da Polícia no município, o prefeito autoriza o gasto. Só que aí a gente não faz esse gasto, por exemplo, como Secretaria de Esporte, nem como Secretaria de Educação, nem como Saúde; a gente vai lá dentro da ação de apoio à Polícia Militar. Então, ele fica demonstrado separadamente, mas, de certa maneira, isso precisa meio que tá misturado, amalgamado com as despesas das outras unidades orçamentárias da Prefeitura. (Entrevista 13).

A fala do entrevistado também sinaliza a dificuldade de abordar os gastos de segurança pública, já que a organização das despesas não segue um padrão no orçamento público. A forma de categorização dos gastos também é uma particularidade de outro município, como explica um interlocutor ao falar sobre o programa que o município está implementando:

Isso, em termos de pesquisa, é difícil, talvez, de vocês alcançarem, porque a nomenclatura não fica assim: parceria com a PM, da câmera, do monitoramento de segurança. Não, a gente é uma adesão à atividade de preços que a gente está fazendo, e ela não fica com o nome de programa. A ação dela fica mais genérica. Fica, por exemplo: contratação de pessoas jurídicas — que é um elemento de despesa comum que tem. Então, seria uma segunda camada de filtro do orçamento. (Entrevista 26).

Sobre os gastos com as forças de segurança pública, o entrevistado também comenta que, apesar de não ser responsabilidade do município, é esse ente federado quem arca financeiramente com isso. Além disso, as contrapartidas do estado seriam difíceis de serem percebidas. Ele comenta:

Quem paga a Internet do Corpo de Bombeiros? Prefeitura de [nome do município]. Quem faz a limpeza do Corpo de Bombeiros? Uma funcionária da Prefeitura [...]. Quem compra o material de limpeza para o Corpo de Bombeiros? A Prefeitura [...]. Onde é que o Corpo de Bombeiros pega o papel A4? Na Prefeitura [...]. Então, por exemplo, a unidade do Corpo de Bombeiros que tem em [nome do município], o estado manda os veículos, faz o abastecimento dos veículos, porque a gente tem um problema de controle de frotas, né, que é estabelecido pelo Tribunal de Contas, então a gente não pode abastecer um veículo que não é do município, senão dá problema na hora da prestação de contas. Se não tivesse isso, também era a gente que abastecia. Entra esse detalhe. O estado paga o salário dos funcionários, manda os veículos, e todas as despesas operacionais do funcionamento do Corpo de Bombeiros, exceto o abastecimento, basicamente a Prefeitura que banca. (Entrevista 13).

Já o interlocutor de outro município também menciona os gastos com as forças de segurança, entendendo-os, no entanto, como positivos: “É, assim, considerando forças de segurança aqui — Polícia, Bombeiro, Polícia Civil e Defesa Civil —, nós até que temos um gasto, assim, interessante, que eu acho que vale a pena, sim” (Entrevista 26). Essa proximidade com as forças de segurança pública, no município, é citada outras vezes ao longo da entrevista como algo promissor. Outro entrevistado mencionou os convênios com a PM e o Conselho de Segurança Pública como formas de repasse de recursos, mas salientou haver pouca movimentação orçamentária desde 2022.

Outro tipo de despesa mencionado pelos entrevistados é o gasto com projetos e ações voltados para o sistema prisional. Segundo um deles comenta, a prefeitura repassa recursos do município à Secretaria de Justiça para a remuneração do trabalho das pessoas privadas de liberdade. No outro município entrevistado, por sua vez, os gastos com o sistema prisional estão presentes na pasta da saúde, por meio de ação voltada para atenção à saúde no sistema prisional.

O grupo de municípios entrevistados ressaltou aspecto interessante e que é recorrente para os municípios de demais portes populacionais: trata-se da articulação interinstitucional e, principalmente, financeira de demandas entre município e órgãos

de segurança pública. Há algumas formas de esse processo acontecer no escopo da administração municipal — a depender do órgão que responde pela pasta —, mas foi pontuado que as demandas chegam por meio das forças policiais estaduais, e não pelo município:

São órgãos estaduais, que são a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros. E aí eles procuram a Prefeitura para obter algum tipo de auxílio, parceria e ajuda. E aí quem cuida desses convênios de cooperação técnica é a Secretaria de Governo, porque ela tem a missão de se articular com os órgãos estaduais e federais, principalmente naquilo que não é uma política pública estabelecida por lei, com execução descentralizada, porque aí chega nas secretarias específicas. Mas depende de uma articulação entre a prefeitura, instituição estadual, instituição prefeitura, instituição federal, que não é necessariamente para executar na política pública de forma descentralizada. (Entrevista 13).

Quem demanda a prefeitura é o órgão de segurança. A prefeitura não vai atrás deles, não. Nunca isso aconteceu. Em vinte anos, eu nunca vi essa prefeitura ir atrás da Polícia para propor uma cooperação. Não existe. O movimento é o oposto. É a Polícia, e nunca é nas instâncias decisórias de nível estadual. É tipo tudo local. É o comandante, é o responsável pelo batalhão. Eles procuram a prefeitura, agora eles procuram os vereadores para pedir apoio. [...] Só que é uma coisa muito doida, porque o proponente é o órgão estadual, mas o dinheiro é municipal. E aí, minha visão [...]: Isso está errado. E a legislação estadual, ela valeria se o recurso fosse estadual. (Entrevista 13).

Outra forma de captação de recursos, como aparece na fala dos entrevistados, é por meio das emendas parlamentares:

A gente está vivendo um fenômeno novo agora, que agora existem também as emendas impositivas municipais, né, emenda impositiva de vereador. Agora tá assim: tem vereador fazendo emenda no orçamento municipal para custear a despesa de órgão estadual da área de segurança pública. Nesse ano, por exemplo, compra de computador servidor de 50 mil reais para a área de investigação criminal da Polícia Civil em [nome do município]. O orçamento do ano passado era uma emenda para manutenção do centro socioeducativo de [nome do município]. (Entrevista 13).

Essa primeira gestão [...] bateu recorde de emenda, a gente conseguiu muita emenda, foi muito bom, porque a gente conseguiu aumentar muito o investimento com isso, mas a gente conseguiu uma na primeira gestão estadual do, acho que do [nome], destinada à Segurança Pública também, mas ela ainda não foi executada, então a gente ainda não recebeu o recurso, mas ela está lá indicada para a Segurança Pública, então, federal não teve, estadual teve. [...] No nosso orçamento, as emendas impositivas aqui chegaram mais ou menos a 10 milhões, um pouco mais de 10 milhões para ser rateado entre a saúde e as individuais de bancadas que eles têm lá, né? Eu não vou me lembrar [...] se tem alguma específica para alguma entidade de segurança. Não, específica não, mas qual que é o nosso planejamento também? [...] indicar uma cartilha de ações do município que estão alinhadas com interesses da gestão, e num desses segmentos, sim, entraria a Segurança Pública. (Entrevista 26).

Outro fenômeno de grande relevância para a compreensão dos gastos municipais com segurança pública é a existência da Guarda Municipal e a visão que os gestores têm dessa instituição. Entre os municípios considerados de médio porte, apenas um possui Guarda Civil Municipal. Uma das razões para sua inexistência em outros municípios é a limitação orçamentária, como comenta um interlocutor: “É, isso já foi discussão nossa, sim, se a gente criaria a Guarda ou não. Eu já falei para o prefeito que seria muito difícil ter os orçamentos financeiros, a gente realmente não teria de onde tirar, teria que ter acesso a um fundo” (Entrevista 26). Segundo o representante da Guarda de um município de médio porte, de fato a obtenção de recursos para a instituição é um desafio:

A segurança pública não tem, aqui, nenhum repasse que não seja exclusivamente a fonte do município, tanto para pagamento de esforço de pessoal, quanto para investimento. Então, assim, tem quando a gente consegue fazer uma captação — por exemplo, projetos do Ministério da Justiça, que nós conseguimos, emenda parlamentar. Então, esses recursos são recursos que vêm, assim, a mais para que a gente consiga fazer investimento. (Entrevista 24).

Entre os gastos com a Guarda Municipal, o interlocutor menciona aquisições de auxílio uniforme, espaço para a sede, viaturas, equipamentos e contratação de instituições para ministrar cursos de capacitação interna. No âmbito da qualificação, o entrevistado também cita a criação, por meio de convênio, de uma “Bolsa Formação”

para os servidores. Além disso, por meio de emendas parlamentares, conseguiram recursos do governo federal para a implementação de uma central de controle e monitoramento. O armamento e a munição utilizados não precisam ser comprados, pois são doados pela SEJUSP.

6.4 Capacidade de Financiamento: Grupo de municípios de Grande Porte

O quarto e último estrato de porte populacional trabalhado são os municípios que se encaixam na faixa acima de 100.001 habitantes, considerados de grande porte. A amostra desse diagnóstico trabalhou com 21 municípios nessa categoria, coletando dados primários e secundários sobre a capacidade de gestão de recursos financeiros. A tabela abaixo resume as principais informações quanto à estrutura organizacional:

A tabela organiza informações importantes sobre a estrutura organizacional dos municípios, com respostas interessantes acerca dos municípios de grande porte. A primeira informação relevante é a existência de *Fundos Municipais de Segurança Pública* nos municípios de Betim, Contagem, Santa Luzia e Uberlândia, embora essa não seja uma unidade orçamentária própria em todos eles.

Os municípios de grande porte estão representados na amostra como o único grupo no qual há Secretaria exclusiva e/ou secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais. Conforme já apontado nos capítulos anteriores, o porte populacional não é indicador da existência de órgão específico. O gráfico abaixo apresenta essa informação de forma mais visual.

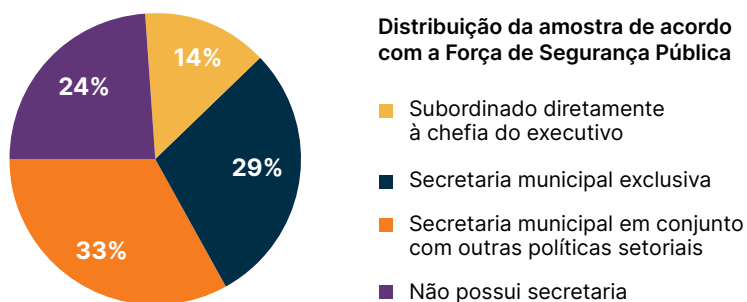
Para os municípios da amostra, há seis municípios com Secretaria Municipal exclusiva. Nesse caso, consideramos que o orçamento da pasta, incluindo todas as subfunções de gasto, compõem a análise para a pesquisa aqui proposta. As categorias dos gastos dão conta dessa realidade ao considerarmos a manutenção da *Secretaria de Segurança Pública* e os gastos na categoria *gestão da segurança pública*. Para os municípios que possuem a pasta da segurança pública em secretaria municipal compartilhada com outras políticas setoriais, identificamos que os sete (07) municípios nessa condição compartilham a pasta com os temas *trânsito e transporte*, bem como com *infraestrutura e obras públicas*. Nesse caso, também consideramos a totalidade do gasto da Secretaria como item de despesa em segurança pública, de forma que a categoria da rubrica orçamentária é *trânsito* (quando for o caso) e/ou *ordem urbana*.

Vejamos agora o detalhamento da informação quanto ao setor responsável pela função de gastos na segurança pública e o programa finalístico para os municípios de pequeno porte da amostra.

Tabela 33 – Estrutura organizacional dos municípios de grande porte

Município	População (2023)	Órgão responsável pela segurança pública	Guarda Municipal	Fundo Municipal de Segurança Pública
Barbacena	125.317	Subordinado diretamente à chefia do Executivo	X	
Belo Horizonte	2.315.560	Secretaria Municipal exclusiva	X	
Betim	411.846	Subordinado diretamente à chefia do Executivo	X	X
Contagem	621.863	Secretaria Municipal exclusiva	X	X
Divinópolis	231.091	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais		
Governador Valadares	257.171	Não possui Secretaria		
Ipatinga	227.731	Secretaria Municipal exclusiva	X	
Juiz de Fora	540.756	Secretaria Municipal exclusiva	X	X
Lavras	104.761	Não possui Secretaria		
Montes Claros	414.240	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais	X	
Passos	111.939	Secretaria Municipal exclusiva		
Patos de Minas	159.235	Não possui Secretaria		
Poços de Caldas	163.742	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais	X	X
Pouso Alegre	152.217	Não possui Secretaria		
Santa Luzia	219.132	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais	X	X
Sete Lagoas	227.397	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais	X	
Teófilo Otoni	137.418	Não possui Secretaria		
Uberaba	337.836	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais	X	X
Uberlândia	713.224	Secretaria Municipal exclusiva		X
Varginha	136.467	Subordinado diretamente à chefia do Executivo	X	X
Vespasiano	129.021	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais		

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2023a; 2023b).

**Gráfico 43 – Órgão responsável pela segurança pública nos municípios de grande porte**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados primários.

Tabela 34 – Setor que responde pelo orçamento e tipo de programa finalístico no PPA (municípios de grande porte – 2022 a 2025)

Município	Setor que responde pela função 06 e/ou pelas subfunções em segurança pública	Nome do(s) Programa(s) a que a função 06 está atrelada no PPA	Objetivo do programa no PPA (2022–2025)
Barbacena	Guarda Municipal como unidade orçamentária	Segurança municipal; Barbacena resiliente; Apoio à administração pública	Não identificado
Belo Horizonte	Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção	Operacionalização dos Serviços de Segurança; Belo Horizonte Cidade Inteligente; Prevenção Social à Criminalidade	1. Desenvolver ações tendentes a definir a política para atuação da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção – SMSPP e Guarda Municipal de Belo Horizonte – GCMBH, e relacioná-la com os demais órgãos que atuam na defesa social. 2. Planejar e executar todas as ações e o desenvolvimento da GCMBH, visando sua prestação de serviços aos usuários de serviços municipais e à comunidade em geral, que é indistintamente beneficiada com as prestações realizadas
Betim	Secretaria Municipal de Governo / Secretaria-Adjunta de Segurança Pública	027 – Promoção de ações preventivas de segurança; Gestão das políticas intersetoriais	Definir e coordenar ações de redução da violência e criminalidade dos territórios de descoesão social do município
Contagem	Secretaria Municipal de Defesa Social	Prevenção, Proteção e Segurança	Promover a proteção sistêmica da população, com atuação no combate às violências e na gestão de riscos geológicos. Assegurar a execução das políticas de prevenção, proteção e segurança, garantindo a qualificação técnica dos agentes públicos e estimulando a participação popular
Divinópolis	Secretaria Municipal de Trânsito, Segurança Pública e Mobilidade Urbana	Suporte e apoio à administração pública	Não identificado
Governador Valadares	Secretaria Municipal de Governo	0601 – Programa de defesa social e segurança pública	Implementar a política municipal de Defesa Social e segurança pública, colaborando na redução da violência
Ipatinga	Secretaria Municipal de Segurança e Convivência Cidadã	Segurança: Conscientização, proteção estratégica e ordenamento social	Conscientizar e auxiliar o consumidor, estimular a população a se prevenir e evitar acidentes em áreas de risco e tomar ações junto a órgãos e instituições de segurança pública para o desenvolvimento da seguridade da cidade
Juiz de Fora	Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania	Gestão Institucional; 0008 – Segurança para Todos	Administrar, manter, supervisionar e dar suporte técnico aos Gestores, Secretários, Subsecretários, Gerentes de Departamentos e demais setores da administração direta, indireta e do Poder Legislativo; Promover a prevenção de todas as formas de violência, fomentando a participação social, bem como políticas públicas orientadas pelo respeito integral aos direitos humanos, fortalecendo a cidadania e rompendo os processos de vulnerabilidade social
Lavras	2029 – Coordenadoria de Trânsito e Mobilidade	Segurança, acessibilidade e mobilidade urbana	Não identificado

Continua

Tabela 34 – Setor que responde pelo orçamento e tipo de programa finalístico no PPA (municípios de grande porte – 2022 a 2025). Continuação

Município	Setor que responde pela função 06 e/ou pelas subfunções em segurança pública	Nome do(s) Programa(s) a que a função 06 está atrelada no PPA	Objetivo do programa no PPA (2022–2025)
Montes Claros	Secretaria Municipal de Defesa Social	Defesa Patrimonial e Segurança Pública	Não identificado
Passos	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social	Segurança pública e defesa social	Realizar ações voltadas à segurança pública no Município de Passos, bem como possibilitar a implantação da Guarda Civil e futura Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
Patos de Minas	Fundo Municipal de Proteção da Defesa Civil	Inova Patos; Proteção social especial	Não identificado
Poços de Caldas	Secretaria Municipal de Defesa Social	Segurança pública	Não identificado
Pouso Alegre	Gabinete do Prefeito	Pouso Alegre segura e feliz	Não identificado
Santa Luzia	Secretaria Municipal de Segurança Pública, Trânsito e Transportes	Segurança pública municipal	Segurança pública municipal
Sete Lagoas	Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Transporte	Política municipal de defesa do cidadão e do patrimônio	Planejar, implementar, monitorar e avaliar projetos, visando prevenir o crime e reduzir o sentimento de insegurança dos cidadãos, com o apoio do estado e da União
Teófilo Otoni	Gabinete do Prefeito	Programa gestão eficiente	Não identificado
Uberaba	Secretaria de Defesa Social	Segurança pública	Criar condições para que o cidadão tenha assegurado o seu direito de ir e vir, exercendo de forma plena o seu papel na comunidade, aprimorando e expandindo a estrutura e o modelo operacional, gerencial e a capacidade de resposta quanto à política de segurança pública. Capacitar de forma permanente e ampliar o efetivo da Guarda Municipal, equipando-a e qualificando-a para atuação eficaz na prevenção à violência e ampliação da sua presença nos espaços públicos, com vistas a preservar o patrimônio público municipal e a segurança da população
Uberlândia	Secretaria Municipal de Segurança Integrada	Gestão das Ações de Defesa Social, Defesa Civil e Prevenção às Drogas	Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais
Varginha	Guarda Municipal como unidade orçamentária	Gestão da segurança e do patrimônio municipal	Promover a gestão da segurança pública bem como a do patrimônio público municipal, com a atuação na prevenção, na educação e também na fiscalização
Vespasiano	Secretaria Municipal de Defesa Social	Segurança Pública Cidadã	Desenvolver as ações de segurança pública e defesa do patrimônio, em ações consorciadas com as políticas de desenvolvimento social, econômico e urbano

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Os programas finalísticos e os respectivos objetivos para a segurança pública são mais aparentes nos PPAs dos municípios de grande porte, o que vai ao encontro da informação sobre o órgão e/ou setor programático que responde pelos gastos em segurança pública no município.

Vejam os gráficos abaixo os gastos compilados por subfunção, para os anos de 2022 a 2024. Os valores estão deflacionados pelo IPCA, com referência 01/2025. Nesse caso, agregamos todos os gastos registrados no orçamento municipal quanto à segurança pública, já que a função 04 também agregou as subfunções de policiamento e defesa civil. Também incluímos os gastos identificados como ações de prevenção à criminalidade, nas funções 08 – Assistência Social, 12 – Educação e 10 – Saúde. Ao todo, foram identificadas 19 subfunções vinculadas à segurança pública.

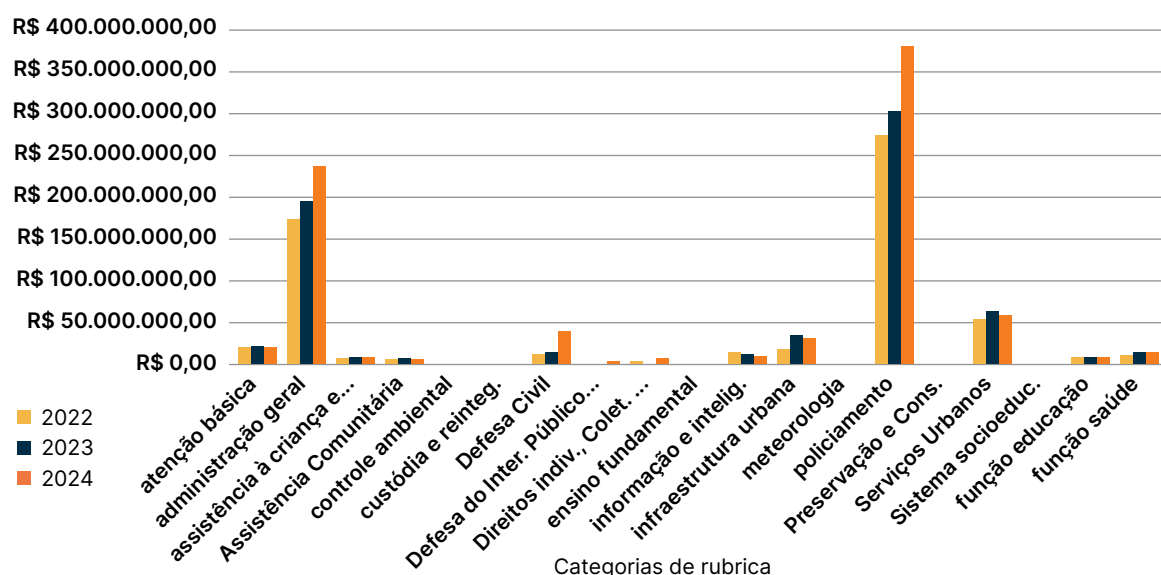


Gráfico 44 – Gastos dos municípios de grande porte da amostra por subfunção na segurança pública e na prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: assistência à criança e ao adolescente; defesa do interesse público no processo judiciário; direitos individuais, coletivos e difusos; preservação e conservação ambiental.

Das 19 subfunções possíveis de gasto em segurança pública, nota-se que a de maior volume de gastos é *policiamento*, seguida da subfunção *administração geral* — o que novamente sinaliza a dificuldade de classificação dos gastos se observamos unicamente a subfunção. Também chamamos a atenção para um conjunto maior de possibilidades, provavelmente por termos considerado como parte dos gastos todo o orçamento das secretarias municipais exclusivas, o que inclui as subcategorias: *serviços urbanos*, *preservação e conservação ambiental*; *meteorologia*; *controle ambiental*; *defesa do interesse público no processo Judiciário*. Podemos supor que esses gastos

também estão vinculados à defesa civil, já que, para os municípios analisados, a pauta é atinente à segurança pública.

Vejamos agora a proposta de organização dos gastos por meio das categorias de rubricas orçamentárias. Ou seja, o gráfico abaixo apresenta os mesmos dados de gasto, mas organizados pelas categorias de rubrica orçamentária.

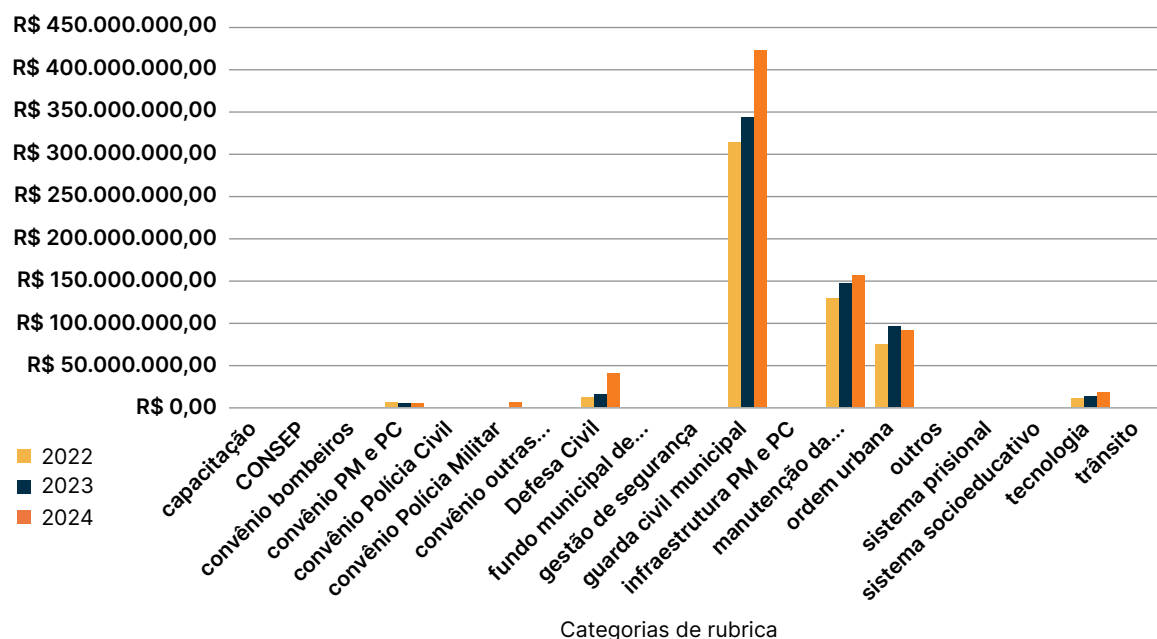


Gráfico 45 – Gastos dos municípios de médio porte da amostra com as categorias das ações orçamentárias de ordem pública (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Abreviações: convênios outras forças policiais; Fundo Municipal de Segurança Pública; gestão da segurança pública, manutenção da Secretaria de Segurança Pública.

Os gastos considerados como ações ostensivas e de garantia da ordem pública foram organizados em 19 categorias. A maior parte delas se volta para ações de policiamento, capitaneadas pelo gasto com a *Guarda Civil Municipal*. Os valores despendidos por meio de convênio com as forças policiais estaduais não são expressivos para esse grupo de municípios, característica que diferencia os municípios de grande porte dos demais grupos de outros portes populacionais.

A segunda maior ordem de gastos dos municípios está nas ações de *manutenção da Secretaria de Segurança Pública*, na qual também podemos inserir os gastos com *ordem urbana*, uma terceira categoria, na qual organizamos os gastos municipais da secretaria compartilhada com outras pastas, como, por exemplo: conservação da rede de iluminação pública, expansão e melhoramentos da rede pública, conservação de praças, parques e jardins.

A quarta categoria de maior gasto está em *tecnologia*, com ações voltadas para videomonitoramento (municípios de Patos de Minas, Uberaba e Uberlândia), operacionalização do programa Olho Vivo (municípios de Governador Valadares e Passos), e a gestão integrada do COPBH (município de Belo Horizonte).

Conforme já mencionado, os gastos dos municípios de grande porte com convênios com as forças policiais estaduais são menos expressivos. A tabela abaixo discrimina a informação do gráfico por município, especificamente para o apoio financeiro a forças policiais.

Tabela 35 – Apoio financeiro a forças policiais (municípios de grande porte – 2022 a 2024)

Município	Apoio financeiro para a Polícia Militar	Apoio financeiro para a Polícia Civil	Apoio financeiro para o Corpo de Bombeiros	Apoio financeiro para outras forças policiais
Barbacena				
Belo Horizonte				
Betim			X	X
Contagem				
Divinópolis	X	X		
Governador Valadares				
Ipatinga			X	
Juiz de Fora				
Lavras	X	X	X	
Montes Claros	X			
Passos	X	X	X	
Patos de Minas	X	X	X	
Poços de Caldas			X	
Pouso Alegre		X		
Santa Luzia	X	X	X	
Sete Lagoas	X	X		
Teófilo Otoni				
Uberaba	X	X		
Uberlândia	X	X		
Varginha				
Vespasiano				

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Não são todos os municípios que possuem convênio com as forças policiais estaduais. Mas também não há correlação entre a existência de Guarda Civil Municipal e o repasse de recursos financeiros às Polícias Civil, Militar e outras.

Vejamos agora os gastos dos municípios de grande porte nas categorias classificadas como ações de prevenção à criminalidade. Para os municípios de grande porte, os gastos são mais expressivos com outras ações para além da manutenção dos *Conselhos Tutelares*.

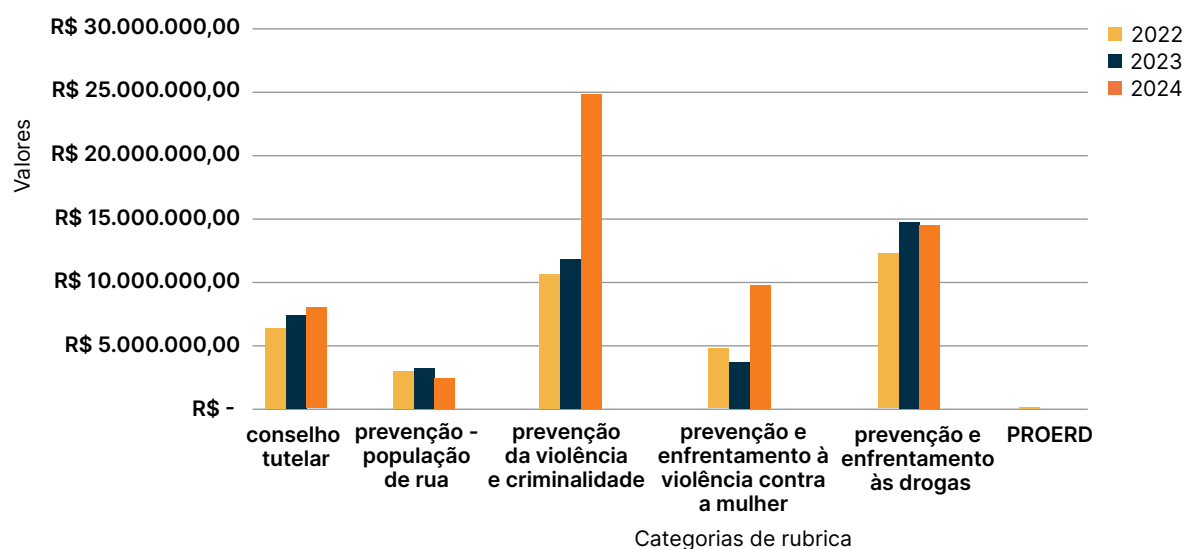


Gráfico 46 – Gastos dos municípios de grande porte da amostra com as categorias das ações orçamentárias de prevenção à criminalidade (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

O gráfico acima nos permite visualizar uma nova categoria de gasto até então ausente nos demais municípios: *prevenção da violência e da criminalidade*. Nessa categoria, incluímos os gastos dos municípios na função de segurança pública, todos vinculados à Secretaria de Segurança Pública. Trata-se, portanto, de ações que provavelmente possuem interdisciplinaridade com outras pastas, mas se resumem ao conteúdo ordenado pela Secretaria de Segurança Pública.

Por fim, na tabela abaixo, apresentamos o percentual de gasto na função segurança pública em relação ao conjunto de despesas do município. Considerando que a soma dos gastos em segurança pública inclui ações de prevenção e de ordem pública, a tabela abaixo apresenta a proporção desses gastos em relação ao orçamento total de gastos dos municípios.

Tabela 36 – Proporção do gasto em segurança pública em relação ao total das despesas (municípios de grande porte – 2022 a 2024)

Município	% em 2022			% em 2023			% em 2024		
	ostensivo	prevenção	total	ostensivo	prevenção	total	ostensivo	prevenção	total
Barbacena	1,35	0,07	1,42	1,70	0,09	1,79	1,70	0,08	1,78
Belo Horizonte	1,63	0,04	1,64	1,67	0,01	1,67	2,05	0,0	2,05
Betim	1,28	0,10	1,38	1,96	0,04	1,99	1,99	0,04	2,03
Contagem	1,62	0,02	1,64	1,28	0,02	1,30	1,42	0,01	1,42
Divinópolis	0,11	0,09	0,20	0,06	0,08	0,14	0,07	0,14	0,21
Governador Valadares	0,03	0,01	0,04	0,03	0,01	0,04	0,03	0,02	0,04
Ipatinga	1,71	0,07	1,78	1,51	0,08	1,59	1,41	0,06	1,48
Juiz de Fora	2,48	0,04	2,52	2,93	0,03	2,96	2,57	0,03	2,61
Lavras	0,03	0,09	0,12	0,03	0,14	0,17	0,09	0,13	0,23
Montes Claros	2,34	0,63	2,98	2,18	0,81	2,99	2,04	0,72	2,76
Passos	1,31	0,23	1,53	1,11	0,30	1,42	2,43	0,20	2,63
Patos de Minas	0,29	0,14	0,43	0,22	0,12	0,35	0,27	0,16	0,42
Poços de Caldas	2,25	0,01	2,27	1,92	0,02	1,94	2,04	0,02	2,06
Pouso Alegre	0,07	0,06	0,13	0,04	0,07	0,11	0,16	0,05	0,22
Santa Luzia	2,00	0,26	2,26	3,02	0,11	3,13	5,11	0,20	5,31
Sete Lagoas	2,15	0,03	2,18	2,13	0,01	2,14	2,03	0,09	2,12
Teófilo Otoni	0,30	0,04	0,34	0,27	0,02	0,29	0,28	0,02	0,30
Uberaba	2,11	0,06	2,17	1,97	0,03	2,01	1,82	0,02	1,84
Uberlândia	0,79	0,03	0,82	0,79	0,03	0,82	0,87	0,02	0,89
Varginha	1,17	0,0	1,17	1,06	0,01	1,07	0,97	0,0	0,97
Vespasiano	1,21	0,06	1,27	1,04	0,07	1,11	0,95	0,06	1,02
Média de gasto (grande)	1,35			1,38			1,54		

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025).

Os municípios de grande porte populacional possuem média de gasto em relação ao orçamento com forte oscilação entre um e outro. Se, em Santa Luzia, observamos gasto total com ações ostensivas que chegam a 5% do orçamento municipal, em 2024, no município de Pouso Alegre esse valor não chega a 0,16% do total do orçamento municipal do município do sul de Minas. Em termos regionais, os municípios da amostra que se inserem na região metropolitana de Belo Horizonte parecem destinar gastos na segurança pública — em percentuais relativamente ao orçamento total do município — maiores do que os demais municípios.

Vejamos agora as falas dos entrevistados dos municípios de grande porte sobre os investimentos e custos da segurança pública no orçamento municipal. Os municípios de grande porte relatam que o orçamento ainda é uma das maiores dificuldades da segurança pública, principalmente em relação à distribuição entre diferentes áreas: forças policiais e prevenção — *“O grande desafio é o orçamento. O orçamento da prevenção, com certeza, é o menor de toda a secretaria. Sempre essa disputa de orçamento é evidente”* (Entrevista 17). Os entrevistados consideram que o orçamento destinado para segurança pública é muito escasso ainda: *“Mais que pequeno [o orçamento], vamos dizer assim. Então, tem que ver os milagres aqui”* (Entrevista 14).

Além disso, o recurso utilizado pelos municípios, de acordo com os entrevistados, é oriundo da própria prefeitura municipal ou, eventualmente, decorrente de emendas parlamentares, já que o orçamento da União é repassado para o estado, sendo alocado nas forças policiais: *“Porque todo dinheiro que eu vejo que sai da União vai para o estado. E o estado aloca na PM. É, o município não recebe verba da União. Eu acho até que deveria receber”* (Entrevista 7). O recurso financeiro então, destinado pela prefeitura, é utilizado para a manutenção dos convênios com as forças policiais do estado:

Tem convênio com a Polícia Militar, com a Polícia Civil. A prefeitura paga todos os aluguéis de todas as unidades e fornece uma pancada de servidor pra trabalhar nesses órgãos. Então, existe sim a parceria informal, e, se a prefeitura não estivesse presente, é perigoso não rodar. Principalmente a Polícia Civil. (Entrevista 7).

Podemos observar que, independentemente do porte populacional, os entrevistados apontam que os municípios gastam parte dos seus recursos financeiros com as forças policiais estaduais para a manutenção das atividades rotineiras:

[...] nós tínhamos aqui, por exemplo, a cavalaria. Por que criou a cavalaria? Porque era um desejo dos proprietários rurais criar a cavalaria [...]. Aí, com menos de dois anos, a Polícia [Militar] pegou e acabou com a cavalaria por questão de custos, porque tinha que manter os cavalos aqui. Ou seja, a Polícia atua muito também com relação aos custos, sabe? O que vai custar? É lógico que ela atua, que ela tem uma atuação com relação ao crime ocorrido ali e tal, mas ela depende do financeiro do estado, e às vezes o financeiro do estado não dá. (Entrevista 28).

Esses convênios, além de servirem como manutenção dos serviços das forças policiais nas atividades rotineiras, também são uma forma de integração entre as instituições de segurança, já que:

[...] em contrapartida, as instituições beneficiadas fornecem as palestras, né, os treinamentos, né, que, porventura, o município venha a precisar, né, tanto a Polícia Militar, como o Corpo de Bombeiro e Polícia Civil oferecem essa contrapartida. (Entrevista 29).

Em relação às Guardas Civis Municipais, um dos entrevistados afirma que o efetivo é pequeno para realizar as atividades que deveriam ser feitas: *“Hoje, eu te falo, a minha necessidade chama-se material humano. [...] É muito, é muito, é muito pouco. Porque hoje, tudo é Guarda”* (Entrevista 16). Essa demanda também é comum aos municípios de pequeno porte, mas, diferentemente dessas cidades, os municípios de grande porte apresentam uma estrutura mais robusta para a Guarda, como temos o exemplo na mesma entrevista: *“Hoje, nós temos uma estrutura muito bacana, nós temos o canil aqui. Na sede da Guarda, nós temos campo, nós temos quadra [...]”* (Entrevista 16).

Entretanto, os entrevistados expõem que pensam que as Guardas, apesar de já possuírem melhor estrutura, ainda são subvalorizadas pelo governo: *“Então, eles acham que qualquer investimento na Guarda é muito. E não é. Em contraposição a outras instituições de segurança, todo investimento é, inclusive, pouco, né?”* (Entrevista 9).

Em relação à municipalização da segurança pública, os entrevistados dos municípios de grande porte apresentam opiniões divergentes. Alguns acreditam que a municipalização da segurança pública não deveria ser fomentada, já que os municípios deveriam ter o papel de auxiliar na provisão da segurança pública, mas não deveriam ser os responsáveis. Há a visão de que a municipalização da segurança pública centralizaria toda a titularidade do serviço nas mãos do ente municipal e, devido à falta de recursos humanos e financeiros, os municípios não se sentem capacitados para atuar nessa frente:

Eu acho errado, mas eu acho que o município pode, sim, contribuir. Como já contribui a maioria dos 853 municípios de Minas, eu não tenho dúvida que os prefeitos contribuem para segurança pública, entendeu? Sim. Agora, eu não vejo como a municipalização da segurança pública [seria] a solução para o problema de segurança pública, não. (Entrevista 29).

Por outro lado, os representantes de alguns municípios de grande porte entendem a municipalização da segurança pública como a forma de aproximar a política pública da população, sendo favoráveis ao processo:

Fora-se o tempo em que as prefeituras viravam as costas para a segurança pública e diziam: “Olha, isso aqui não é comigo, eu posso o máximo, aí, oferecer uma coisinha ou outra, não é comigo”. Hoje não, hoje é uma realidade muito forte, e a gente tem que pensar nisso. (Entrevista 4).

6.5 Convênios e Transferências Intergovernamentais

Ao abordarmos o tema dos convênios e das transferências intergovernamentais, estamos discutindo diferentes dimensões da descentralização das políticas públicas pós-88, tema de bastante interesse da literatura brasileira (Abrucio, 2005; Arretche, 1999). Isso porque a Constituição Federal de 1988 atribuiu um leque de responsabilidades e competências comuns e concorrentes à União, aos governos estaduais e aos municípios, na provisão de bens e serviços aos cidadãos.

Um dos expoentes da literatura brasileira sobre coordenação e cooperação federativa¹³ argumenta que há uma distinção analítica entre a descentralização da autoridade sobre uma política (*policy-making*) e a autonomia para tomar decisões sobre essa mesma política (*policy decision-making*). Significa dizer que:

Governos locais podem ser escolhidos diretamente sem que tenham total autonomia sobre a execução das políticas que lhes são atribuídas. A autonomia decisória dos governos subnacionais pode ser fortemente restringida, mesmo em estados federativos, por diferentes mecanismos institucionais, tais como obrigações constitucionais e a legislação nacional. (Arretche, 2010, p. 151).

As políticas de saúde e educação estão vinculadas a repasses obrigatórios na modalidade fundo a fundo. As regras constitucionais determinam que os municípios são obrigados a gastar 25% de suas receitas em educação e 15% em saúde. São, portanto, bons exemplos do que a literatura aponta sobre a autonomia dos governos subnacionais para tomar decisões sobre determinadas responsabilidades de provisão de bens e serviços. A vinculação obrigatória de gasto e a adesão a programas nacionais direcionam o processo de implementação das políticas concorrentes, pois há legislação específica que regulamenta as modalidades de gasto:

13 Cooperação se refere às parcerias e aos arranjos integrados entre os entes federados. A coordenação é o processo de criação de regras de decisão compartilhadas por diferentes atores, sobre um determinado assunto.

[...] na área de saúde, induzem os governos subnacionais a adotarem prioritariamente programas de atenção básica à saúde; campanhas de saúde preventiva e de distribuição gratuita de remédios. Na área de educação, obrigavam até 2006 os governos subnacionais a gastarem 15% de suas receitas no ensino fundamental e 60% desse gasto com salário de professores. (Arretche, 2010, p. 159).

Temos, portanto, exemplos importantes e estruturantes sobre como os acordos entre os entes federados brasileiros são pactuados, cujo modelo tem sido denominado Sistemas Nacionais de Políticas Públicas (SNPP), que “propõem a divisão de tarefas entre as unidades constituintes de forma que os três níveis de governo participem de forma articulada” (Dutra, 2018, p. 45). Um dos elementos que estrutura os sistemas nacionais é a vinculação dos programas nacionais (pensados em regras e diretrizes pelo governo federal) a recursos federais repassados na modalidade fundo a fundo.

No entanto, cada área de política pública possui arranjos institucionais específicos. A segurança pública é uma área de política pública na qual não há vinculação obrigatória de repasse de recursos financeiros entre os entes federados. Ainda, essa é uma área de política que nem sequer o governo federal tem se posicionado como um ator que provoque a coordenação federativa (Dutra, 2018) de forma consistente:

Nos últimos 30 anos, vários planos e programas nacionais de segurança pública foram apresentados; todos eles procuraram implantar políticas de segurança pública que combinassem as três esferas de atuação governamentais, visando prevenir a violência e reduzir as incidências criminais, porém, acabaram vigorando apenas durante um ciclo político, sendo abandonadas nas gestões seguintes. (Nunes; Lima, 2023, p. 5).

Sob o ponto de vista do federalismo fiscal, em algumas áreas de políticas públicas — tais como a segurança pública —, os repasses de recursos financeiros da União aos governos subnacionais são denominados transferências intergovernamentais voluntárias ou discricionárias¹⁴. Todavia, há grande expectativa sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP):

A expectativa é de que a utilização da modalidade de transferência financeira fundo a fundo seja um mecanismo indutor de coordenação

¹⁴ As transferências discricionárias “são as definidas em cada processo orçamentário e que resultam de negociação entre autoridades centrais, governos subnacionais e os representantes no Parlamento” (Gomes, 2009, p. 80).

e cooperação federativa também para a área de segurança pública, na medida em que os estados, para recebê-la, devem cumprir as orientações prescritas pela política nacional de segurança pública. (Nunes; Lima, 2023, p. 3).

A partir das entrevistas realizadas no escopo deste diagnóstico e considerando os dados orçamentários dos municípios que compõem a amostra, constatamos que há convergência entre as premissas da literatura especializada e os gestores públicos sobre os possíveis benefícios e estratégias de coordenação proporcionadas pelo repasse de recursos financeiros do FNSP. Um dos entrevistados comentou acerca da participação no Fundo de Segurança Pública:

Vai ser uma escolha do prefeito, de querer entrar nesse fundo e tal, mas como [nome do cargo que a pessoa exerce], eu sempre advogo para que sim, porque o que acontece, só para vocês entenderem a minha perspectiva [...], o fato é, quanto mais eu consigo de recurso vinculado, mais me sobra recurso próprio para investimento. Então, assim, eu quero investir na saúde, eu quero investir na educação, eu quero investir na assistência, eu quero investir na infraestrutura da cidade, se, para eu conseguir recurso, mais recurso, eu tenho algumas opções, que é inteligência financeira, tentar muita arrecadação, fiscalização e tal, mas, se eu conseguir também, parcerias de investimento. (Entrevista 26).

A ausência de obrigatoriedade leva a um cenário diverso sobre a posição dos municípios no processo de institucionalização de estruturas organizacionais. Conforme já apresentado nos capítulos 3 e 4, no estado de Minas Gerais prevalece a ausência de institucionalidade quanto às formas de atuação dos municípios na segurança pública. Em relação ao Fundo Municipal de Segurança Pública, este último está presente nos seguintes municípios da amostra: Betim, Contagem, Itaúna, Juiz de Fora, Pirapora, Poços de Caldas, Santa Luzia, Uberaba, Uberlândia e Varginha. Isso significa que identificamos, no ordenamento legislativo dos municípios, a lei municipal que cria esse instrumento.

Contudo, em termos orçamentários, não são todos os municípios que atribuem dotação orçamentária específica para o Fundo Municipal como unidade orçamentária. Os únicos municípios que aportam recurso financeiro a essa rubrica orçamentária específica são Betim, Itaúna, Santa Luzia e Uberlândia. Para esse grupo, os valores são destinados às atividades administrativas para manutenção do fundo. O gráfico a seguir apresenta os valores destinados aos fundos municipais.

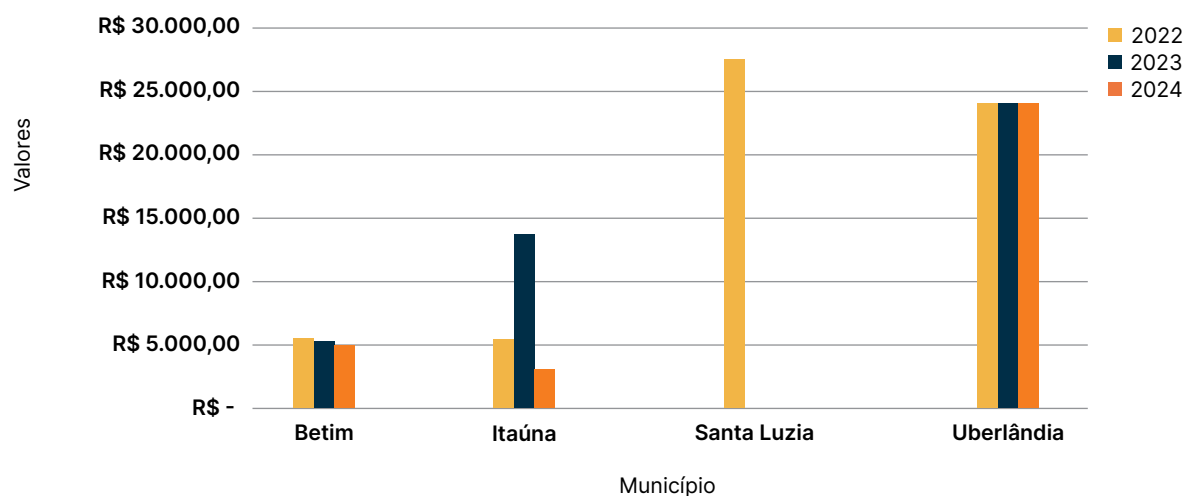


Gráfico 47 – Valor destinado aos Fundos Municipais de Segurança (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Ainda sobre a análise orçamentária, não identificamos repasse fundo a fundo das demais esferas de governo para o município. Segundo um entrevistado, o município não recebe recursos estaduais ou federais para a segurança pública, o que compromete seu orçamento. Por esse motivo, a seu ver, a municipalização da segurança pública seria um grande erro: “Os formuladores de política pública nos seus castelos de marfim não têm percepção disso, não. Não vivem a realidade, não conhecem o município” (Entrevista 13). Apesar de o município destinar recurso financeiro aos gastos com segurança pública, um interlocutor afirma nunca ter sido pensada a criação de uma Secretaria de Segurança Pública, porque, segundo ele, “na segurança pública, policiamento não é competência do município” (Entrevista 13). O gestor explica:

Há um entendimento, e isso, inclusive, é um receio dos gestores de fazer gasto nessa área, porque, para criar uma Secretaria, ele precisa de uma lei, né? Botar isso na estrutura da Prefeitura. E aí, se você fizer um exame de constitucionalidade profundo, você não vai ter legalidade para ter gasto na área de segurança pública no município. E aí, todas as vezes que aparecia essa pauta da segurança pública, geralmente eram demandas dessas duas áreas, da Guarda Municipal e de organização do trânsito. E aí vai fazer análise juridicamente, o município não pode ter uma Secretaria de Segurança Pública, porque constitucionalmente isso é competência dos estados. (Entrevista 13).

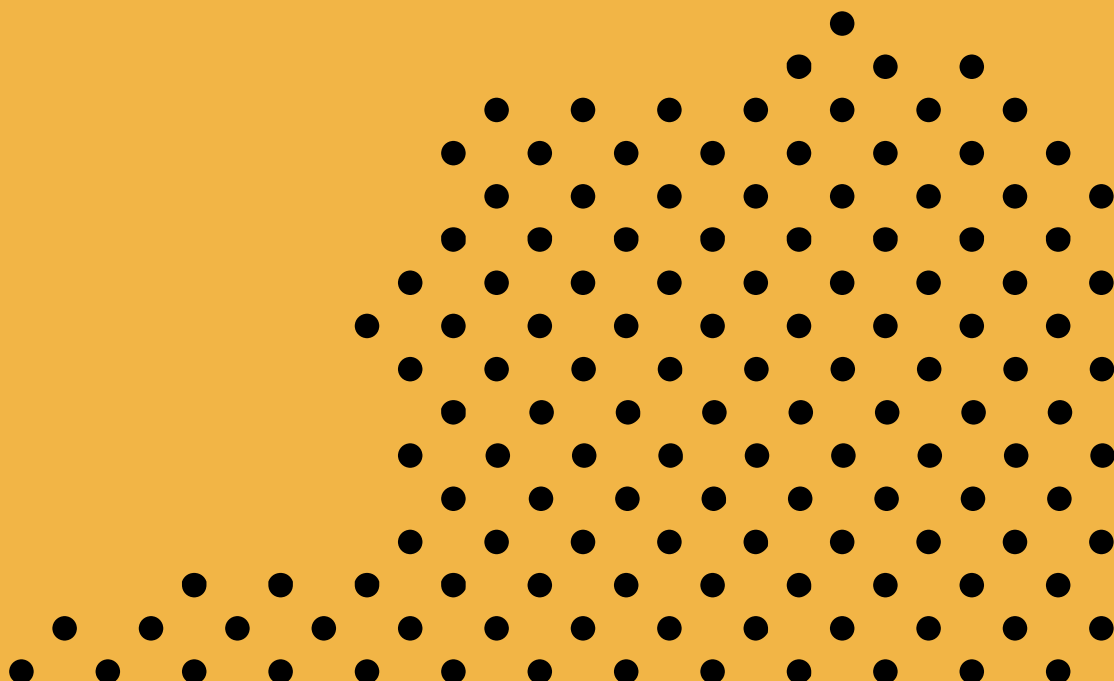
Outro entrevistado também comenta que a segurança pública não é entendida como responsabilidade orçamentária do município, em detrimento de outras áreas que devem ser priorizadas:

Eu acho que as áreas que são marcadas por fundos é saúde e educação, eles dominam aí assistência social [...] . Agora, as outras áreas, inclusive, por ser uma inovação, na verdade, de segurança pública, é uma coisa muito mais recente, porque, como a gente estava falando, a competência foge à nossa alçada. (Entrevista 26).

Eu acho que ele [gasto com segurança pública] não é central, mas porque a gente está preocupado muito nas questões de saúde, educação e assistência. Assim, quando a gente olha os orçamentos dessas áreas, aumentaram mais de 100%, então é uma coisa realmente praticada isso aqui, né, que a gente acredita que é mais por aí que a gente vai ter segurança, melhorando a qualidade de vida da população, do que propriamente investir em segurança. (Entrevista 26).

Em outra entrevista, um gestor reconhece a importância da pauta de segurança pública, mas explica que o município investe em projetos que tangenciam a temática: “Como a gente vai prover essa segurança? Não só com Polícia, mas com outras políticas públicas e tudo mais, isso talvez interesse mais. Então, eu vejo muito essa preocupação na nossa gestão, por exemplo, o aumento do número de creches” (Entrevista 26).

Atuação integrada de órgãos de segurança pública e sistema de justiça e demandas institucionais



7. Atuação integrada de órgãos de Segurança Pública e Sistema de Justiça e demandas institucionais

Neste capítulo, abordamos a percepção dos gestores municipais quanto a dois aspectos importantes e já mencionados no capítulo 4. O primeiro aspecto é a integração entre as atividades de segurança pública e as políticas sociais e da juventude. O segundo aspecto diz respeito à atuação dos demais integrantes dos órgãos de segurança pública, rede socioassistencial e Ministério Público. Aprofundamos neste capítulo as percepções dos gestores municipais entrevistados e trazemos as demandas institucionais colocadas ao governo do estado de Minas Gerais quanto à entrega dos serviços realizados na segurança pública.

Primeiramente, cabe destacar a intersectorialidade da pauta da segurança pública para com as políticas sociais e da juventude. A partir das entrevistas, foram feitas 45 menções às parcerias com órgãos estaduais, com a Polícia Civil, a Polícia Militar e o estado. Com as agências municipais, foram feitas 58 menções nas entrevistas, em relação a órgãos como a Guarda Civil, diversas secretarias do município na saúde, na educação e na assistência social. De uma forma geral, vemos como se estabelecem essas redes entre diferentes agências estaduais e municipais, segundo a percepção dos gestores entrevistados.

A figura abaixo busca organizar essas ideias por meio de um mapa de rede que demonstra as relações entre as agências estaduais e municipais.



Figura 5 – Rede de relações entre agências estaduais e municipais

Fonte: Elaborado por IA a partir das entrevistas semiestruturadas.

Podemos ver claramente a centralidade que a Guarda tem nas relações horizontais e verticais entre os órgãos e as instituições, conforme está descrito no quadro adiante.

Quadro 10 – Análise quantitativa da rede de relações horizontais e verticais

	Agência	Centralidade de Grau	Centralidade de Proximidade	Centralidade de Intermediação
1	Guarda Municipal	0.88	0.9	0.24
3	Secretaria de Assistência Social	0.77	0.81	0.14
0	Polícia Militar	0.66	0.75	0.17
4	Educação	0.55	0.69	0.038
2	Polícia Civil	0.44	0.64	0.0731
5	Saúde	0.33	0.6	0.0
6	CREAS	0.33	0.56	0.0
7	CRAS	0.33	0.562	0.0
9	Ministério Público	0.333	0.6	0.00694
8	SEJUSP	0.22	0.5	0.00694

Fonte: Elaborado e interpretado por IA a partir das entrevistas semiestruturadas.

O que significa essa tabela e por que ela é importante? Ela mostra o quanto diferentes instituições — como Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal e Secretaria de Assistência Social — se relacionam umas com as outras nas ações de segurança pública dos municípios. Para entender melhor como essas instituições trabalham juntas, usamos três medidas principais: Centralidade de Grau; Centralidade de Proximidade; e Centralidade de Intermediação.

1. Centralidade de Grau. Isso simplesmente diz a quantas outras instituições uma agência está diretamente conectada. Se uma agência tem uma alta centralidade de grau, isso significa que ela se comunica ou trabalha diretamente com várias outras agências. Assim, a Guarda Municipal tem o valor 0,89, o maior da tabela, o que mostra que ela tem muitas conexões diretas com outras instituições.

2. Centralidade de Proximidade. Essa medida diz o quanto uma instituição consegue rapidamente alcançar ou se comunicar com todas as outras na rede. Quanto maior o número, mais facilmente ela chega até outras instituições, facilitando ações integradas rápidas. A Guarda Municipal, novamente, tem o valor mais alto (0,90), o que significa que ela está bem posicionada para influenciar ou interagir rapidamente com todas as outras instituições.

3. **Centralidade de Intermediação.** Essa medida mostra o quanto uma instituição atua como ponte, ajudando outras instituições a se comunicarem entre si. Um valor alto significa que aquela instituição é um ponto de conexão importante entre várias outras agências. Por exemplo, a Guarda Municipal tem o valor mais alto nessa medida (0,24), mostrando que frequentemente ela funciona como intermediária entre instituições, facilitando o diálogo e a cooperação.

Os números na tabela mostram claramente que a Guarda Municipal é uma agência extremamente importante nas ações integradas entre as instituições de segurança pública e sociais, tanto estaduais quanto municipais. Ela tem muitas conexões (Centralidade de Grau), consegue rapidamente entrar em contato com outras instituições (Centralidade de Proximidade), e frequentemente atua como um elo entre diferentes agências (Centralidade de Intermediação).

Por outro lado, a Secretaria de Assistência Social também possui alta centralidade, indicando que está envolvida diretamente em muitas ações e parcerias, especialmente nas questões sociais relacionadas à segurança pública.

Assim, a Guarda Municipal é o grande destaque: está muito conectada, facilita a comunicação entre várias agências e consegue agir rapidamente. A Secretaria de Assistência Social também é crucial, especialmente em questões sociais ligadas à segurança. Finalmente, a Polícia Militar e a Polícia Civil têm papéis importantes, mas com conexões menos numerosas e diretas em comparação com as instituições municipais.

Todavia, um desafio frequentemente mencionado é a resistência institucional das polícias estaduais a colaborarem plenamente com as Guardas Municipais. Essa resistência limita o potencial das Guardas e cria dificuldades operacionais para políticas integradas eficazes. Essa resistência não passa despercebida pela corporação — isso porque a pesquisa em tela também abarcou as percepções dos comandos das Guardas Civis em relação à atuação do governo do estado. No que se refere especificamente aos órgãos de segurança pública, a Polícia Militar se torna a figura central para mobilizar suas opiniões. Isso porque a relação delicada entre as duas corporações é um assunto recorrente, com argumentações homogêneas entre nossos interlocutores. Há, a esse respeito, dois pontos que são constantemente mobilizados: 1) o protecionismo de dados; e 2) a disputa em relação às atividades realizadas. Ambos se relacionam com a centralidade que a Polícia Militar ocupa na provisão de segurança pública dos municípios.

O protecionismo de dados surge através da dinâmica que parece ser comum entre ambas as corporações: a PM, atuando nas centrais de videomonitoramento dos municípios, busca monopolizar as imagens que poderiam auxiliar nas atividades que as Guardas se comprometem a realizar.

Nós temos, agora, o videomonitoramento da Prefeitura, aqui dentro de [nome do município]. Se eu não me engano, com 20 câmeras. Porque eu falo, assim, pra você, porque quando nós viemos de [nome de município], nós ficamos no videomonitoramento aproximadamente por quase um ano. E assim, já tinha algumas câmeras que não funcionavam muito bem. Às vezes, pra funcionar, a gente tinha que desligar uma pra a outra pra funcionar. Só que parece que esse videomonitoramento, além de não ter hoje pessoas, acho que tem um rapaz lá da Prefeitura, que ainda trabalha lá. Eu não entendo o porquê que ele, mas ele é dentro da Polícia Militar. Por ser da Prefeitura, mas ele ainda está dentro do Pelotão da Militar. Só que agora me parece que essas câmeras, elas ficam linkadas ao batalhão. Então, quer dizer, nós, da Guarda, não temos acesso a essas câmeras. (Entrevista 25).

Nosso município, nós conseguimos, da Guarda Municipal, substituir o sistema de monitoramento urbano. Então, conseguimos instalar 26 câmeras de monitoramento urbano com leitura de placas integradas a respeito do exercício. Eu, enquanto comandante, sabendo da necessidade do município e da importância, encaminhei essas imagens para a Polícia Militar através do Sistema Hércules, que é da Polícia Militar. Na inocência de que eles teriam que retribuir também. Então, nós temos um sistema urbano que é controlado exclusivamente e unicamente pela Polícia Militar. Esse sistema foi construído pelo município com toda a aposta financeira do município. Os operadores são compostos pelo município. A central foi construída e está sendo reformada com todo o dinheiro do município, e a manutenção é feita pelo município. Mas ele fica dentro do quarto da Polícia Militar, e nós não temos acesso a essas imagens. As minhas imagens com leitura de placas eu encaminho para eles através do Hércules. O que eles começaram a fazer recentemente? Eu tenho a placa de um veículo... A pessoa liga a PM. Eles, ao invés de lançarem a placa nesse sistema, eles simplesmente buscam o sistema internamente e pegam das minhas imagens e informações e recuperam o mesmo fator que recuperaram para não dar o crédito da informação que nós recebemos. Então, vejam vocês o absurdo que a gente encontra. (Entrevista 19).

Essa situação não parecia ser incomum: centrais municipais colonizadas pela PM, que se recusa, de alguma forma, a instituir um trabalho integrado com a Guarda Civil, compartilhando imagens e fornecendo informações necessárias. Como exemplo: a

dificuldade de acessar os dados criminais municipais e informações do Registro de Evento de Defesa Social (Reds) tem levado as Guardas Municipais a se organizarem para o uso do SINESP. A sigla é uma abreviação de “Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas”, do governo federal. Ou seja, é uma plataforma disponibilizada pelo Ministério da Segurança Pública para que as instituições que compõem o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) possam ter informações integradas, para construir uma atuação estratégica, em conjunto. Assim, as Guardas têm escolhido direcionar seus esforços na migração para esse segundo sistema em detrimento do Reds, que é do governo do estado de Minas Gerais.

A justificativa por essa escolha esbarra, constantemente, em diversas situações narradas no atendimento a uma demanda enviada à Polícia Militar. O padrão de recusa a tais solicitações se tornou o principal impulso para que as Guardas Civis construíssem um pleito homogêneo, não de compartilhamento de informações com a PM, mas de buscar integrar-se com os demais servidores da segurança pública, por meio de uma plataforma cujo acesso, à primeira vista, parece equitativo.

Pode surgir a dúvida acerca de quais são as motivações que levam a Polícia Militar a se recusar a ceder algum dado, informação ou imagem à Guarda Civil. E a resposta para esse questionamento se relaciona ao segundo pilar que sustenta a relação frágil entre as corporações: **a disputa em torno das atividades realizadas**. A Guarda, em um movimento de isomorfismo e mimetização, tem cada vez mais aproximado a sua atuação à forma e ao conteúdo da Polícia Militar. Diante disso, surge uma disputa por espaços.

É, porque é o seguinte, em Minas Gerais, as Polícias não gostam de Guardas, é uma realidade. É uma realidade totalmente diferente de São Paulo. Em São Paulo eles são coirmãos, um ajudando o outro. Aqui não. Aqui é um querendo engolir o outro. Mais a Polícia é Militar. Porque eu acho o seguinte, tem espaço para todo mundo. A Guarda veio para ajudar, a gente não quer tomar lugar de ninguém. Eu tô aqui para ajudar. Às vezes, como o efetivo da Polícia Militar tá pequeno, a viatura da Polícia tá com algum problema, a minha viatura passa, eu posso ajudar. Eu sou armado, eu posso ajudar. Mas há um bloqueio, principalmente do alto comando, de major até coronel, até mesmo de capitão, esse bloqueio, entendeu? [...] Então, assim, eu acho, o que falta? Uma interação maior, não das forças, mas da força, principalmente da Polícia Militar. Hoje, a Polícia Civil é uma parceirona, a Polícia Penal é outra parceira, a Polícia Militar, infelizmente, ela não aceita, entendeu? Ela nos vê como uma ameaça. (Entrevista 16).

Há uma resistência das Guardas para as Polícias, e das Polícias para as Guardas — Militar, em réplica, porque as outras Polícias são mais tranquilas, Civil, Penal, Federal, Rodoviária, são mais tranquilos, mas há uma disputa aí de espaço, eu acho que é uma coisa descabida. Eu fico assim, gente, como uma Polícia de 200 anos, por exemplo, de Minas Gerais, vai se preocupar com uma Guarda, por exemplo, de [nome do município], tem 16 anos, 110 guardas, está nascendo agora. [...] os guardas, eles veem assim: a Polícia é inimiga, e eu quero ocupar o lugar deles, Gente, que viagem! Como é que você vai ocupar o lugar de uma instituição que é devidamente constituída e, diga-se de passagem, faz um belíssimo serviço, eu não posso provocar, eu tenho muita admiração pela PM de Minas Gerais — não diria isso da PM do Rio —, mas eu tenho. Não estou dizendo que não erre também, muita inconsistência, mas qualquer outro contexto de órgão público. (Entrevista 20).

Os relatos demonstram que, quanto mais a Guarda Civil se aproxima de uma minipolícia, direcionada a uma atuação ostensiva, menores são as possibilidades de integração e parceria com a Polícia Militar. Essa animosidade das corporações se estrutura em uma relação; logo, é uma via de mão dupla. Enquanto a PM busca ocupar ainda mais espaços e colonizar informações para não perder seu espaço já conquistado e sedimentado, a Guarda se ressentida e, em resposta, se sobrepõe à atuação daquela, atribuindo significados negativos à corporação estadual. Cumpre destacar que, enquanto a PM é colocada no polo de ‘inimiga’, nos termos utilizados na Entrevista 20, as demais forças policiais integram a representação oposta. Não há quaisquer empecilhos para uma atuação conjunta ou para uma boa relação institucional.

A pesquisa buscou, ainda, identificar como as Guardas avaliavam a sua relação com as forças de segurança e sistema de justiça. As respostas foram consolidadas no gráfico abaixo.

É notório como a PM, efetivamente, figura nos piores percentuais. Entre todas as instituições que tiveram a sua relação com as Guardas Cíveis avaliadas como ‘boa’, a Polícia Militar é a que tem o pior percentual, com apenas 4,4% de avaliações positivas. Em complemento, ela é a única instituição policial que foi avaliada como ‘ruim’ no que se refere à relação com as Guardas e possui o percentual mais elevado na categoria ‘regular’, com 26,5% e 33,1%, respectivamente. Nenhuma outra corporação policial teve percentuais negativos tão altos, representando um pouco mais da metade das respostas — 59,1%. Interessante ainda observar que a categoria ‘ruim’ também aparece nas instituições Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário.

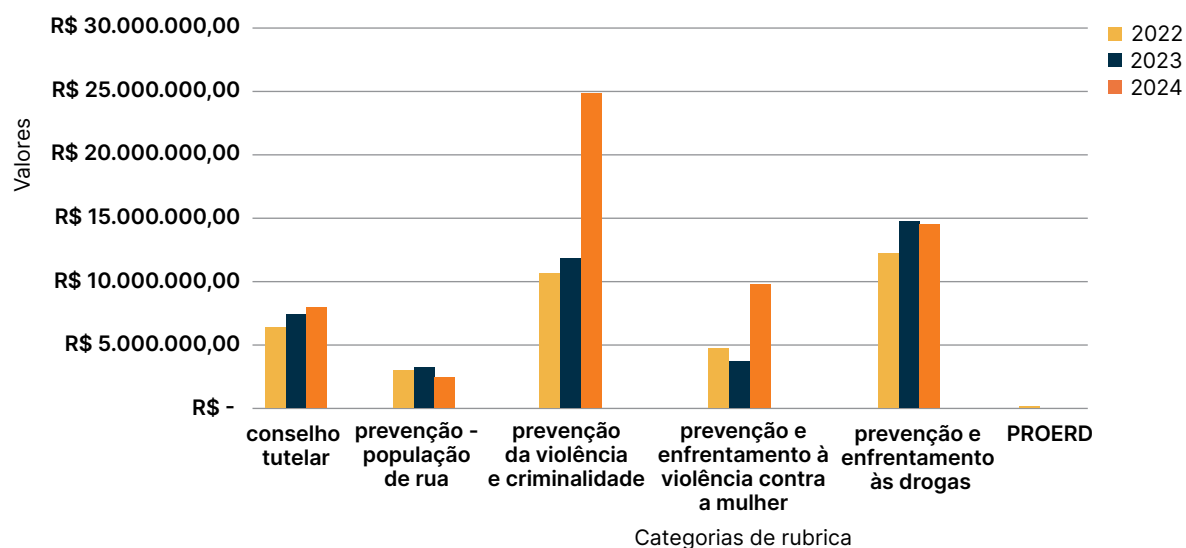


Gráfico 48 – Avaliação da Guarda Civil Municipal para com as forças de segurança e sistema de justiça

Fonte: Elaboração própria.

Esse cenário é resultado da indefinição dos papéis e das atividades que deveriam estar sob responsabilidade das Guardas Civis. A miscelânea de atribuições e as diversas atuações com que atualmente elas se ocupam corroboram para um distanciamento da força policial que ela tem mimetizado. Cabe ainda ressaltar que as duas corporações possuem pontos de contato importantes, que também contribuem para a atual sobreposição, tais como a presença nas ruas, o atendimento de chamados da população e a preocupação em se fazer presente nas escolas.

Por fim, foi possível perceber também que há um espelhamento importante entre as opiniões acerca da Polícia Militar e sobre como as Guardas Civis representam o estado. Apesar de diferenças nas avaliações, as corporações municipais identificam que há um distanciamento do estado em relação ao município, principalmente no que tange à priorização das forças policiais estatais.

Quando questionados sobre a relação entre a Guarda e a SEJUSP, os interlocutores questionavam de volta “qual relação? não há relação?!” (Entrevista 16). Diante disso, duas eram as principais demandas que os interlocutores gostariam que chegassem até o estado:

- O reconhecimento e a valorização da Guarda Civil; e
- A construção de uma relação próxima entre ambos.

O quadro abaixo busca consolidar os pleitos da corporação da Guarda Civil Municipal para com a SEJUSP.

Quadro 11 – Demandas institucionais colocadas à administração pública estadual pelas Guardas Civis Municipais

Síntese das demandas das Guardas Civis Municipais para a SEJUSP

Comunicação com a SEJUSP no que se refere à inteligência e ao compartilhamento de dados

Encaminhamento de capacitações, visando a uma padronização de objetivos, estatuto e organização interna. Capacitações mais frequentes e com um maior número de vagas

Realização de encontros de comandantes da Guarda Civil junto ao estado, estimulando a comunicação e o apoio entre eles

Apoio na estruturação das Guardas Civis que estão se consolidando

Destinação de recursos financeiros mais substantivos para as Guardas Civis Municipais

Aproximação com o estado, através de reuniões periódicas

Fonte: Elaboração própria.

Os **pedidos de capacitações periódicas** estão relacionados tanto com a busca de aprimoramento das corporações quanto com a demanda interna por uma padronização na forma de atuar e nas atividades que devem ser ocupadas apenas pela Guarda Civil. Para além disso, há uma concepção de que a SEJUSP pode se colocar como uma instância mediadora e de caráter integrador entre as forças de segurança, visando ao compartilhamento de dados e a atuações conjuntas.

Partimos agora para a análise da percepção tanto dos gabinetes das prefeituras (ou instância que responde pelas demandas institucionais ligadas à segurança pública) quanto das Secretarias de Segurança Pública das forças de segurança em relação à SEJUSP no contexto das políticas de prevenção à violência e à criminalidade. Antes de adentrarmos na temática, é imprescindível lembrarmos a importância da atuação integrada, articulada, com atores capacitados para uma boa oferta de políticas públicas. Também é importante lembrar que a estrutura de governança dos municípios na segurança pública é diversa, sendo que a maior parte dos municípios não possui Secretaria Municipal própria. Mas aqueles que a possuem estão concentrados no porte populacional de grandes municípios, com população superior a 100 mil habitantes.

Por um lado, seria de se esperar conjunto ampliado e diversificado de percepções. No entanto, pudemos notar que há alguns pontos de contato muito próximos entre os municípios da amostra quanto à atuação da SEJUSP e das instituições policiais em âmbito estadual.

O diálogo interinstitucional e a intersetorialidade, destacados no tópico 4.6 deste relatório que trata das boas práticas mencionadas nas entrevistas, permitem uma maior efetividade das políticas locais. Dito isso, no geral, é relatada uma boa cooperação com as forças de segurança, sendo recorrentemente destacado o papel da PM ou da Guarda

Civil — quando existente no município. Para além da atuação, destaca-se a importância dessa cooperação, a fim de viabilizar uma boa implementação de ações e programas localmente, de modo a ampliar a rede de atendimento às populações vulneráveis.

Em se tratando da SEJUSP, enquanto representante do estado, aborda-se a importância de existir uma articulação direta, além de um acompanhamento mais intenso das ações que são realizadas localmente, de forma a centralizar as iniciativas implementadas — o que somente será possível quando o estado for mais presente: “Mas eu vejo, assim, que o estado precisa estar mais presente” (Entrevista 4). Isso porque a relação com o estado é descrita como uma relação distante, ora quase inexistente, exceto por interações pontuais e convênios informais. Vejamos:

*O que a gente tem expectativa, voltando a chorar um pouquinho aqui, é justamente a gente sabe que tem essa necessidade, sabe que é urgente essa questão de segurança pública na questão do município, mas a gente vê o Estado **um pouco distante**. (Entrevista 5).*

Então, eu, como político técnico, eu não queria essa responsabilidade para nós, porque o estado empurra [...]. Mas, por mais que ele, ele ainda empurra os recuo, os dispêndios para o município, porque ele sabe que não dá conta de tocar. [Não tem essa parceria quando é passada alguma demanda do município para uma colaboração, uma articulação com o estado?] Se for Segurança Pública, **eu não vejo, porque não tem**. Na verdade, ela não é entre município e estado, a não ser o convênio do auxílio das prefeituras às Polícias locais. Polícia Militar e Civil. Só no convênio que ele vem carimbado... O convênio vem carimbado. (Entrevista 11).

[Pergunta sobre a relação da secretaria com o estado] Vou falar do SEJUSP, né? É muito... **É praticamente zero**. Entendeu? Eu não sei, sinceramente. Talvez um convite ou outro que chegou aqui pra participar de um seminário qualquer. Nós não tivemos mais nenhum tipo de... de contato com eles. Talvez também eles deveriam ter procurado. [...] [Essa relação é importante?] Principalmente nessa parte de fomento mesmo. Eu acho que talvez a SEJUSP... Estou falando no fomento financeiro, não. Mas o fomento de capital intelectual. Mais seminários, mais... Mais, sei lá... Coisas que aproximam e que agregam conhecimento, que agregam valor. (Entrevista 7).

Quando questionamos sobre a relação entre os gabinetes e/ou Secretarias de Segurança Pública e a SEJUSP, por se tratar de uma relação quase inexistente, os municípios apresentaram demandas que perpassam, primeiramente, pelo estabelecimento de comunicação constante. A proposta é construir um alinhamento estratégico para fortalecer essa relação institucional. Outro aspecto está na demanda dos municípios por capacitações e treinamentos contínuos aos gestores para maior efetividade na oferta de políticas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade. Por fim, os gestores municipais destacaram a necessidade de o governo do estado manter, de forma perene, o fornecimento tanto de material humano (para manutenção de atividades rotineiras nas delegacias e nos quartéis das forças policiais) quanto de equipamentos de segurança (viaturas, dentre outros), garantindo a manutenção desses à disposição das forças policiais.

No capítulo 6, abordamos a capacidade de financiamento dos municípios na segurança pública. Pudemos observar que todos os municípios da amostra despendem recursos financeiros para ações ostensivas e para ações de prevenção à criminalidade. Considerando as percepções até aqui apresentadas, fazemos uso novamente dos dados quantitativos do orçamento público municipal para “quantificar” e, em alguma medida, “qualificar” tais demandas colocadas pelos gestores municipais.

Para fins de análise e uso da ferramenta SPSS com fator de expansão, os gastos classificados como de “ordem pública” foram classificados segundo a subfunção do gasto e também segundo as categorias de rubricas orçamentárias. Neste capítulo, concentramos nossa análise no agrupamento das rubricas orçamentárias em três variáveis classificadas: convênio com forças policiais estaduais; gestão da segurança pública; e Guarda Civil Municipal. Os gastos per capita dos municípios da amostra na variável *convênio com forças policiais estaduais* está representado no gráfico abaixo.

No capítulo 6, apresentamos o gasto total per capita dos municípios da amostra em segurança pública, e pudemos constatar que os micromunicípios são os que despendem valor considerável, pois seu gasto está próximo do gasto per capita dos municípios de grande porte. Considerando unicamente os gastos com convênios com as forças policiais estaduais (incluindo a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros e as demais forças policiais), há forte concentração de gastos dos micromunicípios. O *boxplot* nos permite observar que há grande dispersão interna e outliers. Os municípios pequenos apresentam valores crescentes na elevação da mediana e da faixa interquartil. Os municípios de médio porte se aproximam dos municípios de pequeno porte no direcionamento dos gastos via convênios com as forças policiais.

O grupo de municípios que não representa gastos per capita em seu orçamento para apoio às forças policiais estaduais é o de grande porte. Isso nos leva a supor que há

outras escolhas e direcionamentos desses municípios sobre como os recursos financeiros devem ser alocados na segurança pública. Vejamos abaixo o gasto per capita médio com a variável da categoria de rubrica *gestão da segurança pública*.

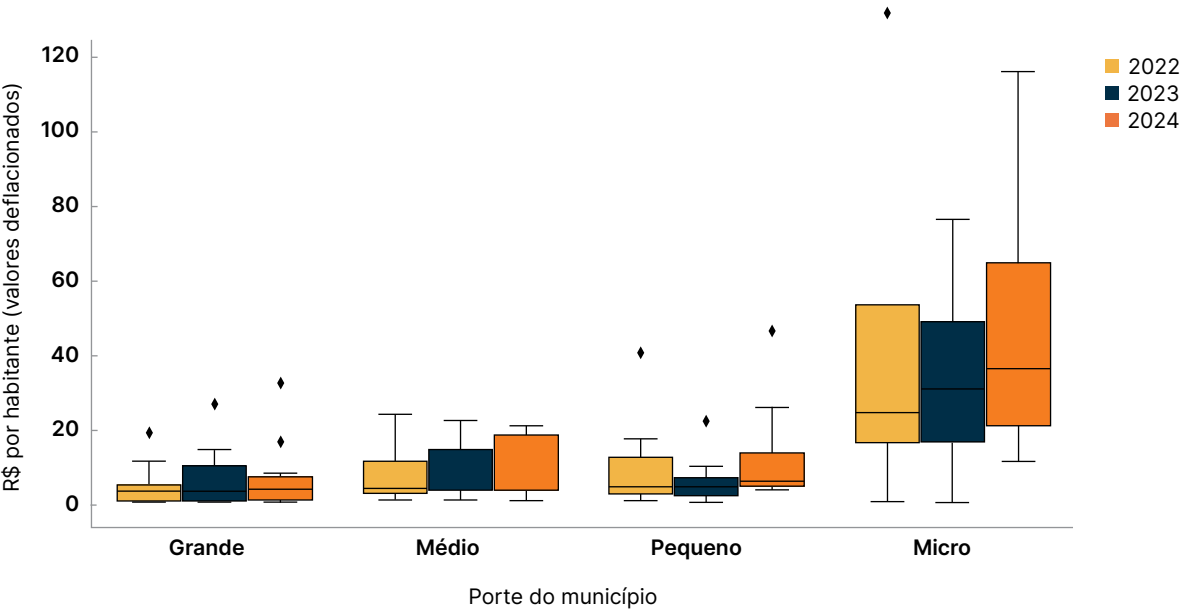


Gráfico 49 - Boxplot dos gastos per capita deflacionados — convênios com forças policiais estaduais (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

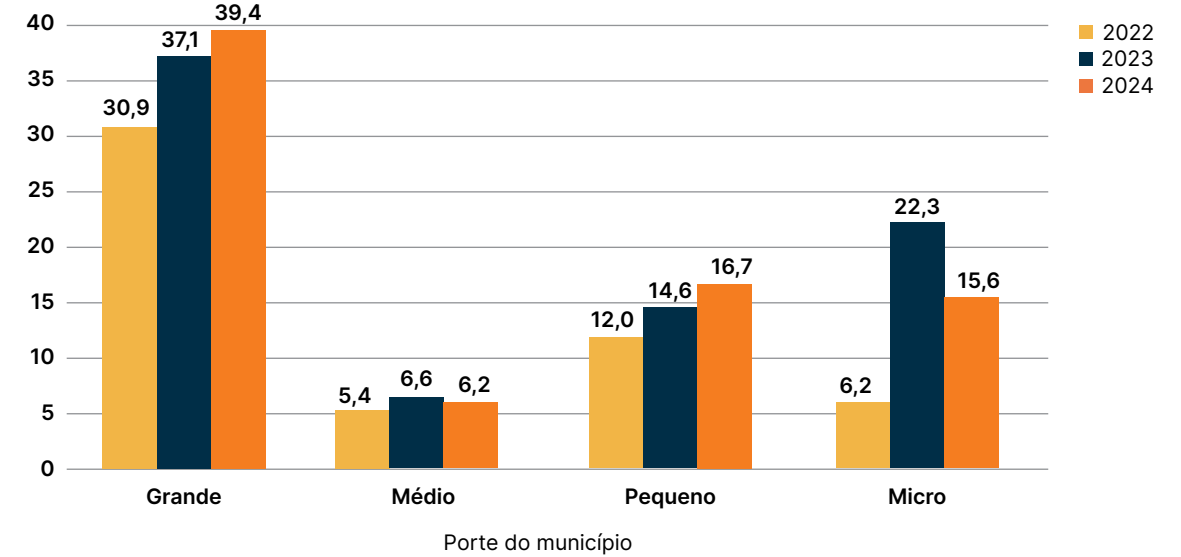


Gráfico 50 – Gasto per capita médio deflacionado — gestão da segurança pública (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

Nessa variável, consideramos as ações voltadas para a manutenção das Secretarias Municipais de Segurança Pública, a manutenção das atividades da defesa civil, o apoio aos Conselhos de Segurança Pública e/ou Conselhos Comunitários de Segurança Pública, as ações voltadas para o sistema prisional, as ações voltadas para o sistema socioeducativo e o custeio com programas e ações de tecnologia e inteligência. Novamente, podemos observar que os municípios micro e de pequeno porte se mantêm como os de maior valor per capita.

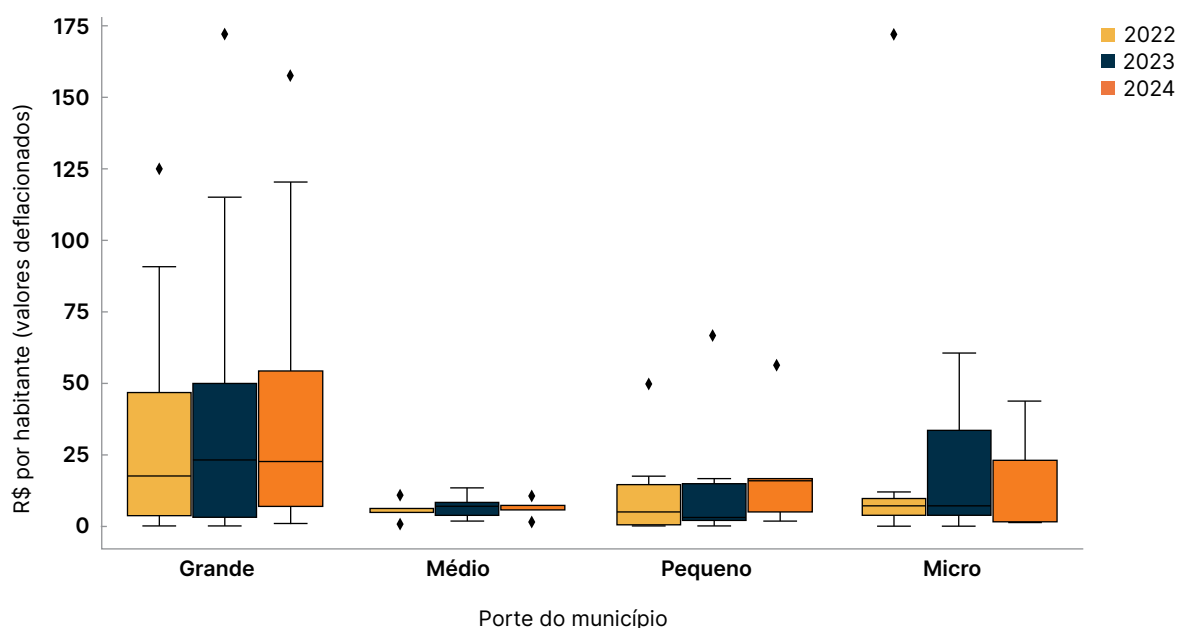


Gráfico 51 – Boxplot dos gastos per capita deflacionados — gestão da segurança pública (2022–2024). Em valores de 2025 (IPCA)

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-MG (2025). Valor deflacionado pelo índice do Banco Central do Brasil (BCB, 2025).

As entrevistas apontam que a relação estado–município se configura como uma relação inversa, em que estes têm custeado aquele (principalmente as forças policiais) com recursos financeiros, além de assumirem as responsabilidades dos primeiros:

*[E em relação à Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, você tem procurado auxílio dele? Existe alguma relação entre você e eles?] Não. A relação tem ocorrido na **situação inversa**. (Entrevista 13).*

Além de essa relação estar invertida, na visão dos gestores ela representa, inclusive, uma barreira nas ações de implementação de políticas públicas locais, eis que os municípios têm que se ocupar com as atividades, as estruturas e a manutenção das forças estaduais, de modo que deixam de investir em outras possibilidades, ou melhor, nas forças locais:

Então, existe hoje, né, pelo menos em Minas Gerais, eu sei que isso acontece em outros estados, existe hoje uma inversão: não é mais o estado ajudando os municípios, e sim o município arcando com parte dos custos dos estados, tá? Isso em Minas é natural, também acontece. [...] Então, eu entendo, né, eu sei que, quando você fala do pacto federativo, o Estado deveria ajudar mais o município do que o município-estado, mas hoje, como a segurança pública, ela é um grande problema para todo o país, eu não vejo um sacrifício do município fazer esse investimento. O que me preocupa mais é, muitas vezes, o município investir mais nos órgãos estaduais do que investir nos órgãos municipais. Isso eu vejo como preocupação, porque a Polícia, ela tem, né, tem suas preocupações, tem outras, né, outros problemas a serem, que eles precisam resolver. (Entrevista 8).

[Vocês enxergam o que como barreira para a implementação das ações de segurança?] Eu acho que é o governo, né? Acho que o governo, acho que ele deixa uma **falha grande nessa parte**. Acho que eles deixam essa obrigação para os municípios. Acho que, tipo assim, a Polícia está aí, obrigação é sua, vocês têm que se movimentar, obrigação é sua. Acho que tinha que ter uma parceria melhor entre o governo. Acho que o governo tinha que ter uma movimentação a mais, uma, [...] uma verba que mantivesse, não que, ah, eu vou dar início e vocês continuam. Seria algo assim. (Entrevista 2).

Nesse sentido, uma das percepções dos entrevistados para com as entregas e os serviços do estado ressalta a dificuldade de manutenção dos custos operacionais das forças policiais estaduais nos municípios nos quais há batalhões da Polícia Militar.

[...] eu conversava com o prefeito de [nome do município], ele estava reclamando se ele era obrigado a ajudar a Polícia Militar no pagamento da manutenção do quartel. Ele [prefeito] paga água, luz, aluguel... Ele paga gasolina, ele paga manutenção, pneu. "O Estado não tem essa obrigação?" Falei: "Senhor prefeito, o estado tem essa obrigação,

você está certo, você não tem obrigação. Mas, se você não fizer, o Estado vai retirar o quartel daqui e você não vai ter Polícia na cidade". Infelizmente, é assim. (Entrevista 28).

Em outras palavras, a citação parece criar uma aparente relação de custo-benefício entre despendar recursos municipais e manter o efetivo da Polícia Militar por meio de um batalhão em funcionamento no município. Ademais, menciona-se também o fornecimento de efetivo policial. Porém, os gestores municipais destacam a falha na manutenção das estruturas e dos recursos necessários para a segurança pública, algo que avaliam ser de responsabilidade estadual.

Eu acho que o estado tem abusado no sentido de jogar todas essas responsabilidades para a Prefeitura [...]. Então, por exemplo, a Prefeitura faz muitas coisas aqui, tem cidades aqui, circunvizinhas mesmo, não é o caso de governo, onde a Prefeitura tem que dar gasolina, onde a Prefeitura tem que dar o material do escritório, onde a Prefeitura tem que dar manutenção no quartel. Então, acaba que o estado tem jogado isso para as Prefeituras, o que eu acho que é errado e eu acho que uma hora essa bomba vai explodir. As Prefeituras não vão dar conta de assumir essa responsabilidade. E eu tenho percebido que é cada vez mais. Não só em cidades, mas em governo mesmo acontece isso. Aqui a Prefeitura apoia em tudo, em funcionários. (Entrevista 27).

Nesse quesito de trazer os funcionários, de mandar a demanda policial, eu acho que é tranquilo. O que o estado não faz é a manutenção disso, que o estado poderia nos ajudar, mas é na manutenção, não adianta eu te mandar, eu vou te dar uma Ferrari, se eu não te ajudar, porque se você não tiver condições de pagar o IPVA dela no mês, eu te dou uma Ferrari, você não vai conseguir andar, você vai ficar com ela parada e não vai conseguir pagar o IPVA para poder andar, e não adianta. Então, não adianta o Estado nos mandar 200 policiais se ele não nos ajudar na manutenção desses. Se o Estado tivesse uma disponibilidade de estar mais próximo do povo, desse povo que mora mais longe, desses municípios mais longe, igual ao nosso, seria muito mais fácil. E seria só isso, a manutenção, quando falamos de segurança pública, é claro, quando falamos de segurança pública, seria a ajuda na manutenção, pra nós aqui, nós não temos o que reclamar quanto a quantidade de gente, quanto a quantidade de policiais, quanto ao armamento dos policiais, que eu não sei como é que funciona, mas a gente vê eles armados e com armas

longas, armas curtas e tal. O nosso problema maior é a manutenção dos quartéis, a manutenção das viaturas, é essa manutenção que nos falta, porque nós investimos bastante em algo que não é nosso, que nós não vamos, que vamos tirar da sociedade pra levar pra uma coisa que era do estado, a responsabilidade é do estado. (Entrevista 1).

Nessa linha, é criticada a crescente transferência de responsabilidades do estado para os municípios, em termos financeiros e estruturais, sendo que estes não possuem condições suficientes para assumir tais funções diante da ausência, como já destacamos ao longo deste relatório, de consenso sobre “de quem é” a responsabilidade pela provisão da segurança pública. Na percepção dos gestores municipais, o governo estadual (e também o federal) poderia ajudar, destinando mais recursos financeiros. O governo do Estado não supre necessidades das forças de segurança, como efetivo e viaturas, sendo essa uma das demandas mencionadas quando questionados em entrevistas.

Em síntese, três são as principais demandas apresentadas pelos gestores municipais à SEJUSP: i) estratégias de fortalecimento de uma relação cooperativa e mais presente; ii) apoio financeiro; e iii) projetos de parcerias e capacitações. O quadro abaixo apresenta de forma sucinta as reivindicações feitas pelos entrevistados em relação à SEJUSP.

Quadro 12 – Demandas institucionais colocadas à administração pública estadual pelas Secretarias de Segurança Pública ou gabinetes para a SEJUSP

Síntese das demandas das Secretarias de Segurança para a SEJUSP

Promoção de reuniões regulares entre os órgãos de segurança, fortalecendo parcerias interinstitucionais

Disponibilização de capacitação e treinamento de gestores locais

Apoio no fortalecimento e na sustentação financeira a longo prazo

Fonte: Elaboração própria.

8

Considerações finais e recomendações



8. Considerações finais e recomendações

Os municípios têm, de forma crescente, alçado a um papel central na provisão de segurança pública no Brasil como um todo. Especificamente em Minas Gerais, é possível perceber que a importância desse ente federado na temática advém de uma responsabilização que nem mesmo é por ele desejada, resultado da pressão popular e da transferência gradual de responsabilidade de instâncias estaduais. Esse cenário é capaz de sustentar uma importante mudança de paradigma acerca de como a segurança pública tem sido compreendida no estado de Minas Gerais, migrando de uma concepção polícial, centralizada nas forças estaduais de caráter repressivo, para os pilares do conceito de public safety, priorizando a prevenção e a participação comunitária.

Ao incorporar o paradigma de public safety, é necessário um esforço de compreensão da realidade particular dos municípios, agindo de forma orientada para lidar com os problemas locais que tangenciam as questões de segurança pública, mas que a elas não se restringem. Assim, questões de desordem urbana se tornam o foco das ações planejadas, forjando uma atuação integrada horizontal e verticalmente — entre pastas da administração municipal e forças estaduais de segurança. Ou seja, há uma outra ordem de fenômenos que passam a ocupar a pauta da segurança que extrapolam a ideia do combate ostensivo ao crime, questões essas que são de responsabilidade da administração municipal, tais como iluminação, presença de lotes vagos, sujeira nas ruas e proteção dos próprios municipais. Ocupar-se dessas atribuições não implica uma ‘municipalização da segurança pública’, mas sim a instituição de um novo paradigma em que o município possui autonomia nas decisões que se referem à sua atuação estratégica.

Cabe ressaltar que a construção e a implementação desse paradigma ainda têm sido um desafio para os municípios que se envolvem, em determinados níveis, na pauta da segurança pública, uma vez que eles ainda tentam mimetizar as percepções policiais e estatais de como provê-la — seja focalizando seus esforços em financiamentos e convênios das forças estaduais, seja através da centralidade dada às Polícias na temática, concebendo-as como especialistas em segurança. E, por fim, mas não menos importante, a orientação recente das Guardas Civis Municipais, que têm se voltado cada vez mais para assuntos políciais — apesar de preservarem atividades eminentemente civis, direcionadas para a presença nos próprios municipais, em interação com a população. Há, assim, não apenas uma divergência de atuação, mas uma orientação polícial para atividades corriqueiras, no contato direto com os cidadãos, podendo gerar desgastes nessa relação.

Todo esse cenário possui uma estreita associação com o porte populacional. Um estado composto por 853 municípios, os quais são majoritariamente micro ou de pequeno porte, numa situação em que estes últimos disputam recursos com aqueles classificados como de grande ou médio porte, possui uma ampla diferença em suas realidades. Esse é o caso, por exemplo, da atuação da Guarda, que se torna mais policalesca à medida que o porte do município aumenta. Dito de outro modo, são as grandes cidades que têm demandado a sua estruturação como minipolícias militares.

A mesma relação proporcional é encontrada na estruturação da provisão de segurança pública, em que os esforços para adesão a programas e instrumentos de gestão se concentram nos maiores municípios do estado, enquanto há uma menor organização interna entre os que compõem as menores classificações.

Por fim, no que se refere aos recursos financeiros, observamos que todos os municípios da amostra destinam orçamento para ações de segurança pública. As atividades ostensivas de policiamento permanecem como prioridade e revelam um ponto importante: o grande volume de recursos financeiros destinados à manutenção das atividades rotineiras das forças policiais estaduais. Isso quer dizer que o município financia: i) a infraestrutura física dos quartéis, dos batalhões e das delegacias (por vezes, com doação do prédio); ii) o pagamento de serviços de Internet, limpeza, e serviços de TI; iii) a cessão de estagiários e equipe administrativa para realização de atividades rotineiras nesses equipamentos públicos; e iv) o reparo das viaturas, o abastecimento da gasolina e demais serviços de manutenção dos veículos das forças policiais estaduais. Ou seja: aparece fora da lista somente a remuneração dos servidores públicos, já que o contingente das forças policiais pertence ao quadro da administração pública estadual.

O convênio parece ser o principal instrumento jurídico que formaliza essa relação, em um jogo de barganha impositiva: várias entrevistas sinalizaram que a recusa do município em formalizar convênios para manutenção das atividades das forças policiais resulta na transferência do batalhão da Polícia Militar a outro município. Ainda que seja uma mera ameaça, é imprescindível refletir sobre a posição do município como agente financeiro do governo do estado na manutenção das forças policiais estaduais.

Também é importante refletir sobre a posição do governo do estado no papel de indutor de uma política municipal de segurança, orientada a partir de princípios, objetivos e estratégias de atuação de forma coordenada com os municípios. Afinal, há outros tipos de dinâmicas federativas para além daquelas centradas no governo federal. No caso da área de política pública em tela, o conceito ampliado de segurança pública para além de um “problema de polícia” é uma janela interpretativa para posicionar o governo do estado no papel de ator político capaz de orientar e incentivar — por meio de recursos financeiros — determinadas escolhas.

Diante dessa gama de cenários possíveis, a SEJUSP acaba sendo percebida como uma instância potencialmente unificadora e mediadora de demandas, promovendo a integração e fomentando aprimoramentos. No limite, espera-se que a SEJUSP, em determinado nível, seja capaz de ser como um ente representativo das suas realidades, particularizando as realidades e promovendo adequações homogêneas quando necessário. Isso faz com que se demande da secretaria do estado atuação em três eixos específicos: apoio financeiro para a sustentação a longo prazo; capacitação dos servidores da segurança pública; e presença qualificada nos territórios municipais.

Levando em consideração tais pleitos, foram esquematizadas no quadro abaixo recomendações que podem ser implementadas, a fim de fortalecer a integração e a atuação conjunta entre estado e município.

Quadro 13 – Síntese das recomendações para a SEJUSP

CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS	Ampliação e fortalecimento do programa Prevenção Minas, prestando consultoria para os municípios construírem toda a sua estrutura de provisão de segurança.
	Disponibilização de dados desagregados das dinâmicas criminais locais para a Guarda Civil e gestão municipal, como contrapartida dos convênios instituídos.
	Estímulo e apoio à estruturação de Observatórios de Segurança Pública (OSEP), a fim de forjar a atuação conjunta e orientada por dados e diagnósticos.
	Coordenação de fóruns de trabalho e capacitações voltados à apresentação e ao estímulo à adesão ao SELO SISP, fomentando o uso do REDS para a integração de dados estaduais, pactuando acesso aos dados a toda a gestão municipal interessada.
	Presença qualificada dos setores estaduais nos municípios, através de reuniões periódicas com a administração municipal e a Guarda Civil, bem como fóruns de discussões temáticas, abordando temas que são propostos pela gestão municipal.
	Fomentar a institucionalização de fóruns de participação popular para discussão de problemas de segurança pública, fortalecendo e disseminando em território estadual os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP).
CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS	Apoio na estruturação e na regulamentação de planos de carreira para as Guardas Cíveis.
	Construção e disponibilização de capacitação estratégica para servidores efetivos e contratados da Secretarias de Segurança Pública e de órgãos correlatos, direcionada ao desenho e à modelagem de políticas públicas.
	Construção e disponibilização de capacitação para Guardas Cíveis voltadas para as atividades-fim da corporação, tais como: combate à desordem pública; solução não letal de problemas; e policiamento comunitário.
CAPACIDADE DE GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	Pactuar, em conjunto com a administração municipal, a orientação das diretrizes para alocação de recursos financeiros.
	Apresentar contrapartidas de interesse municipal para a adesão a convênios e programas estaduais, voltados a tecnologias, ao acesso à informação e à gestão de dados, bem como de capacitação dos servidores que atuam na segurança pública, em nível de gestão e execução.
	Propor estratégias de indução estadual capazes de orientar os municípios quanto a: i) estruturação de órgãos municipais de segurança pública; e ii) atuação qualificada da Guarda Civil Municipal.

Fonte: Elaboração própria.

As recomendações apresentadas podem ser pactuadas e desenvolvidas através da Subsecretaria de Integração da Segurança Pública, esforço que demonstra que o estado já vem buscando parcerias e ações de articulação com a esfera municipal, promovendo uma transformação nos relacionamentos até então estabelecidos. Nesse sentido, a Subsecretaria é peça central na execução de propostas que relacionem estado e município. Fortalecer e ampliar as suas frentes de atuação e as suas ações que já estão em desenvolvimento, orientando os municípios em suas possíveis atuações e na estruturação de seus programas e instrumentos de gestão, reverbera no êxito do novo paradigma orientado pelo conceito de **public safety**.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA; Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. Série Pesquisas, n. 12.

ALBUQUERQUE, Ana Clara Martins; KARRUZ, Ana Paula. Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 12, p. 108–132, 2018. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/900>. Acesso em: 26 fev. 2024.

ALMG – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Prefeitos aderem a programa contra drogas da União na ALMG. Portal ALMG, Minas Gerais, 14 jun. 2013. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2013/06/14_crack_e_possivel_vencer_salao_nobre.html?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 31 mar. 2025.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

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. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/353>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BEATO FILHO, Claudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13– 27, 1999.

BETIM. **Lei nº 6.158, de 27 de janeiro de 2017**. Altera a lei nº 5.829 que dispõe sobre a estrutura urgência da administração pública direta do município de Betim, e dá outras providências. Betim: Câmara Municipal, 2017a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/betim/lei-ordinaria/2017/615/6158/lei-ordinaria-n-6158-2017-altera-a-lei-5829-que-dispoe-sobre-a-estrutura-organica-da-administracao-publica-direta-do-municipio-de-betim-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BETIM. **Lei nº 6.242, de 11 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre drogas no município de Betim e dá outras providências. Betim: Câmara Municipal, 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/betim/lei-ordinaria/2017/625/6246/lei-ordinaria-n-6246-2017-dispoe-sobre-a-criacao-do-fundo-municipal-de-politicas-publicas-sobre-drogas-no-municipio-de-betim-e-da-outras-providencias?q=Fundo%20municipal%20de%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20sobre%20drogas>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BETIM. **Lei nº 7.150, de 23 de setembro de 2022.** Cria o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, e dá outras providências. Betim: Câmara Municipal, 2022a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/betim/lei-ordinaria/2022/715/7150/lei-ordinaria-n-7150-2022-cria-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-mulher-e-da-outras-providencias?q=fundo+municipal+direitos+da+mulher>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BETIM. **Lei nº 3.601, de 13 de novembro de 2002.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Betim: Câmara Municipal, 2022b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/betim/lei-ordinaria/2002/361/3601/lei-ordinaria-n-3601-2002-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher?q=conselho%20municipal%20direitos%20da%20mulher>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BOLFARINE, Heleno; BUSSAB, Wilton O. **Elementos de Amostragem.** São Paulo: Edusp, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** – Estatuto da Criança e do adolescente (ECA). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David Pereira. Guardas municipais: resistência e inovação. **Coleção Segurança com Cidadania**, v. 1 – Subsídios para Construção de um Novo Fazer Segurança Pública, 2009.

CANO, Ignácio. Projetos municipais de prevenção da violência no município de Recife. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 239-254.

CARDEAL, Camila Costa. **Mudança legal ou mudança real? Os Guardas Municipais de Betim e o Estatuto Geral (Lei 13.022/2014)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CARVALHO, José Murilo. Federalismo e centralização no Império Brasileiro: história e argumento. In: CARVALHO, José Murilo. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 137-162.

CHIES, Luiz Antônio B.; RIVERO, Samuel . Análise do protagonismo municipal em políticas de segurança pública na zona sul do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 13, n. 2, p. 40–55, 2019. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1068>. Acesso em: 2 abr. 2025

COCHRAN, William G. **Sampling Techniques**. Wiley: New York, 1977.

CORRALO, Giovani S.; KEMMERICH, Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 126– 140, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/596/231>. Acesso em: 5 mar. 2025.

COSTA, Arthur Trindade M. A Polícia Militar e seus dilemas identitários. **Contemporânea**, v.11, n. 1, p. 287–312, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/793/441>. Acesso em: 25 jul. 2025.

COSTA, Arthur Trindade; DURANTE, Marcelo Ottoni. A mídia e o medo do crime no Distrito Federal. **Opinião Pública**, v. 28, p. 487– 509, 2022.

DESCUBRA. **Programa de incentivo à aprendizagem de Minas Gerais**. [S.l.]: [s.n.], [s/d.]. Disponível em: <https://www.descubraaprendizagem.mg.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2025.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **O abraço do afogado**: cooperação técnica e disputa política nos principais consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais. Uberlândia: EDUFU, 2014.

DIVINÓPOLIS. **Decreto nº. 13.976, de 16 de outubro de 2020**. Institui a Política Municipal sobre Drogas. Divinópolis: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: https://sapl.divinopolis.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/16524/decreto_no_13.976-institui_a_politica_municipal_sobre_drogas..pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

DONAHUE, Amy K.; SELDEN, Sally C.; INGRAHAM, Patricia W. Measuring government management capacity: a comparative analysis of city human resources management systems. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, p. 381– 411, 2000.

DUTRA, Walkiria Z. **A vez do governo estadual nas estratégias de coordenação em políticas públicas:** o caso de Minas Gerais nas áreas de Habitação de Interesse Social e Segurança Pública. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FALLETI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 46– 85, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Ed. Globo, 1997.

FERNANDES, Ana Vitória A. *et al.* Capacidades estatais em políticas públicas ambientais na Região Metropolitana de Natal-RN. **Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 20, n. 3, p. 113– 136, 2023.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando L. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In:* FRANZESE, Cibele *et al.* **Reflexões para Ibero-América:** avaliação de programas sociais. Brasília: ENAP, pp. 25-42, 2009.

GOMES, Eduardo. C. S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Direito Público**, v. 6, n. 27, p. 76– 93, 2009. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565/931>. Acesso em: 30 mar. 2025.

GOMIDE, Alexandre A; BOSCHI, Renato. **Capacidades estatais em países emergentes:** o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016

GOMIDE, Alexandre A; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3– 2, 2017.

GOMIDE, Alexandre A.; SILVA, Fábio de Sá; PIRES, Roberto R. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. *In:* MONASTERIO, Leonardo M; NERI, Marcelo C.; SOARES, Sergei S. D. [org.] **Brasil em desenvolvimento 2014:** estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 231–246. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3612>. Acesso em 30 mar. 2025.

GRIN, Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Capacidades Estatais municipais:** o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/239738/001134540.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 mar. 2025.

GRIN, Eduardo; GONÇALVES, Danilo. Decifrando a Esfinge da burocracia subnacional no federalismo brasileiro: o que se esconde por trás dessa realidade? **Caderno de Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, p. 1– 23, 2024.

GROSSI SILVA, Roseane; VALADÃO JÚNIOR, Valdir M. Capacidades Estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa e percurso metodológico. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 4, p. 1– 16, 2022.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais MUNIC 2019**. [S.l.]: IBGE, 2023a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc5603.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. [S.l.]: IBGE, 2023b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 22 jan. 2025.

IPATINGA. **Lei nº 3.456, de 04 de maio de 2015**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas - COMPPUD e o Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas – FUMPPUD do Município de Ipatinga e dá outras providências. Ipatinga: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/i/ipatinga/lei-ordinaria/2015/346/3456/lei-ordinaria-n-3456-2015-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-politicas-publicas-sobre-drogas-comppud-e-o-fundo-municipal-de-politicas-publicas-sobre-drogas-fumppud-do-municipio-de-ipatinga-e-da-outras-providencias?q=Fundo+Municipal+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+sobre+Drogas>. Acesso em: 31 mar. 2025.

ITAÚNA. **Lei nº 4.327, de 18 de agosto de 2008**. Cria o conselho municipal da mulher e dá outras providências. Itaúna: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/i/itauna/lei-ordinaria/2008/433/4327/lei-ordinaria-n-4327-2008-cria-o-conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher-e-da-outras-providencias?q=conselho+municipal+direitos+mulher>. Acesso em 28: mar. 2025.

JENKINS, William I. **Policy Analysis**: A Political and Organizational Perspective. London: Martin Robertson, 1978.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 45-92.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**. [S.l.]: [s.n.], 2005. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2236>. Acesso em: 30 mar. 2025.

KOPITKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72–87, 2016.

LAVRAS. **Lei nº. 4.693, de 23 de março de 2022**. Dispõe sobre a criação e dá nome ao Centro Integrado das Mulheres. Lavras: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: https://sapl.lavras.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/7900/lei_4693_2022_criacao_e_da_nome_ao_centro_integrado_das_mulheres.pdf. Acesso em: 29 mar. 2025.

LAVRAS. **Lei nº 4.867, de 11 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, e dá outras providências. Lavras: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: https://sapl.lavras.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2024/8632/lei_4867.pdf. Acesso em: 29 mar. 2025.

LIMA, Patrícia Verônica P. S. *et al.* Gestão municipal da segurança pública: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 399–414, 2015. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3168>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MACEDO, Henrique de Linica dos Santos. **“Confrontos” de ROTA: A intervenção policial com “resultado morte” no estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) –

Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11– 20, 1996.

MELO, Wagner Pureza; SANTOS, Kátia Paulino. Atuação da Guarda Civil Municipal de Macapá e suas implicações na gestão da segurança pública. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, p. 29050–29069, 2021.

MINAS GERAIS. **Programa Selo Prevenção Minas**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2025. Disponível em: <https://www.seguranca.mg.gov.br/index.php/prevencao/programas/selo-prevencao-minas>. Acesso em: 29 mar. 2025.

MIRANDA, Ana Paula M; PAES, Vívian F.; FREIRE, Letícia L. **Levantamento sobre os órgãos responsáveis pela gestão da segurança pública nos municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Urbanismo; Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2008. Disponível em: <https://estudoscariocas.rio/index.php/ojs/article/view/117/114>. Acesso em: 7 mar. 2025.

MONTES CLAROS. **Lei nº 3.334, de 05 de maio de 2011**. Revoga a lei nº 3.795, de 04 de setembro de 2007, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, institui o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Montes Claros: Câmara Municipal, 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/montes-claros/lei-ordinaria/2011/434/4334/lei-ordinaria-n-4334-2011-revoga-a-lei-n-3795-de-04-de-setembro-de-2007-cria-o-conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher-institui-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-mulher-e-da-outras-providencias?q=conselho%20municipal%20mulher>. Acesso em: 29 mar. 2025.

MONTES CLAROS. **Lei nº 2986, de 07 de março de 2002**. Instituiu o Centro de Referência da Mulher de Montes Claros/MG. Montes Claros: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/montes-claros/lei-ordinaria/2002/299/2986/lei-ordinaria-n-2986-2002-institui-o-programa-municipal-centro-de-referencia-para-atendimento-da-mulher-em-situacao-de-violencia-e-da-outras-providencias?q=centro%20refer%EAncia%20mulher>. Acesso em: 29 mar. 2025.

MORAIS FILHO, Osvaldo M; CARIO, Rebeca D.; NOGUEIRA, Ronaldo A. Análise dos investimentos em Segurança Pública no Brasil entre 2000 e 2009. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 5, n. 1, p. 38– 59, 2011.

MUZAMBINHO. Prefeitura Municipal. **O conselho tutelar está com novo endereço**. 2021. Disponível em: <https://www.muzambinho.mg.gov.br/noticias/o-conselho-tutelar-esta-com-novo-endereco>. Acesso em: 20 mar. 2025.

NASCIMENTO, Marcos A. A. **A eficácia da gestão pública local**: estudo das capacidades estatais dos micromunicípios no contexto do programa nacional de alimentação alimentar. Tese (Doutorado em Estudos Urbanos e Regionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/55385/1/Eficaciagestaopublica_Nascimento_2023.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

NUNES, Alisson N; LIMA, Diana V. Transferências fundo a fundo: coordenação e cooperação federativa na segurança pública do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 3, p. 1– 22, 2023.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 24–34, 2016.

PATOS DE MINAS. **Lei nº 5.976, de 19 de fevereiro de 2008**. Cria o Conselho Municipal Antidrogas – COMAD e dá outras providências. Patos de Minas: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/p/patos-de-minas/lei-ordinaria/2008/598/5976/lei-ordinaria-n-5976-2008-cria-o-conselho-municipal-antidrogas-comad-e-da-outras-providencias?q=Conselho%20Municipal%20AntiDroga>. Acesso em: 31 mar. 2025.

PATRÍCIO, Luciane. Guardas Municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo: FBSP, v. 2, p. 68–71, 2008.

PASSOS. **Lei nº 3.277, de 20 de outubro de 2017**. Reestrutura o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, e dá outras providências. Passos Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <http://cmpassos.portalfacil.com.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-3277-2017/1979>. Acesso em: 29 mar. 2025.

PERES, Ursula; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel M. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 36– 56, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/6888/688876725003.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.

POÇOS DE CALDAS. **Lei nº 6.428, de 16 de abril de 1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Poços de Caldas: Câmara Municipal, 1997. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/p/pocos-de-caldas/lei-ordinaria/1997/643/6428/lei-ordinaria-n-6428-1997-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher-e-da-outras-providencias?q=Conselho%20Municipal%20dos%20Direitos%20da%20Mulher>. Acesso em: 30 mar. 2025.

POÇOS DE CALDAS. **Lei nº 8.640, de 19 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre o Conselho Municipal AntiDrogas – COMAD e dá outras providências. Poços de Caldas: Câmara Municipal, 2010. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/p/pocos-de-caldas/lei-ordinaria/2010/864/8640/lei-ordinaria-n-8640-2010-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-antidrogas-comad-e-da-outras-providencias?q=Fundo+Municipal+de+Pol%C3%ADticas+sobre+drogas>. Acesso em: 31 mar. 2025.

POÇOS DE CALDAS. **Lei nº 9.109 de 02 de março de 2016**. Altera, acrescenta dispositivos e consolida a legislação municipal que ‘Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências’. Poços de Caldas: Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/p/pocos-de-caldas/lei-ordinaria/2016/911/9109/lei-ordinaria-n-9109-2016-altera-acrescenta-dispositivos-e-consolida-a-legislacao-municipal-que-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher-e-da-outras-providencias?q=fundo%20Municipal%20dos%20Direitos%20da%20Mulher>. Acesso em: 30 mar. 2025.

PORTAL MULHERES DAS GERAIS. Consórcio Mulheres das Gerais. [S.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.mulheresdasgerais.com.br/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; BASTOS, Luiza Meira. Algumas notas sobre segurança pública e municípios: uma análise do caso de Minas Gerais. **Revista Estudos de Política**, Campina Grande, v. 1, n. 2, pp. 74-89, 2012.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; CARDEAL, Camila Costa. Relações de gênero nas Guardas Municipais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 50-72, fev./mar. 2017.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; DINIZ, Alexandre. Guardas Municipais no Brasil: um panorama descritivo. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; AZEVEDO, Joelma de Souza; ROCHA, Talitha Mirian do Amaral (org.). **Políticas Públicas de Segurança Municipal: Guardas Municipais: saberes e práticas**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014. v. 1, p. 15-45.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, p. 6- 29, 2008.

RICARDO, Carolina; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 102-119, 2007.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 12- 23, 2016.

RODRIGUES, Corrine Davis; OLIVEIRA, Valéria Cristina. Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido na capital de Minas Gerais. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 156- 184, 2012.

SALES LIMA, Patrícia Verônica P. *et al.* Gestão municipal da segurança pública: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 399- 414, 2014.

SAMPSON, Robert J. **Great American City**: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSCH, Stephen W.; EARLS, Felton. Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel study of collective efficacy. **Science**, v. 277, n. 5328, p. 918- 924, 1997.

SANTA LUZIA. **Lei nº 4.682, de 19 de dezembro de 2023.** Acresce dispositivo à Lei nº 4.113, de 17 de outubro de 2019, que 'Dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, institui o Sistema Único de Assistência Social de Santa Luzia/MG - SUAS-SL, e dá outras providências'. Santa Luzia: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www.santaluzia.mg.gov.br/v2/wp-content/uploads/2023/12/4.682-Acresce-dispositivos-a-Lei-n%C2%B0-4.113-de-2019-Politica-Municipal-de-Assistencia-Social.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SÁTYRO, Natália G. D; CUNHA, Eleonora S. M; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 286– 317, 2016.

SCHNEIDER, Stephen. **Crime Prevention: Theory and Practice**. Washington: CRC Press, 2010.

SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Matriz Curricular Nacional Para Guardas Municipais:** Para a Formação em Segurança Pública. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2005.

SETE LAGOAS. **Lei nº 7.181, de 20 de dezembro de 2005.** Cria o Fundo Municipal de AntiDrogas de Sete Lagoas – FUMAD e dá outras providências. Sete Lagoas: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/s/sete-lagoas/lei-ordinaria/2005/719/7181/lei-ordinaria-n-7181-2005-cria-o-fundo-municipal-antidrogas-de-sete-lagoas-fumad-e-da-outras-providencias?q=Fundo%20Municipal%20antidrogas>. Acesso em: 31 mar. 2005.

SETE LAGOAS. **Lei nº 9.607, de 30 de agosto de 2023.** Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Sete Lagoas – CMDM/SL e revoga a Lei nº 8.275, de 24 de julho de 2013. Sete Lagoas: Câmara Municipal, 2023a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/s/sete-lagoas/lei-ordinaria/2023/960/9607/lei-ordinaria-n-9607-2023-dispoe-sobre-a-reestruturacao-do-conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher-de-sete-lagoas-cmdm-sl-e-revoga-a-lei-n-8275-de-24-de-julho-de-2013>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SETE LAGOAS. **Lei nº 9.667, de 22 de novembro de 2023.** Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal da Mulher, na estrutura administrativa do Poder Executivo do município de Sete Lagoas, cria cargos e dá outras providências. Sete Lagoas: Câmara Municipal, 2023b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/s/sete-lagoas/lei-ordinaria/2023/967/9667/lei-ordinaria-n-9667-2023-dispoe-sobre-a-criacao-da-secretaria-municipal-da-mulher-na-estrutura-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio-de-sete-lagoas-cria-cargos-e-da-outras-providencias?q=Secretaria%20Municipal%20da%20Mulher%20>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SILVA, Dejesus de Souza. **Sentidos do uso da força no sistema prisional: os agentes do GOT – Grupo de Operações Táticas do COPE.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SILVA, Lucas B.; ALMEIDA, Lia A. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, 2019.

SILVA, Shirley Graziely Mota Brandão; SAPORI, Luis Flavio. A inserção da Guarda Civil no sistema de segurança pública: o caso da Guarda Civil de Contagem (MG). **Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 22, n. 3, p. 104-132, 2023.

SKOGAN, Wesley. "Fear of Crime": Communities and Crime. In: REISS JR., A.J.; TONRY, M. (ed.). **Measuring what matters: crime, disorder and fear**. Chicago: Chicago University Press, 1986, p. 37-54.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, José Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 15-44.

SOARES, Márcia M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 8, Gramado. **Anais...**, ABCP, 2012, p. 1-30.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27- 45, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/65936/63602>. Acesso em: 27 fev. 2025.

TCE-MG – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Fiscalizando com o TCE**. 2025. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 22 jan. 2025.

TEIXEIRA, Pablo Eduardo S. N.; BARBOSA, Alexandro B. Indicadores de criminalidade relacionados ao gasto com segurança pública nos estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 16, n. 3, pp. 1-19, 2024.

TEÓFILO OTONI. **Lei nº 5.578 de 26 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o Conselho Municipal Antidrogas, e dá outras providências. Téfilo Otoni: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/t/teofilo-otoni/lei-ordinaria/2005/558/5578/lei-ordinaria-n-5578-2005-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-antidrogas-e-da-outras-providencias?q=Conselho+Municipal+Antidrogas>. Acesso em: 31 mar. 2025.

TEÓFILO OTONI. **Lei nº 7.130 de 11 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Política de Direitos da Mulher no Município de Teófilo Otoni; O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; Cria o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Dispõe sobre a Política de Direitos da Mulher no Município de Teófilo Otoni; O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; Cria o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Teófilo Otoni: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <https://www.teofilootoni.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/LEI-N%C2%BA-7130.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

TOMIO, Fabrício Ricardo L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, p. 123– 148, 2005.

UBERLÂNDIA. **Lei nº 10.420 de 11 de março de 2010**. Altera dispositivos da lei nº 10.326 de 24 de novembro de 2009, que 'Dispõe acerca do Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre drogas – COMAD, Revoga as leis nº 8.031, de 06 de junho de 2002 e 10.099, de 13 de março de 2009 e dá outras providências'. Uberlândia: Câmara Municipal, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2010/1042/10420/lei-ordinaria-n-10420-2010-altera-dispositivos-da-lei-n-10326-de-24-de-novembro-de-2009-que-dispoe-acerca-do-conselho-municipal-de-politicas-publicas-sobre-drogas-comad-revoga-as-leis-n-s-8-031-de-6-de-junho-de-2002-e-10-099-de-13-de-marco-de-2009-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 31 mar. 2025.

VIANA, Carlos Eduardo Pereira. **"Aqui não tem guardinha! Aqui tem Guarda Civil!"**: uma etnografia da Guarda Civil Municipal de Niterói através do Curso de Formação Profissional. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Filosofia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

WILSON, James Q; KELLING, George L. Broken Windows: The police and neighborhood Safety. **Atlantic Monthly** (Digital edition), 1982. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465>. Acesso em: 1º abr. 2025.

Apêndices

Apêndice A. Relação das entrevistas realizadas na pesquisa de campo

Tabela 37. Relação das entrevistas realizadas na pesquisa de campo

Número da entrevista #	Nº total de participantes	Sexo		Categoria	Modalidade da entrevista
		Feminino	Masculino		
1	1		1	Gabinete	virtual
2	2	2		Gabinete & Orçamento	virtual
3	1		1	Gabinete	virtual
4	1		1	Gabinete	virtual
5	1		1	Secretaria	virtual
6	1		1	Gabinete	virtual
7	1		1	Secretaria	presencial
8	1		1	Secretaria	virtual
9	1	1		Guarda	presencial
10	1		1	Orçamento	virtual
11	1		1	Gabinete	virtual
12	2	1	1	Gabinete & Orçamento	virtual
13	2		2	Gabinete	virtual
14	2	1	1	Orçamento	virtual
15	2	1	1	Guarda	virtual
16	1		1	Guarda	virtual
17	7	1	6	Secretaria & Orçamento & Guarda	virtual
18	1	1		Orçamento	virtual
19	1		1	Guarda	virtual
20	2	1	1	Guarda & Secretaria	virtual
21	1		1	Gabinete & Orçamento	virtual
22	2	2		Gabinete	virtual
23	1		1	Orçamento	virtual
24	1		1	Guarda	virtual
25	1	1		Guarda	virtual
26	2		2	Gabinete & Orçamento	virtual
27	1		1	Gabinete	virtual
28	1		1	CONSEP	virtual
29	1		1	Secretaria	virtual
30	1		1	Secretaria	virtual
31	1	1		Guarda	virtual
32	1		1	Guarda	virtual
33	1		1	Orçamento	virtual
34	1		1	Gabinete	virtual
35	1		1	CONSEP	virtual
36	1		1	CONSEP	virtual
37	1		1	Secretaria	virtual
38	1	1		Secretaria	virtual
TOTAL	52	14	38		

Fonte: Elaboração própria.

