

GUARDAS MUNICIPAIS E A RECONFIGURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: COORDENAÇÃO FEDERATIVA E TERRITÓRIOS EM DISPUTA

MUNICIPAL GUARDS AND THE RECONFIGURATION OF PUBLIC SECURITY IN BRAZIL: FEDERATIVE COORDINATION AND CONTESTED TERRITORIES

EMILIANO BRUNET¹
DANIEL MOROSINI²

257

RESUMO: O artigo analisa o crescente protagonismo municipal na segurança pública brasileira, particularmente representado na tendência de converter guardas municipais em forças de policiamento. Por meio de análise teórica, investigação jurídico-normativa e exame de dados empíricos, o estudo demonstra como a movimentação de diferentes atores estatais autorizou um rearranjo institucional que borra fronteiras entre modelos de policiamento, muitas vezes à revelia do desenho constitucional originário. A investigação contrasta essa expansão com os esforços de coordenação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), argumentando que, diferentemente da saúde e educação, a segurança consolidou um legado repressivo que dificulta a transposição de soluções federativas dessas áreas. Os resultados indicam que a municipalização do policiamento tende a reproduzir práticas pouco democráticas do modelo policial tradicional. Conclui-se que a aposta exclusiva na coordenação burocrática centralizada é insuficiente para superar as contradições estruturais do setor, apontando-se, em contrapartida, a valorização da dimensão territorial como espaço de disputa democrática e legitimidade cidadã.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública; Guardas Municipais; Federalismo; Policiamento; Direito e Políticas Públicas.

ABSTRACT: This article analyzes the growing municipal prominence in Brazilian public security, particularly represented by the tendency to transform Municipal Guards into policing forces. Through theoretical analysis, legal-normative investigation, and the examination of empirical data, the study demonstrates how the actions of different state actors have authorized an institutional rearrangement that blurs the boundaries between policing models, often at odds with the original

¹ Professor Adjunto da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, Promotor de Justiça, Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ.

² Doutorando em Direito pelo PPGD/UFRJ.



constitutional design. The investigation contrasts this expansion with the coordination efforts of the Unified Public Security System (SUSP), arguing that, unlike in health and education, the security sector has consolidated a repressive legacy that hinders the transposition of federative solutions from those areas. The results indicate that the municipalization of policing tends to reproduce the undemocratic practices of the traditional police model. It is concluded that relying exclusively on centralized bureaucratic coordination is insufficient to overcome the sector's structural contradictions, pointing instead to the valorization of the territorial dimension as a space for democratic contestation and citizen legitimacy.

KEYWORDS: Public Security; Municipal Guards; Federalism; Policing; Law and Public Policies.

INTRODUÇÃO

As transformações contemporâneas nas formas de organização das instituições de segurança pública têm desafiado os ordenamentos jurídicos a dar conta de práticas que borram divisões e modelos ideais tipicamente associados à sua organização. Nas últimas décadas, a literatura da sociologia do direito e da sociologia urbana da violência, assim como a da ciência política, tem se debruçado sobre a emergência de novas formas de policiamento. Estas novas formas contrastam com outras, mais antigas, assim chamadas tradicionais e que estamos particularmente acostumados a ver representadas nos ordenamentos jurídicos constitucionais. No Brasil, o desenho constitucional originário, que reservou aos municípios a possibilidade de constituir guardas destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, não tem subsistido às reconfigurações políticas e jurídico-normativas recentes.

O presente artigo toma como objeto o crescente protagonismo dos municípios na segurança pública, examinando criticamente a tendência de canalizar esse protagonismo à expansão das guardas municipais em funções de policiamento ostensivo. A análise busca captar a tensão entre a expansão descoordenada dessas iniciativas no plano local e os esforços de coordenação federativa empreendidos pela União por meio do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tensão que configura o pano de fundo das disputas em torno do sentido da segurança pública no federalismo brasileiro.

A questão central que orienta a investigação perpassa os arranjos jurídico-institucionais que podem estruturar uma política de segurança pública democrática e republicana à luz dos elementos que estão postos, considerando movimentos que parecem operar em direções distintas e responder a orientações políticas e contextos sociais diversos. A inquirição contempla o lugar que os municípios podem ocupar nesse arranjo, problematizando a redução de seu papel à atuação das guardas municipais em atividades de policiamento. A hipótese que perpassa o



artigo sustenta que, diferentemente do que ocorreu em áreas como saúde, educação e assistência social, nas quais a assimilação das desigualdades estruturais da sociedade brasileira engendrou mecanismos de universalização com efeito redistributivo, na segurança pública essa assimilação operou no sentido inverso, consolidando um legado institucional que tende a conservar clivagens sociais e a privilegiar a dimensão repressiva sobre a protetiva. Tais incrustações negativas, cristalizadas ao longo de décadas, criam dificuldades substantivas para a emulação de soluções bem-sucedidas em outros sistemas de políticas públicas.

Do ponto de vista metodológico, o artigo mobiliza análise teórica, investigação jurídico-normativa – compreendendo normas federais e municipais, bem como jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – e exame de dados quantitativos.

2. UMA NOVA FORMA DE POLICIAMENTO?

2.1. FORMAS TRADICIONAIS DE POLICIAMENTO

A Constituição de 1988 dispõe a respeito da segurança pública em seu artigo 144. No *caput* deste dispositivo, fica estabelecido como objetivo da polícia “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. O caráter genérico do dispositivo – ordem pública, o que é?; incolumidade, o que pode ser? – contribui para entender o amplo espectro de funções identificadas, tanto de direito quanto de fato, com a instituição policial no Brasil (e no mundo). Não obstante o texto constitucional especifique, nos incisos seguintes, as instituições policiais existentes no país, os dispositivos “tampouco ajudam no estabelecimento de uma conexão entre aquele objetivo [quais sejam, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio] e a tarefa da polícia” (Afonso da Silva 2021: 238).

A clareza parece residir, desde o ponto de vista constitucional, sobretudo na maneira pela qual o Constituinte Originário decidiu organizar nossas instituições policiais. Entre as formas de organizar a polícia, uma divisão clássica pode ser considerada aquela entre “modelo *community-based* (sobre o qual se baseia o modelo anglo-americano) e modelo estatal/centralizado” (Campesi 2024: 25, trad. nossa). O primeiro modelo remete a uma forma de policiamento com foco na participação comunitária, estando frequentemente associado, pelo menos no plano ideal, à maior transparência e *accountability*. No vínculo com os cidadãos reside sua grande fonte de legitimidade, o que também explica o menor nível de militarização dos agentes. Este modelo se caracteriza pelo alto grau de descentralização, tendo em vista a autonomia das formas de policiamento locais, sobretudo municipais.

O modelo estatal, por sua vez, faz referência à centralização da instituição policial. A origem deste segundo remonta ao absolutismo do Estado francês do século XVII (Napoli 2003), tendo se tornado, ao longo do tempo, predominante em Estados centralizados e de origens coloniais (Campesi 2024; Liang 1992). A maioria dos países colonizados seguiu o modelo metropolitano na constituição de suas polícias, dando origem a uma organização policial fortemente centralizada. A

principal fonte de legitimação consiste na sua relação estreita com o uso da força, com ênfase na militarização, tanto pelo vínculo direto com instituições castrenses, quanto pelo uso de armamento tipicamente militar pelos agentes.

Na leitura dos parágrafos e incisos do artigo 144, é evidente a opção do Constituinte brasileiro pelo modelo de policiamento centralizado: amparado na União, no caso da Polícia Federal (§1º); e nos estados, no caso das polícias civis e militares (§6º). Quanto à atuação particularmente repressiva e militarizada associada ao modelo centralizado, dela se encarregam em especial as polícias militares, às quais “cabem a polícia ostensiva e a ordem pública” (§5º). O parágrafo 7º dispõe que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública”.

Ocorre que, por toda a parte, tem sido possível observar alterações significativas nas formas de organização das instituições policiais, em particular, e nas instituições de segurança pública de maneira geral. Muitas destas alterações se expressam pela mimetização das características dos distintos modelos policiais tradicionais, a partir do que podem emergir, por exemplo, formas descentralizadas em países nos quais tradicionalmente se adotou o modelo central. Também emergem formas de vigilância e controle do espaço público organizadas em torno de recursos e interesses de origem privada (o que, em última análise, poderia nos fazer questionar o próprio estatuto público da segurança). No limite, o policiamento sublima, para alcançar não mais o espaço (seja ele público ou privado), mas a virtualidade das redes.

Muitas destas transformações ocorrem na ausência de leis em sentido estrito. Ou, ainda, a metamorfose policial vem plasmada em prescrições cujo conteúdo semântico vacila, resultando em situações nas quais as normas por aplicar – à polícia e pela polícia – não são exatamente claras. Nestas situações em que o direito se confunde, a polícia age – *por motivos de segurança* – com “força de lei” (Derrida [1994]2007: 99). Não em nome daquela segurança jurídica da dogmática, é certo. Hoje, as situações em que o direito se confunde – estas sim situações de insegurança jurídica – proliferam lado a lado com a expansão da atuação policial: “ali onde há polícia, isto é, em toda a parte” (Derrida [1994]2007: 99).

Contemporaneamente, os ordenamentos jurídicos têm sido desafiados a responder ao aparecimento de novas práticas de policiamento que borram divisões e modelos ideais tipicamente associados à atuação destas instituições. Em certa medida, o próprio ordenamento passa a ser irritado por estes fenômenos *de fato*, que terminam incorporados *de direito*. No Brasil, a opção constitucional pelo policiamento central, em especial, não tem subsistido às formas policiais locais emergentes nos últimos anos. Da perspectiva deste artigo, importa analisar como o borramento do modelo central/local se apresenta no enquadramento jurídico-normativo das guardas municipais, autorizando-as, de maneira crescente, a exercer funções tipicamente policiais no contexto da segurança pública.

2.2. AS NOVAS FORMAS DE POLICIAMENTO

Na contemporaneidade, é possível identificar o borramento de três distinções tipicamente associadas à organização das instituições policiais: entre público e privado, entre nacional e transnacional, e entre central e local (Campesi 2024; Bayley 2001, 1985). O esmaecimento das linhas que dividem estas formas tradicionais de policiamento tem sido associado, da perspectiva formal, à emergência de novos modelos “multilaterais”, ou “plurais”, de polícia (Campesi 2024; Jones, Newburn 2002). Eles tendem a incorporar características dos pares dos modelos tradicionais, mimetizando-os. Por sua vez, no que diz respeito à atuação policial propriamente dita, isto é, da perspectiva material, a literatura identifica uma “polícia superdimensionada” (Rocher 2022: 59), engrandecida nas suas ações, tendência que atravessa tanto as antigas, que permanecem, quanto as novas formas de policiamento.

Em primeiro lugar, uma separação clara entre polícia pública e polícia privada parece diluir-se diante de manifestações híbridas entre ambas. Se a polícia pode ser considerada polícia pública quando financiada diretamente pela autoridade política, e privada quando, do contrário, é custeada por entidades privadas (Campesi 2024) – é possível observar o aparecimento de instituições que exercem atividades de polícia e segurança pública, mas cujo financiamento ocorre a partir de formas de contratação para as quais convergem recursos de origem mista (White 2020). Quem sabe esta segurança já não se possa dizer propriamente pública.

Especialmente nas polícias de países como o Brasil, de origens coloniais e bases escravocratas, a defesa de interesses particulares sempre se verificou como traço estruturante. A Intendência Geral de Polícia, por exemplo, foi instituída no Brasil em 1808, com a chegada da família real portuguesa, e replicou o modelo metropolitano, fortemente centralizado. Subordinada a ela foi criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro (Felipe 2023). Na formalização dada pela Constituição de 1824, de inspiração liberal, mas outorgada³, a polícia brasileira viu serem “lançadas suas condições, e foi justamente a *mistura constitucional* entre segurança interna e externa, pública e particular, que daria o tom à formação inicial das polícias públicas no país” (*id.*: 16, grifo nosso). Um hibridismo inicial, mas estruturante, entre segurança pública do Estado e proteção privada da Corte.

O hibridismo entre público e privado, perpetrado no tempo, vem manifesto ainda hoje em toda a carga simbólica do brasão da polícia militar fluminense, com uma coroa no alto e no centro, duas pistolas na parte debaixo, um ramo de cana de açúcar à esquerda e outro, de café, à direita. A sigla e o ano arrematam a

³ Para a problematização do pretenso *liberalismo* da Constituição de 1824, particularmente desde um debate racializado, ver: QUEIROZ, M. Assombros da casa-grande: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão. Fósforo, 2024.; e RIBEIRO, D. J.; SALCEDO REPOLÉS, M. F. O Haiti como memória subterrânea da Revolução e do Constitucionalismo Modernos. *Revista direito e práxis*, v. 14, n. 01, p. 165-192, 2023.

representatividade, com toda sua força, da tradição: *GRP*[Guarda Real Portuguesa] 1809. Entre rupturas e continuidades, diferenças e semelhanças, a polícia brasileira continua a ser este lugar para o qual convergem, para o qual sempre convergiram, interesses públicos e interesses privados. Mas é preciso também pensar como algo difere da tradição, observar a maneira pela qual novas formas de controle emergem, mesclando-se a outras mais antigas e as atualizando (Deleuze 1990).

Em segundo lugar, já há algum tempo existem formas policiais que ultrapassam fronteiras, ao mesmo tempo em que as respeitam, autorizadas nas suas atividades de colaboração entre os Estados. A União Europeia (UE) provavelmente possui o maior número destas, tais como a “Europol” e o “Frontex” (Campesi 2015). Quando elas operam como instituições do Estado de Direito que combatem o crime dentro dos limites internos (Europol), ou que gerem as fronteiras externas (Frontex), parece legal e legítimo continuar a chamá-las polícias no estrito cumprimento de suas funções, aí respeitada a divisão ideal do modelo nacional/transnacional.

A sirene (sirene de emergência, não aquela, de segurança) soa mesmo quando a polícia que antes transitava autorizada entre as fronteiras passa a desrespeitá-las, constituindo-se num dispositivo estratégico para o uso da força extraterritorial. Uma “polícia além do Estado” (Abrahamsen, Williams 2010) a qual borra, agora sim, aquela divisão tradicional entre polícia nacional e polícia transnacional. Esta polícia ilimitada integra “um complexo de técnicas transnacionais de gestão e governo da população nos seus fluxos e movimentos num espaço ao qual cada vez menos pessoas pertencem” (Nuzzo 2024: 199). Neste contexto, as atividades policiais transfronteiriças convertem-se simplesmente em um malabarismo retórico para escamotear o conflito armado: polícia, portanto, como eufemismo de guerra.

Em 2025, por exemplo, os Estados Unidos da América (EUA) realizaram incursões militares na América Central a pretexto de *policiar* o mar do Caribe contra o narcotráfico, argumentando que os narcotraficantes realizam práticas terroristas (narcoterrorismo, portanto, como hipérbole de narcotráfico). As Nações Unidas (2025) classificaram as mortes que resultaram de tais incursões como execuções antijurídicas [*unlawful deaths*]. Do Mar Morto a Tel Aviv, por sua vez, a polícia israelense e as Forças de Defesa de Israel hoje operam em simbiose na guerra contra o Hamas; são também solidárias na responsabilidade pela morte de setenta mil palestinos desde o ataque terrorista do dia 07 de outubro de 2023 (que ademais vitimou mais de mil cidadãos israelenses) (Pape 2025).

Os hibridismos emergentes entre o modelo arquetípico central e local, em terceiro lugar, são particularmente importantes da perspectiva deste artigo, e serão mais bem observados nas próximas seções. Como antecipado, uma das formas tradicionais de organizar (e pensar analiticamente) a polícia parte da distinção entre o modelo de polícia central e o modelo de polícia local. No Brasil, o desenho constitucional privilegiou a centralização na União e nos estados, com ênfase na Polícia Federal e nas polícias civis e militares. Esta divisão típica, no entanto, não tem subsistido a novas formas e práticas policiais.



Novos modelos, híbridos, confundem a separação clássica entre central e local mesmo nos contextos em que os tipos ideias foram gestados e ali fincaram suas bases, como no Reino Unido e na sua antiga colônia norteamericana, em que prevaleceu o modelo local; ou na França, berço do modelo centralizado. Nesse sentido, Campesi (2024: 31, trad. nossa) observa como

o auge de tal processo talvez seja registrado nos Estados Unidos, com a instituição do *Department for Homeland Security* no rescaldo dos atentados terroristas de 2001 (Walker, Katz 2012). Vice-versa, no modelo continental, assistiu-se à multiplicação daquelas que são comumente definidas “parcerias para a segurança”, no âmbito das quais as administrações locais estão sempre mais insistente mente envolvidas no trabalho de prevenção da criminalidade e manutenção da ordem tradicionalmente realizado pelas forças policiais nacionais (Robert 2009).

A descentralização do policiamento em diversas instituições locais resulta na pulverização espacial de suas atividades, que incidem de maneira cada vez mais profunda no espaço urbano. Este processo tende a se intensificar num contexto em que o próprio “espaço” se virtualiza com o aparecimento das redes sociais. Nestes ambientes, a “*policing web*” (Brodeur 2010), o *policamento em rede* – nem centralizado, nem local, nem estatal nem comunitário, e que aglutina tanto autoridades públicas quanto agências privadas – abre caminho para a necessidade da construção de políticas de *policamento da rede*: uma *web policing* que mire regular, policiar e responsabilizar interações virtuais. Na rede se dissolvem, portanto, as três distinções tipicamente associadas à organização das instituições policiais.

263

2.3. AS GUARDAS MUNICIPAIS COMO NOVA FORMA DE POLICIAMENTO

No plano infraconstitucional brasileiro, a imprecisão normativa que caracteriza a função das polícias assume renovados contornos com o recente enquadramento jurídico das guardas municipais. Este novo enquadramento turva o que já não era claro – isto é, os objetivos da polícia previstos no artigo 144 da Constituição –, mas cria também zonas cinzentas para aquilo que já estava definido: a opção constitucional pelo modelo centralizado e a divisão de competências federativas daí decorrentes. A confusão da função agora alcança as formas.

Citadas apenas uma vez no texto constitucional, as guardas municipais podem ser constituídas pelos municípios e são “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (art. 144, §8º, CRFB/88). No entanto, uma série de alterações legislativas, muitas vezes de iniciativa dos poderes executivos, e com a chancela do Supremo Tribunal Federal, tem ido além do texto constitucional e fortalecido as guardas municipais como instituições quase-policiais no exercício da segurança pública. Este processo de reconfiguração institucional ocorre por meio do engrandecimento de atividades e competências, incorporadas à rotina dos municípios sob novas roupagens jurídicas.



A própria natureza das guardas municipais foi redefinida. A proteção patrimonial original cedeu espaço para o patrulhamento preventivo. Sua integração, enquanto membros operacionais, ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), bem como a interpretação conforme à Constituição da prática de policiamento ostensivo e comunitário, consolidam o papel destas instituições no combate à criminalidade. Dissolvem-se, assim, as fronteiras entre a proteção de bens e a preservação da ordem pública. Também se confundem as fronteiras entre as atribuições policiais militares e as atribuições das guardas municipais.

Talvez o ápice das alterações normativas venha manifesto, mais recentemente, na constituição de uma elite da guarda. No município do Rio de Janeiro, em 2025, criou-se um órgão especializado na Guarda Municipal, dotado de autonomia e armamento de fogo, com autorização expressa para o policiamento. Tais iniciativas integram um ciclo maior de metamorfose, sugerindo que, na prática, a guarda municipal transita de uma força administrativa de proteção patrimonial para uma nova polícia municipal – tudo isso realizado com a autorização e o esforço jurídico-normativo dos diversos atores federativos.

Mas quem sabe não resida também neste processo a chance de experimentar outras práticas, preenchendo os não ditos e precisando aquilo que está maldito no ordenamento. Nem a descentralização descoordenada, tampouco a centralização militarizada: talvez nas cidades estejam latentes as condições de operar um deslocamento, uma mirada que permita construir o espaço da segurança a partir do território em que ela se materializa. Num esforço de coordenação e descentralização no qual atuam, convergindo e divergindo, forças centrípetas e forças centrífugas, nos municípios quiçá sobrevivam as possibilidades da deliberação e da construção de uma segurança pública desde baixo.

264

3. O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DAS GUARDAS MUNICIPAIS ENTRE POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA

3.1. A INCLUSÃO FORMAL NAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

3.1.1. A PRIMEIRA PALAVRA CONSTITUCIONAL: O RE 846.854/SP E A VEDAÇÃO À GREVE (2018)

No Recurso Extraordinário (RE) 846.854/SP, em 2018, o STF enfrentou a questão da competência para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas, tendo como caso concreto a paralisação da Guarda Civil Municipal de São Bernardo do Campo. Por maioria, fixou-se então a tese da competência da Justiça Comum em tais dissídios. Para sustentar essa conclusão, o STF enquadrou as guardas municipais como integrantes do sistema constitucional de segurança pública, apoiando-se para tanto no Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014). Segundo dados atualizados, 95,58% dos municípios afirmam contar hoje com leis que complementam o Estatuto e institucionalizam suas guardas municipais (Brasil 2025).



O Ministro Alexandre de Moraes defende que “os guardas municipais, (...) por atuarem em prol da manutenção da ordem pública e na prevenção e enfrentamento à criminalidade, desenvolvem serviço público essencial insuscetível de paralisação”. O acórdão, assim, aproximou as guardas ao policiamento ostensivo e ao combate à criminalidade, com o Ministro Gilmar Mendes alertando para “o impacto direto da paralisação (...) na segurança das cidades”. A correlação introduziu, implicitamente, a premissa de que as guardas desempenham papel ativo na preservação da ordem pública, esboçando sua natureza como órgãos de segurança pública. Este esboço se viria a se tornar desenho com a Lei 13.675/2018 (Lei do SUSP).

3.1.2. A INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA: O EXECUTIVO, O LEGISLATIVO E A LEI DO SUSP (2018)

A Lei Federal 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2018, normatizando a articulação das guardas municipais com o arranjo institucional de segurança pública de âmbito nacional, uma vez que a lei estabelece a segurança pública como “responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (art. 2º).

A cooperação das guardas municipais, que antes parecia faculdade discricionária nos termos do Estatuto das Guardas Municipais (§ único do art. 5º: “poderá atuar conjuntamente com órgãos da segurança pública da União e dos Estado”), torna-se imperativo do esforço racionalizador da lógica sistêmica. Esta cooperação ocorre no enquadramento definitivo na arquitetura da “ordem pública e da incolumidade *das pessoas e do patrimônio*” (art. 1º). A norma promove ainda reconfiguração decisiva ao posicionar as guardas municipais (§ 2º, inciso VII, do art. 9º) como “integrantes operacionais” do SUSP, atuando ladoada pelas polícias federais, civis e militares “de forma cooperativa, sistêmica e harmônica”.

Nesta integração operacional, as guardas municipais veem a indeterminação semântica daquela faculdade discricionária preenchida pela gramática da segurança pública nacional, validando sua metamorfose em polícia municipal. Hoje, mais de 60% dos municípios afirmam possuir guardas que realizam atividades de policiamento *comunitário* (Brasil 2025).

3.1.3. A CONSOLIDAÇÃO JUDICIAL: O STF E A ADPF 995 (2023)

O julgamento da ADPF 995, em 2023, aprofundou as premissas do RE 846.854/SP, consolidando a integração das guardas ao SUSP, mediante interpretação conforme à Constituição dos artigos 4º do Estatuto das Guardas Municipais e 9º da Lei do SUSP. O Ministro Alexandre de Moraes externava então que era “evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta”, vinculando a atuação das guardas a um modelo cooperativo, mas que, neste caso, não esgota todas as abordagens possíveis de segurança pública. A decisão flexibiliza a tradicional compreensão taxativa do rol do artigo 144 da Constituição e alude a atividades de patrulhamento preventivo

e buscas pessoais em situações excepcionais, fazendo zona cinzenta entre proteção patrimonial e repressão criminal.

3.2. A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES DE POLICIAMENTO

3.2.1. A CONSOLIDAÇÃO EXECUTIVA: O DECRETO FEDERAL 11.841/2023

O Decreto Federal 11.841/2023 disciplina o Estatuto das Guardas Municipais. O patrulhamento, aqui, deixa de ser *princípio mínimo*, como no artigo 3º do Estatuto, para se tornar simplesmente *preventivo* (art. 2º). A norma reafirma a “cooperação” e a “integração” com os órgãos de segurança pública (Arts. 1º e 3º), determinando que os entes federativos “disciplinarão, mediante termo de cooperação técnica, as formas de colaboração e de atuação conjunta das guardas municipais com os demais órgãos de segurança pública” (art. 4º). O artigo 5º determina que, diante de “ocorrências que configurem ilícito penal”, é autorizado às guardas: “realizar a prisão em flagrante dos envolvidos”; “apresentar o preso e a correspondente notificação circunstanciada da ocorrência à polícia judiciária competente”; e “contribuir para a preservação do local do crime”. O caráter policial é *claramente implícito*.

3.2.2. A ÚLTIMA PALAVRA CONSTITUCIONAL? O TEMA 656 (2025)

Um foco importante do conflito federativo gerado pela incursão dos municípios na seara do policiamento localiza-se na Lei Municipal 13.866/2004 de São Paulo, que atribuiu à sua guarda função de “*policimento preventivo e comunitário*” (art. 1º, I). O termo “policimento” foi o estopim para o questionamento em juízo, ainda no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Em meio ao trâmite, o legislador alterou o texto original com a Lei Municipal 14.879/2009, substituindo a expressão combatida por “ações de segurança urbana”. O TJSP terminou por declarar inconstitucional a redação inicial, reconhecendo ali funções típicas da polícia militar. No entanto, a nova redação, ao preservar intacto o cerne da atuação *policialesca*, exigiu uma definição sobre os limites da competência municipal. Coube ao STF, no julgamento do RE 608.588/SP, arbitrar a validade de ambas as redações.

Ao julgar o Recurso Especial sob a sistemática da repercussão geral (Tema 656), a Corte, por maioria, deu provimento ao recurso, fixando a tese da constitucionalidade do exercício de ações de segurança pública pelas guardas municipais, inclusive policiamento, vedadas apenas as atividades de polícia judiciária. O STF inicialmente distinguiu policiamento ostensivo, preventivo e comunitário, mas evoluiu para incluir, de forma explícita, o policiamento ostensivo na Tese 656. No acórdão, o Ministro Alexandre de Moraes destaca a integração das guardas ao SUSP, enquanto o Ministro Flávio Dino defende a lógica da polícia de proximidade, sem, contudo, delimitar conceitualmente o *perímetro da proximidade*. A ausência na decisão de critérios normativos para diferenciar as modalidades de policiamento pode tensionar os limites entre competências municipais e estaduais.

O acórdão revela ainda a tendência de vincular a segurança municipal exclusivamente à atuação das guardas municipais, sem aprofundar alternativas de política pública não policiais, extrapolando o texto constitucional no que concerne às atribuições destas instituições. Como contrapeso, o STF incluiu a submissão das guardas ao controle externo do Ministério Público. Todavia, tal determinação surge sem fundamentação robusta e ausente de análise da adequação e da proporcionalidade da salvaguarda, se considerado seu impacto ao autorizar funções de policiamento por milhares de corporações municipais. A decisão adota, assim, uma interpretação que deixa ambiguidades conceituais e lacunas operacionais, construindo um modelo funcionalmente expansivo, porém normativamente frágil.

3.2.3. A ELITE DA GUARDA: A LEI COMPLEMENTAR 282/2025 DO RIO DE JANEIRO

A Lei Complementar 282/2025 do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa do Poder Executivo e aprovada em junho de 2025 pela Câmara Municipal, “dispõe sobre o uso de arma de fogo pela divisão de elite da GM-RIO – Força Municipal”. A lei cria um “órgão especializado denominado divisão de elite da GM-RIO – Força Municipal, competente para realizar *policimento ostensivo, preventivo e comunitário*” (art. 17-A). Plenamente autorizadas as guardas a realizar atividades de segurança, agora, o Município determina a criação de um órgão de elite composto por funcionários mediante “contratação por tempo determinado” (art. 17-P). A toda esta elite da guarda é autorizada, sem distinções, “o porte funcional de arma de fogo” (art. 17-A).

É significativo que a lei também contenha extenso rol de salvaguardas, como câmeras corporais, criação de corregedorias e ouvidorias independentes e acompanhamento psicológico obrigatório. De alguma forma essas medidas revelam o reconhecimento implícito de que a guarda está sendo direcionada para funções que historicamente suscitam questões nas polícias militares brasileiras. Tratando-se de mecanismos de controle típicos de corporações policiais ostensivas e armadas, ao prevê-las, o legislador municipal sugere, ainda que tacitamente, estar criando uma corporação muito próxima da polícia.

A LC 282/2025 é objeto da recente ADPF 1238, no STF. Esta ação tem, em princípio, o potencial de reabrir o debate, testando os limites da tese fixada anteriormente no Tema 656. Atualmente, os municípios contam com unidades especializadas diversas – de fiscalização ambiental, trânsito, mesmo de ronda ostensiva – (Brasil 2025), mas nenhum outro município afirma possuir uma “divisão de elite”.

4. A ENTRADA DA SEGURANÇA NA PAUTA DOS MUNICÍPIOS SOB A PERSPECTIVA DO ARRANJO FEDERATIVO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1. A ASCENSÃO DO TEMA DA SEGURANÇA NA AGENDA MUNICIPAL E SEUS DESDOBRAMENTOS CONCRETOS

O tema da segurança pública vem ganhando cada vez mais peso no conjunto de questões tidas como prioritárias pelos moradores das grandes cidades brasileiras. Dados coligidos a partir do Anuário de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2025, 2024, 2023, 2022) mostram que a aceleração das despesas municipais com segurança pública já vinha aumentando ano a ano de forma consistente e acelerada, apresentando, no intervalo entre 2021 e 2024, um crescimento de 58,2%. Esta variação é notável mesmo se considerarmos que a União e os Estados também aumentaram suas despesas com segurança, mas em percentuais significativamente menores, de 36,9% e 19,8% respectivamente.

Tal movimento ganha um sentido específico se forem considerados os dados desagregados da despesa com segurança pública. Assim, quando observada a variação das despesas a partir de subfunções orçamentárias, fica claro que o gasto com policiamento responde substancialmente pelo incremento da despesa com segurança no nível municipal, com um crescimento de 31,4% no intervalo observado. Cabe destacar que a tendência observada neste recorte temporal assinala uma fortíssima aceleração da despesa entre 2022 e 2024, com especial destaque para o último ano, quando a variação positiva da despesa com policiamento saltou de 12,3% para 31,4%.

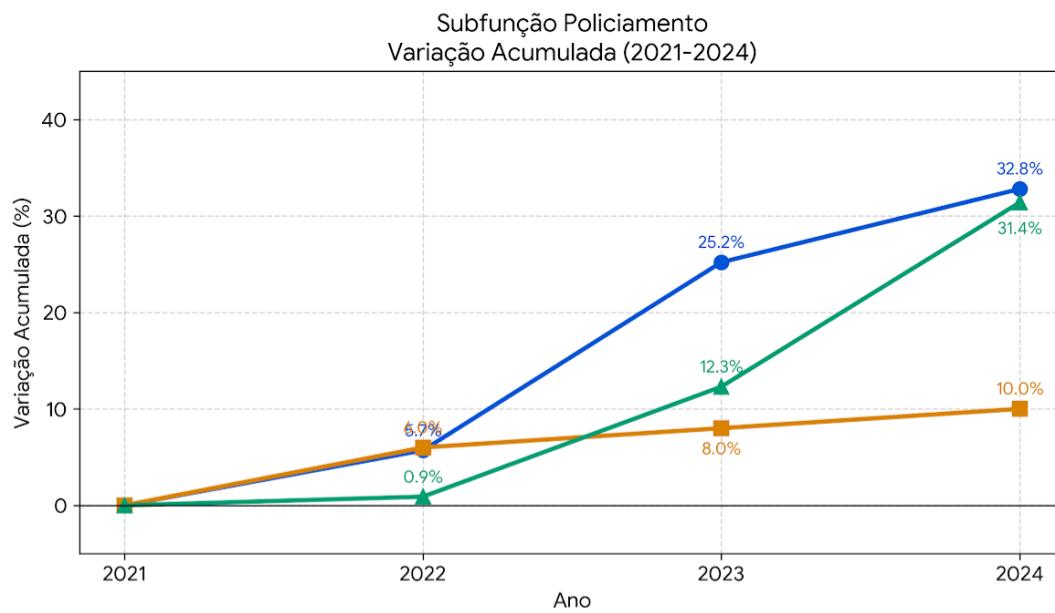
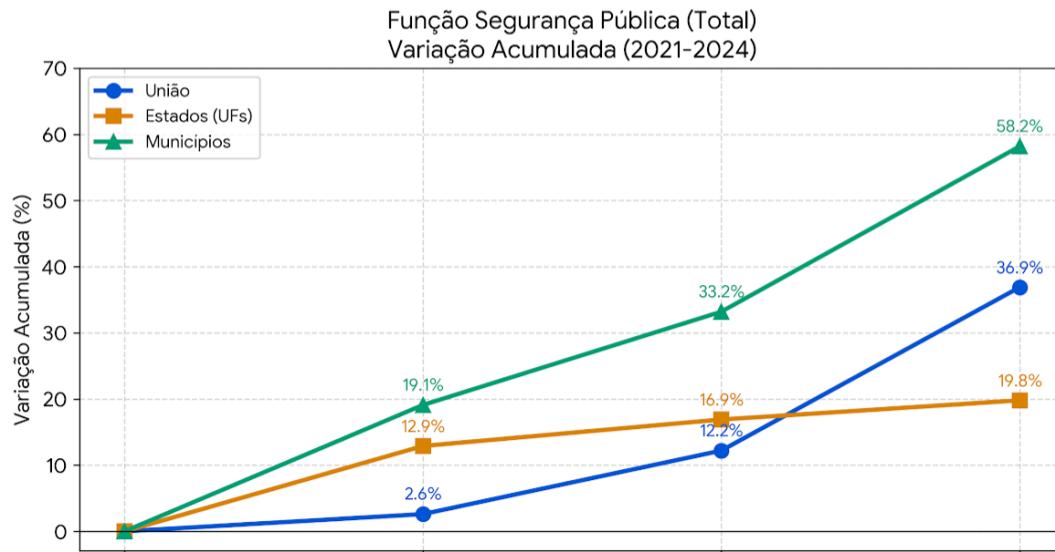
Os dados desagregados revelam ainda que, embora os municípios venham ampliando consistentemente suas despesas com segurança, não há padronização na forma como estes gastos são registrados, o que dificulta a avaliação de sua efetividade. Conforme apontam Peres e Bueno (2025), mais da metade dos municípios brasileiros já declararam gastos com segurança pública, porém a ausência de mecanismos adequados de registro e avaliação impede que se saiba com precisão como estes recursos têm sido alocados e se produziram os resultados esperados.

A União, por seu turno, também apresenta crescimento das despesas com policiamento – ainda que com uma tendência de aceleração na subfunção policiamento menos acentuada do que a dos municípios – o que indica um movimento expansivo da despesa com segurança nos âmbitos nacional e local, ao passo que nos Estados se observa praticamente uma estabilidade da despesa na subfunção policiamento.



Os gráficos a seguir ilustram estas tendências:

Comparativo de Crescimento: Segurança Pública Total vs. Policiamento



269

Elaboração dos autores.

Fonte: Anuários Brasileiros de Segurança Pública (2022, 2023, 2024, 2025). Base 2021 = 0%.

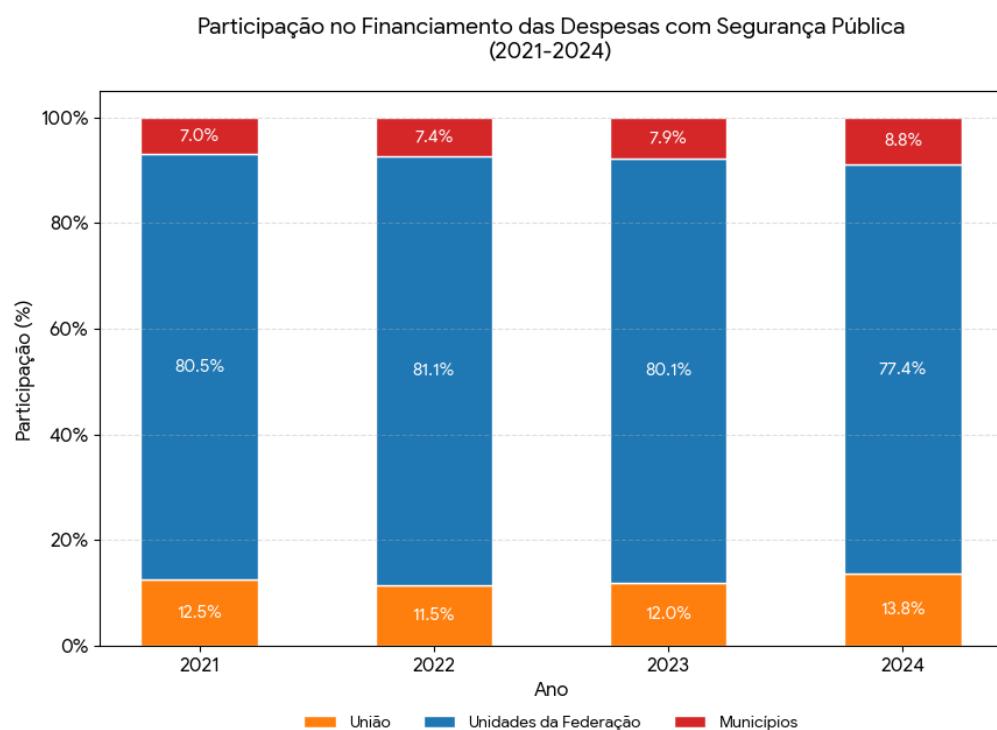
Examinando a questão sob a perspectiva da participação dos entes federativos nas despesas totais com segurança pública, podem-se extrair do Anuário de Segurança Pública dados que indicam um claro aumento da participação da União



e dos Municípios na despesa total, ainda que os Estados continuem a responder pelo maior volume despendido. Independentemente do peso dos Estados nesta área, o elemento mais saliente dos dados analisados é, como dito, o do crescente protagonismo dos níveis nacional e local na segurança, com especial destaque para os municípios.

Os dados indicam que a União, após uma pequena queda de participação na despesa total com segurança em 2022, atingiu 13,8% de participação, enquanto os municípios, de forma consistente, vêm aumentando ano a ano sua despesa, tendo saído de uma participação de 7,0% em 2021 para 8,8% da despesa total dos entes federados com segurança em 2024, o que sugere uma clara tendência de aumento.

O gráfico a seguir ilustra este ponto:



Fonte: Adaptação do Gráfico 83 e Tabela 102. Dados: Ministério da Fazenda/STN e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025, p. 339).

4.2. OS MUNICÍPIOS E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP). ENQUADRANDO A QUESTÃO SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO

A partir dos dados discutidos na seção anterior, dois movimentos distintos apontam para uma transformação do cenário das políticas de segurança pública. A natureza dessa transformação dependerá da maneira como se resolverão as contradições e afinidades que permeiam tais movimentos. Um primeiro movimento se refere ao progressivo espraiamento da questão da segurança pública para o plano municipal. Este movimento logicamente não implica em que o problema da violência urbana já não estivesse colocado antes, nem que os Estados

tenham deixado de exercer protagonismo, até porque têm sob sua atribuição a atuação das polícias militares.

A questão é que a segurança pública entrou com grande peso na agenda política dos municípios, como algo que envolve suas responsabilidades e atribuições, o que suscita o interesse em compreender como a assimilação política e institucional desses papéis se dará e com que repercussão tanto no plano local quanto no plano nacional. O fato de a segurança pública ser um tema de “interesse local” para os fins do artigo 30, incisos I e V da CF/88 não está em questão aqui. O ponto consiste em entender a partir de que balizas os municípios irão emprestar sentido aos seus papéis nesta seara e de que modo isto organizará sua resposta. Por este ângulo, os intensos debates e propostas legislativas de reformulação das guardas municipais ganham relevância. Isto porque, embora a aprovação do Estatuto das Guardas Municipais por meio da Lei Federal 13.022/2014 já conte mais de dez anos, é notório que municípios de peso como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, dentre outros, decidiram apostar mais recentemente na reformulação de suas guardas municipais, numa clara tentativa de articulação política responsável ao que é visto como expectativa do eleitorado.

O segundo movimento a ser destacado consiste na iniciativa recente do governo federal de constitucionalizar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Proposta de Emenda Constitucional – PEC 18/2025, ainda que a Lei do SUSP esteja em vigor e remonte ao ano de 2018 (Lei 13.675/2018). Com esta medida, que contempla as guardas municipais, dentre outras frentes, o governo federal pretende, por meio da concentração de atribuições diretrizes e de coordenação na União, ampliar o alcance do SUSP e obter maior articulação entre os entes integrantes do sistema, inclusive por meio de instrumento específico de financiamento, solidificando-o no texto da Constituição.

Este movimento se articula claramente à edição do Decreto 11.841/2023, que regulamentou a Lei Federal 13.022/2014, o Estatuto das Guardas Municipais, quase dez anos depois de sua promulgação. A retomada, pelo governo federal, das leis 13.675/2018 e 13.022/2014 pode ser claramente articulada à tentativa de reinvestir no SUSP como mecanismo para o estabelecimento de parâmetros e diretrizes nacionais uniformes para a atuação dos órgãos de segurança pública.

Assim, embora de um lado os municípios venham expandindo ou reformulando os papéis das guardas municipais para lhes atribuir funções de policiamento ostensivo e uso de armas de fogo, de outro a União vem buscando estabelecer mecanismos de articulação das partes ao todo representado pelo SUSP. Ao passo que o primeiro movimento parece ser centrífugo, o segundo apresenta, em alguma medida, a tendência centrípeta.

Ancorados em compreensões e abordagens do problema da segurança pública muitas vezes divergentes, e não raro animados por projetos políticos concorrentes, a resultante destes distintos movimentos será certamente mediada (ainda que não determinada) pelo arcabouço jurídico-institucional do federalismo cooperativo



brasileiro, com suas potencialidades e gargalos. Cabe perguntar, então, que arranjos jurídico-institucionais podem estruturar uma política de segurança pública democrática e republicana à luz dos elementos que estão postos, que parecem operar em direções distintas e responder a orientações políticas e contextos sociais diversos. Em um nível mais específico, esta inquirição deve contemplar o lugar que este arranjo jurídico-institucional pode reservar às guardas municipais.

A abordagem destas questões deve partir de algumas características institucionais do federalismo brasileiro, a fim de verificar como elas se apresentam e atuam com relação ao tema da segurança pública. Embora o federalismo brasileiro constitua um dos principais traços institucionais a serem considerados aqui, não há um desenho uniforme para todas as áreas de políticas públicas, assim como seus mecanismos concretos de operação e articulação podem sofrer o influxo de distintos legados institucionais (Bucci 2023) e variar de uma área para outra. Isto chama atenção para a necessidade de uma análise mais atenta ao modo como foram organizados ao longo dos últimos anos os mecanismos que operacionalizam o federalismo cooperativo no Brasil.

Interpelando a interpretação de que o federalismo brasileiro seria excessivamente descentralizado e autárquico e que isto prejudicaria a efetividade das políticas públicas, Marta Arretche (2010) produziu influente análise demonstrando que aquela leitura ignorava dois aspectos fundamentais, a saber: (i) o papel das desigualdades regionais históricas como motivação para a centralização da autoridade na União; e (ii) a necessidade de distinguir entre a execução de políticas (*policy-making*) e a autoridade decisória sobre elas (*policy decision-making*). A especificidade brasileira residiria, então, em uma combinação de elevada execução descentralizada com forte regulação federal como resposta às desigualdades estruturais do arranjo federativo.

Este caminho teria levado à institucionalização de mecanismos que operam simultaneamente na redução de desigualdades locais e na organização dos meios de coordenação nacional sem supressão do compartilhamento de responsabilidades entre os entes. Alguns destes mecanismos, segundo Arretche, seriam as “transferências constitucionais redistributivas” (especialmente o Fundo de Participação dos Municípios – FPM), que buscam reduzir significativamente a desigualdade de receitas entre municípios, as “transferências condicionadas universais” (como o FUNDEB), que associam o acesso aos recursos à oferta efetiva dos serviços, visando à sua universalização, e a “vinculação constitucional de receitas”, que obriga municípios a destinar no mínimo 25% para educação e 15% para saúde.

A combinação destes mecanismos, ou os arranjos nos quais eles são empregados, produziria, segundo Arretche (2010), um padrão claramente discernível, em que determinadas políticas públicas são priorizadas com recursos no nível local e executadas com menor grau de discricionariedade e



heterogeneidade entre os municípios. Seriam exemplos destas políticas – que a autora chama de “políticas reguladas” – a saúde e a educação. Nestas, o governo federal conseguiria estimular a execução de políticas sociais redistributivas mesmo quando há preferências político-ideológicas contrárias por parte de maiorias ou elites locais.

Uma lição importante que se pode extrair disso a fim de pensar a questão da segurança pública em nível municipal é a de que o delineamento trazido na Constituição pode ser uma causa necessária, mas não suficiente, para a formação de um arranjo de políticas públicas “reguladas”, isto é, dotadas de coordenação nacional, padrões de provisão do serviço e menor heterogeneidade e discricionariedade no âmbito local. O padrão descrito por Arretche (2010) resulta, portanto, de uma construção política e institucional ao longo das últimas décadas, não necessariamente igual entre as distintas áreas de atuação do Estado brasileiro.

Assim, foi o processo histórico de materialização do programa constitucional em áreas como saúde e educação que sofisticou e consolidou os mecanismos de cooperação, aprofundando a dimensão sistêmica na provisão de direitos e produzindo o ferramental jurídico-institucional que fundamenta determinadas capacidades políticas e técnicas do Estado brasileiro nestas áreas (Brunet e Bucci 2021).

5. A SEGURANÇA PÚBLICA EM PERSPECTIVA COMPARADA. DESAFIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL E OS TERRITÓRIOS DA POLÍTICA PÚBLICA

5.1. O DIFÍCIL PARALELO ENTRE A SEGURANÇA PÚBLICA E OUTROS SISTEMAS FEDERATIVAMENTE INTEGRADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. A QUESTÃO DOS LEGADOS INSTITUCIONAIS

Os elementos institucionais destacados na seção anterior são relevantes para pensarmos como o federalismo brasileiro pode lidar com as citadas forças centrífugas e centrípetas no campo da segurança pública. Partindo da premissa de que certas capacidades foram construídas ao longo do caminho, conclui-se que a trajetória anterior das políticas públicas joga aqui um peso importante. A questão da trajetória e do seu papel explicativo na formação de determinadas capacidades estatais pode ser enriquecida a partir da noção de “legados institucionais”, elaborada por Maria Paula Dallari Bucci no contexto da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP).

Os legados institucionais, no contexto da abordagem Direito e Políticas Públicas desenvolvida por Bucci, referem-se ao conjunto de construções jurídico-institucionais produzidas no Brasil desde a Constituição de 1988. Um aspecto destacado pela autora são os padrões duradouros de cooperação federativa apoiados em bases jurídicas consistentes, capazes de promover a formação incremental de consensos sem bloquear os dissensos necessários ao avanço democrático (Bucci 2023). Ao conferir atenção a experiências bem sucedidas, como a Sistema Único de Saúde (SUS), Bucci argumenta que os legados institucionais são

resultado de políticas públicas que se consolidaram através de múltiplas dimensões simultâneas de institucionalização, como a organizacional (criação de órgãos executivos), a substantiva (regulação de provisões e ofertas), a participativa (instâncias de participação social), a financeira (fontes de financiamento e vinculação orçamentária), a de articulação (instâncias de coordenação federativa) e a instrumental (criação de ferramentas operacionais). Nesta medida, tais experiências constituem também um “repertório institucional” que poderia ser mobilizado.

Sem prejuízo disso, se as experiências bem-sucedidas de institucionalização incrementam a resiliência de determinados sistemas de políticas públicas e fornecem repertórios e experiências replicáveis, não se pode desconsiderar que o peso da trajetória também pode jogar um papel relevante no sentido contrário. Isto é no sentido de criar resistências e galvanizar interesses contrários às iniciativas de articulação interfederativa, além de cristalizar arranjos institucionais disfuncionais. Este é um aspecto particularmente sensível no caso da política de segurança pública.

A fim de fundamentar seus votos no julgamento do RE 608.588, em que foi fixado o Tema 656, os ministros do STF apresentaram diversos dados sobre o processo de ampliação do efetivo das guardas municipais no Brasil e seu envolvimento com atuações que a Corte entendeu configurarem atividade típica de segurança pública. A posição predominante naquele julgamento evocava, ainda, que o percentual de municípios brasileiros que possuem Guarda Municipal saltou de 14,1% em 2006 para 17,8% em 2012, chegando a 19,4% em 2014 e alcançando 26,3% em 2023.

Tais dados, além de revelar um crescimento consistente do quantitativo de guardas municipais em dez anos, mostram que os municípios parecem enxergar nas guardas uma de suas principais, senão a principal abordagem ao tema da segurança pública em nível local. Nesta linha, ao revelar uma forte tendência no nível dos municípios, os dados parecem confirmar o que Benedito Mariano e Eduardo Pazzinato já identificaram como um possível empecilho para a articulação de uma política de segurança cidadã, orientada ao aspecto preventivo e mais integrada a outras políticas sociais no nível local que poderiam ser “realizadas independentemente do município ter ou não Guarda Civil Municipal”. Isto porque, a discussão da Segurança Pública municipal acaba passando, na maioria das vezes, pelas atribuições e identidades socioprofissionais das guardas municipais (Mariano e Pazzinato 2024).

É importante lembrar que, no acórdão, os dados são citados em abono à tese de que as guardas municipais devem exercer funções de policiamento, em um argumento revelador da pouca clareza acerca dos limites entre os papéis das polícias militares e das guardas municipais. A rigor, a posição predominante do STF não apenas ratificou aquela tendência verificada nos municípios como também emitiu uma sinalização clara de que o processo poderia eventualmente ir mais

longe. Assim, municípios como o do Rio de Janeiro, após a fixação do Tema 656, sentiram-se habilitados a propor reformulações em suas guardas.

De outro lado, tendo sido inúmeras vezes citado no acórdão do STF que fixou o Tema 656 – inclusive para legitimar o exercício de funções de policiamento pelas guardas municipais –, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) parece representar a tentativa do governo federal de contrarrestar a tendência atomizante de proliferação de iniciativas locais sem que haja diretrizes nacionais, padrões a serem observados e mecanismos de pactuação de objetivos e meios para alcançá-los. As inúmeras alusões ao SUSP no RE 608.588 e em outros julgados sugerem que, buscando encontrar a quadratura do círculo, o STF pretende liberar mais forças e investimentos em todos os níveis federativos na segurança pública, esperando que o SUSP exerça sobre estas forças uma ação organizadora e racionalizadora.

Assim, no julgamento do RE 608.588, com exceção das posições vencidas dos Ministros Zanin e Fachin, a grande maioria das citações ao SUSP utiliza a incorporação das guardas municipais a um sistema nacional como justificativa para o reconhecimento de seu papel em atividades de policiamento. O principal argumento utilizado pela maioria do STF foi a Lei 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e expressamente incluiu as guardas municipais como “integrantes operacionais” do sistema, ao lado das polícias federal, rodoviária federal, civil, militar, bombeiros e órgãos do sistema penitenciário.

A despeito destas menções ao SUSP, pode-se destacar no acórdão um eloquente silêncio em relação ao modo como esse sistema pode efetivamente incorporar as guardas municipais, isto é, não há menção nem aprofundamento relevante a instâncias e mecanismos específicos de articulação, nem tampouco referências ao modo como o ordenamento jurídico pode estabelecer limites que evitem a sobreposição de papéis e a emulação de formas organizativas típicas das polícias pelas guardas municipais. O que mais se aproxima disso, sem que tenha havido densificação e avanço quanto ao ponto, são os debates em torno dos sentidos do termo “policamento” e suas variantes “comunitário”, “preventivo” de “proximidade”.

Com isso, aspectos importantes deixaram de ser esclarecidos, como por exemplo o de definir se a diferença entre guardas municipais e polícias reside apenas na finalidade (proteção de bens, serviços e instalações municipais, no caso das primeiras) ou também nos meios e na forma de atuação. Também não fica claro se a estrutura organizacional importa, o que resulta ainda na indefinição sobre se guardas civis podem exercer as mesmas atividades que órgãos com estrutura militar, dentre outros problemas. Tais lacunas não são atribuíveis apenas ao STF. Neste ponto, o julgado ecoa um processo de institucionalização que já está em curso, a passo batido, nos últimos anos sem que tais temas tenham sido enfrentados, o que não exclui a possibilidade de que tenham sido deliberadamente evitados. O que o julgado parece esperar é que, em direção oposta a este legado,

uma institucionalização virtuosa do SUSP possa encaminhar este processo para uma direção racionalizadora do sistema.

A despeito dessa expectativa, o claudicante histórico das tentativas de institucionalização de um sistema nacional de segurança pública evidencia lacunas estruturais que persistem até hoje. Diferentemente de áreas como saúde, educação e assistência social, a Carta Magna não previu sistemas baseados no tripé *conselho – fundo – plano*, tampouco estabeleceu mecanismos de coordenação e cofinanciamento entre os entes federativos (Bianchi 2024). Essa ausência constitucional resultou em concentração desequilibrada de despesas nos estados, atribuiu à União papel coadjuvante e negligenciou os municípios.

Apresentado como proposta no primeiro governo Lula (2003-2010), com inspiração no SUS, o SUSP somente foi formalizado legalmente com a aprovação da Lei 13.675/2018, no governo Temer. Nesse interregno, pode-se mencionar a iniciativa do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania em 2007 (Lei 11530/07), que enfatizou a complementaridade entre direitos humanos e eficiência policial, mas sem propor transformações profundas na estrutura das polícias (Felitte 2023). O terceiro governo Lula (2023-2024) relançou o PRONASCI e atualizou o Plano Nacional 2021-2030 (Decreto 10.822/2021), sem resolver lacunas críticas, pois o SUSP opera em base infraconstitucional e segue frágil o controle civil sobre os braços armados, além dos obstáculos legais que impedem o compartilhamento de informações entre órgãos (Bianchi 2024).

Assim, as iniciativas de organização de um sistema nacional de segurança pública apontam, do ponto de vista da institucionalização de regras e acordos básicos por meio da adesão de múltiplas instâncias federativas, um processo bastante frágil, aquém das apostas contidas no julgado do STF antes analisado, sendo notável a ausência de aprofundamento sobre o papel dos municípios. Cabe examinar como o esforço de constitucionalização do SUSP, movimento mais recente do governo federal, se articula a este processo.

Apresentado pelo governo por meio da PEC 18/2025, o projeto de constitucionalização do SUSP busca responder a algumas dessas lacunas. Para além da constitucionalização, um primeiro aspecto digno de nota é a tentativa de explicitar que ficarão a cargo da União determinadas funções de planejamento e coordenação. Há alterações propostas concomitantemente nos artigos 22 e 24 da CF/88, a fim de atribuir competência legislativa exclusiva da União para a edição de normas gerais de segurança pública, defesa social e sistema penitenciário, sem prejuízo da competência concorrente entre os entes para os temas de segurança pública e defesa social. A isto se articula uma competência administrativa comum, prevista no artigo 23, para “prover os meios”, isto é, estruturar o sistema, sem que haja avanço relevante sobre as instâncias e os mecanismos em que a indispensável articulação dessa atuação administrativa – e das políticas públicas a ela correlatas – se dará.

A proposta procura resolver ainda a questão do cofinanciamento do sistema, com a expressa previsão de fundos a serem criados e mantidos pelos entes. Fica nítida a tentativa de incorporar os municípios mais expressamente ao sistema, embora isto tenha se dado através de um reforço da Guarda Municipal como meio precípua através do qual os municípios se integram à segurança pública, em uma perspectiva estreita.

Trazendo a previsão de fundos específicos – Fundo Nacional de Segurança Pública e o Fundo Penitenciário Nacional – por meio do novo parágrafo 11 do artigo 144 da CF/88, pode-se notar nesta proposta de constitucionalização do SUSP um esboço do tripé *conselho* (previsto no art. 21, XXVII), *fundos* (§11) e *planos* (art. 21, XXVII), presente em outros sistemas de políticas públicas (Sales, 2023), embora o texto não traga orientações sobre a forma de distribuição dos recursos, que segue dependendo de lei.

O ponto é bastante sensível, pois o problema do financiamento envolve um desequilíbrio federativo. Conforme dados sistematizados na seção 3.1, mesmo com a ampliação da participação da União e dos Municípios, os Estados seguem respondendo por aproximadamente 77% das despesas totais com segurança pública no país. Como ressaltado por Peres e Bueno (2025), este dado suscita, no mínimo, incerteza quanto a um eventual protagonismo da União na coordenação de esforços e integração entre os entes quando sua participação, do ponto de vista do financiamento, é ainda bastante baixa.

Diferentemente do que ocorre em áreas como saúde e educação, na segurança pública o governo federal dispõe de limitada capacidade de condicionar repasses à adoção de padrões e diretrizes nacionais. A assimetria entre a pretensão coordenadora e a participação no financiamento constitui, assim, um elemento importante a ser levado em conta para a efetividade do SUSP.

A este problema soma-se o da baixa sistematização dos registros orçamentários na área. Como observam Peres e Bueno (2025), a dificuldade de análise das despesas com segurança pública decorre, em grande medida, da forma como esses gastos são registrados, o que constitui um reflexo direto da baixa institucionalização da política de segurança no país. No caso dos municípios, esta fragilidade é ainda mais acentuada, posto que não há obrigatoriedade legal de gastos com segurança nem fonte de receita específica para esta finalidade, o que dificulta a identificação do escopo das iniciativas municipais e a avaliação de seus resultados.

A proposta de constitucionalização do SUSP, ao prever expressamente fundos específicos com vedação de contingenciamento, busca enfrentar parte deste problema. Todavia, ao não especificar percentuais, critérios objetivos de repasse ou fontes permanentes de receita, a PEC 18/2025 remete à legislação ordinária decisões cruciais que condicionarão a efetividade do sistema. Sem mecanismos claros de cofinanciamento que associem o acesso aos recursos à adoção de padrões e à

observância de diretrizes, o SUSP corre o risco de reproduzir, no plano normativo constitucional, as mesmas fragilidades atuais.

Mas há ainda outros aspectos irresolvidos que merecem atenção. Dentre estes, o fato de que o modelo proposto pouco ou nada altera do modelo policial vigente, mantendo sua fragmentação. Além disso, mesmo no plano dos processos decisórios, que parecem ter sido alvo de preocupação quando da definição de atribuições nos artigos 22, 23 e 24 da CF/88, há lacunas em relação a quais processos decisórios e como eles funcionarão. Neste ponto, sem maiores pistas ou diretrizes, o problema é remetido, pelo novo parágrafo 7º do artigo 144 da CF/88, à legislação ordinária. Dessa forma, nota-se que a estratégia adotada rumou no sentido de constitucionalizar o que já existe em lei ordinária (SUSP, fundos, guardas municipais) e de introduzir alguns instrumentos novos, evitando, contudo, um confronto ainda mais difícil com corporações policiais e governadores ao manter modelo policial atual.

Comparando-se os dois veios de institucionalização acima explorados, ou seja, o da expansão das guardas municipais com perfil de policiamento e como principal mecanismo de atuação dos municípios na seara da segurança pública, de um lado, e o da recente constitucionalização do SUSP, de outro, é possível concluir que há afinidades e dissonâncias que, em seu conjunto, formam um legado permeado por contradições, que lança limites importantes para a emulação de estratégias bem sucedidas em outros sistemas nacionais de políticas públicas.

278

5.2. PERSPECTIVAS DIANTE DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: OS TERRITÓRIOS E A RELEVÂNCIA DA DIMENSÃO LOCAL

A crescente atenção que o tema da segurança pública vem angariando na sociedade, associada à sua identificação pelos agentes políticos como assunto de responsabilidade compartilhada por todos os entes federativos, criam uma janela de oportunidade para que a questão passe por um processo mais profundo de institucionalização, com chance de transpassar a fronteira que separa políticas de governo das políticas de Estado. O reconhecimento de que os municípios têm um papel relevante nesta seara abriu passagem para a consolidação da ideia de que uma política de Estado, neste caso, pode encontrar esteio na adoção de um sistema integrado, baseado em colaboração interfederativa e pactuação, retificando um processo de institucionalização que percorreu até aqui um caminho bem diverso daquele que pode ser observado em sistemas mais consolidados, como o de saúde.

Nos sistemas de políticas públicas mais enraizados, os municípios desempenham papel fundamental na provisão dos serviços, assegurando capilaridade e garantindo sua efetiva implementação. Vejam-se, por exemplo, os papéis que os municípios desempenham na educação infantil e fundamental, na atenção primária em saúde e no funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), sem os quais as políticas de saúde, educação e



assistência social simplesmente não funcionariam. Este seria, em princípio, um indicativo da possibilidade de emulação, no âmbito da segurança pública, de determinadas estratégias presentes em outros sistemas de políticas públicas (Módolo e Ruiz 2025), desde que se tenha em conta determinadas lacunas e contradições específicas do processo de institucionalização das políticas de segurança pública.

Porém, o SUSP não remove, por si só, determinadas incrustações do processo de institucionalização da segurança pública no Brasil até aqui, algo que nem a transição democrática dos anos 1980 eliminou. Ele tampouco reverte, por si mesmo, a tendência jáposta em marcha de emular o modelo das polícias militares no âmbito das guardas municipais. Não é uma questão acessória o fato de a proposta de constitucionalização passar ao largo de uma reforma mais estrutural do modelo policial vigente. Neste campo, pelo contrário, abre-se espaço para que este padrão se amplie e alcance as guardas municipais, notadamente em função do campo de indeterminação em que foi deliberadamente mantida a noção de policiamento.

O ponto consiste em que, sem prejuízo dos meritórios princípios e objetivos que formalmente regem a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) desde 2018 (Lei 13.675/2018), e que provavelmente haverão de ser reproduzidos no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social previsto no novo inciso XXVII do artigo 21 da CF/88, seguirá aberta a contradição fundamental entre um modelo de segurança pública precipuamente repressivo e um modelo de segurança pública cidadã, no qual esta é compreendida como um direito social em todas as suas dimensões (Fabretti, 2014).

Mas se é certo que o SUSP não remove tais incrustações e contradições, isto não significa que sua institucionalização não abra espaço e oportunidade para uma reformulação mais ampla do modelo de segurança pública. Caso de fato se acelere o processo de institucionalização de um sistema integrado, com mecanismos de cofinanciamento e pactuação de estratégias e diretrizes, estarão dadas as condições para que a contradição, ao menos, seja enfrentada.

Como vimos no caso dos sistemas estudados por Arretche (2010), mecanismos de financiamento baseados em transferências condicionadas, como o FUNDEB, que associam o acesso aos recursos à oferta efetiva de determinados serviços segundo certos padrões, tiveram êxito na sustentação de políticas sociais com efeito redistributivo e menor heterogeneidade no plano local, superando clivagens político-ideológicas. Tais efeitos podem ser perseguidos, ainda que por meio de modelos diferentes daquele utilizado na educação, quando da estruturação dos fundos previstos no SUSP.

O contraste com a situação atual da segurança pública, porém, é eloquente. Enquanto na educação o FUNDEB associa repasses à matrícula efetiva, criando incentivos claros à provisão do serviço, na segurança pública não há mecanismo equivalente que condicione o acesso aos recursos federais à adoção de padrões de atuação, à capacitação de agentes ou à implementação de programas preventivos.

Esta lacuna permite que os recursos sejam direcionados predominantemente para o modelo repressivo tradicional, sem que haja instrumentos de indução de práticas alternativas.

Instâncias de pactuação intergestores, ferramentas de avaliação e monitoramento, assim como órgãos de controle social com funções deliberativas também são experiências que integram o repertório institucional de outros sistemas e que poderiam se mostrar funcionais no âmbito do SUSP. Mas isto não é algo que se resolva com base apenas no experimentalismo institucional, pois há questões materiais e substantivas que condicionam o sucesso deste tipo de mecanismo.

Não se pode ignorar que as políticas sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social, ao assimilarem as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, foram pouco a pouco criando mecanismos de focalização que se tornaram essenciais para o desempenho do seu papel redistributivo, universalizante e de promoção do acesso à cidadania. Já no campo da segurança pública, a assimilação daquelas desigualdades parece ter operado o efeito oposto, não para mitigar, mas para conservar as clivagens sociais e as distinções de acesso aos bens comuns. Em primeiro plano a dimensão da ordem pública e da repressão penal, e em segundo plano a proteção dos mais vulneráveis e do acesso pleno e igualitário aos serviços e equipamentos públicos e ao território.

Para contrarrestar esta radical diferença na percepção do sentido e da orientação da ação estatal na segurança pública não se pode confiar apenas na ação supostamente racionalizadora de uma coordenação centralizada. Tal aposta implicaria pressupor que a definição do conteúdo e dos objetivos dessa política, formulada na esfera de uma burocracia estatal especializada e insulada, teria legitimidade e força suficientes para se sobrepor aos aspectos negativos do legado institucional da segurança pública, passando ao largo da mobilização social, isto é, ao largo do modo como o problema é percebido e definido na estrutura da sociedade. Esta perspectiva tende a tratar as forças locais como elementos desagregadores do sistema, a serem neutralizados por uma racionalidade técnica superior, desconsiderando que a própria definição do interesse público em matéria de segurança é objeto de disputa e não pode ser resolvida administrativamente sem ancoragem social.

Nessa perspectiva, a incorporação da dimensão local, isto é, a dimensão do território, não deve ser compreendida apenas como força desagregadora ou ameaçadora à coerência do sistema, mas também como instância em que o próprio sentido da segurança pública pode ser disputado e reconstruído. É no território que se inscrevem com maior nitidez as interseções entre segurança e acesso a outros direitos sociais, mas esta inscrição não se dá de forma neutra ou homogênea. Como evidencia a literatura sobre a produção do espaço urbano brasileiro (Rolnik 2015), os processos históricos de segregação socioespacial produziram uma geografia urbana cindida entre territórios dotados de infraestrutura, serviços e presença regular do Estado, e territórios relegados à informalidade e à precariedade. É



precisamente nestes últimos que a ação estatal em matéria de segurança tende a se manifestar predominantemente em sua face repressiva, ao passo que sua dimensão protetiva e instrumental à fruição de direitos permanece rarefeita ou ausente.

Esta sobreposição não é casual, pois os mesmos territórios historicamente produzidos como zonas de precariedade no acesso à moradia, ao saneamento, à mobilidade e aos equipamentos públicos são aqueles em que a segurança pública opera de forma mais ostensiva e, frequentemente, mais violenta. A dificuldade de acesso à escola em razão da violência no trajeto, a interrupção de serviços de saúde em áreas conflagradas, o comprometimento do funcionamento de equipamentos de assistência social são situações reveladoras de que a questão da violência urbana não se esgota na dimensão do controle da criminalidade, mas se articula de forma indissociável às condições estruturais de acesso a direitos naqueles espaços.

Assim, se o SUSP pretende efetivamente superar o legado de fragmentação e de predominância do modelo repressivo, não poderá fazê-lo apostando unicamente em mecanismos de coordenação vertical que operem de cima para baixo. Por esta ótica, a capilaridade dos municípios, longe de representar apenas um risco de fragmentação, constitui também uma oportunidade para que o sentido da segurança pública seja tensionado a partir das demandas concretas dos territórios, incorporando a perspectiva de uma segurança cidadã que se legitime não pela autoridade de quem a formula, mas pela sua capacidade de responder às necessidades concretas de quem a ela está submetido.

Nestes distintos processos de institucionalização, um outro fator chave a ser considerado são os campos profissionais e os corpos burocráticos envolvidos. Este aspecto ganha importância redobrada se tivermos em conta que nestas áreas de políticas públicas temos um processo de implementação marcado pelo papel acentuado das burocracias do nível da rua – professores, agentes de saúde, policiais –, isto é, agentes que estão em contato direto com o público e que, no seu atuar diário, detém um elevado grau de autonomia na interpretação dos seus papéis e na aplicação das diretrizes da política. Isto lança a necessidade de um especial cuidado com a previsão de mecanismos robustos de controle e formação (Módolo e Ruiz 2025) diante da perspectiva de integração de novos agentes, como os guardas municipais, ao sistema de segurança pública sem papéis claramente definidos.

Como demonstra a literatura sobre implementação de políticas públicas (Lotta 2021), os agentes que estão em contato direto com a população podem tanto reproduzir quanto mitigar desigualdades, a depender de suas práticas, julgamentos e interações cotidianas. Nas áreas de saúde, educação e assistência social, sanitaristas, educadores e assistentes sociais estiveram, desde a transição democrática e ao longo dos últimos 40 anos, envolvidos nas disputas em torno de uma perspectiva universalista e inclusiva que acabou sendo institucionalizada. No campo da segurança pública, contudo, esta trajetória é bem mais acidentada, não tendo a transição tido o mesmo efeito sobre corporações mais fechadas, em grande parte militarizadas, e um campo profissional historicamente menos permeável às

demandas de democratização (González 2021). Não se pode desconsiderar aqui a persistência de um *ethos* que tende a orientar a ação estatal para a dimensão repressiva, com efeitos conhecidos sobre os territórios mais vulneráveis.

A forma como esses agentes interpretam suas atribuições, os critérios que mobilizam para distinguir situações e pessoas, os julgamentos que informam suas práticas discricionárias constituem, em última análise, a política de segurança tal como ela efetivamente se realiza nos territórios. Neste cenário, a perspectiva de integração de novos agentes ao sistema, como os guardas municipais, pode criar espaço para a reprodução de padrões já cristalizados nas corporações policiais. Por outro lado, é precisamente no nível local que este *ethos* pode ser tensionado e exposto a outras formas de relação com a população, na medida em que a atuação dos agentes de segurança passe a se articular de forma mais integrada às burocracias que operam nos equipamentos de assistência social, saúde e educação.

Esta articulação remete, uma vez mais, à importância da dimensão territorial. É nos territórios que as redes de proteção social estão capilarizadas e é neles que a interdependência entre segurança e acesso a direitos se manifesta de forma mais concreta. A integração dos municípios ao sistema de segurança pública pode, assim, abrir espaço para uma interpelação que não provenha apenas da ação racionalizadora de uma coordenação centralizada, mas que emerja também da articulação entre distintas burocracias de Estado e, sobretudo, da própria sociedade que é destinatária desses serviços. Por este prisma, uma política de segurança pública republicana e cidadã não se sustenta apenas em diretrizes formuladas no plano nacional, na medida em que depende de sua capacidade de ser ativada, disputada e controlada nos territórios em que efetivamente se realiza.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico desenvolvido neste artigo buscou demonstrar que a emergência das guardas municipais como instituições quase-policiais constitui expressão de um fenômeno mais amplo de reconfiguração das formas tradicionais de policiamento, caracterizado pelo borramento das fronteiras entre os modelos centralizado e local. Ao examinar o enquadramento jurídico-normativo que progressivamente autorizou o armamento, a integração ao SUSP e a expansão das atividades de policiamento ostensivo, evidenciou-se como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário convergiram, sobretudo a partir da última década, para um rearranjo jurídico-institucional sem paralelo explícito no desenho originário da Constituição de 1988. Os dados empíricos coletados corroboram esta tendência, destacando-se o crescimento de 58,2% nas despesas municipais com segurança pública entre 2021 e 2024, com destaque para a subfunção policiamento (31,4%), além da expansão do número de municípios com guardas municipais estruturadas. Procurou-se argumentar que estes dados indicam um processo de municipalização da segurança que traz consigo o risco de emulação do modelo policial tradicional.

A análise comparada com outros sistemas nacionais de políticas públicas, notadamente os de saúde, educação e assistência social, revela que o processo de institucionalização da segurança pública no Brasil apresenta um legado marcado por contradições estruturais que devem ser levadas em conta diante da expectativa de replicação de estratégias bem-sucedidas de coordenação federativa em outros sistemas. Diferentemente de áreas como saúde e educação, a segurança pública permanece como política não regulada, carente de instrumentos que condicionem o acesso a recursos federais à adoção de diretrizes e padrões nacionais. Além disso, a proposta de constitucionalização do SUSP (PEC 18/2025), embora represente avanço ao prever fundos específicos e explicitar competências de coordenação, não enfrenta a contradição fundamental entre o modelo repressivo predominante e uma perspectiva de segurança cidadã, tampouco resolve o desequilíbrio federativo revelado pela participação ainda modesta da União no financiamento do sistema.

A análise desenvolvida na seção final do artigo problematiza, ainda, os limites de uma perspectiva que confie exclusivamente na ação racionalizadora de uma coordenação centralizada para superar o legado fragmentário e repressivo da segurança pública brasileira. Tal aposta pressupõe que a definição do conteúdo e dos objetivos dessa política, formulada na esfera de uma burocracia estatal especializada e insulada, teria legitimidade e força suficientes para se sobrepor às incrustações institucionais do modelo vigente. Esta perspectiva tende a tratar as forças locais como elementos desagregadores a serem neutralizados ou racionalizados por meio da coordenação burocrático-administrativa, desconsiderando que a própria definição do interesse público em matéria de segurança é objeto de disputa e não pode ser resolvida administrativamente sem ancoragem social.

Em contraposição a este reformismo de viés burocrático-racionalizador, o artigo suscita a dimensão territorial como *locus* privilegiado de disputa por uma visão democrática e republicana de segurança pública. Nesse sentido, uma política de segurança pública que se pretenda cidadã não se sustenta apenas em diretrizes formuladas no plano nacional, pois depende de sua capacidade de ser ativada, disputada e controlada nos territórios em que efetivamente se realiza, legitimando-se não pela autoridade de quem a formula, mas pela sua responsividade às necessidades concretas de quem a ela está submetido.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSEN, Rita; WILLIAMS, Michael C. *Security beyond the state. Private security in international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2021.



ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnfF/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BAYLEY, David H. *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1985.

_____. *The New Structure of Policing. Description, Conceptualization and Research Agenda*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2001.

BIANCHI, Daniel. *Segurança pública como problema de Teoria do Estado*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. doi:10.11606/D.2.2024.tde-28112024-130815.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Guardas Municipais: diagnóstico nacional 2025 - ano base 2024*. Realização: Universidade Federal de Viçosa. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025. 92 p.

BRODEUR, Jean-Paul. *The policing web*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BRUNET, Emílio Rodrigues; BUCCI, Maria Paula Dallari. Os Desafios Para a Reconstrução do Estado Social no Brasil Pós Pandemia: Aprendizados a Partir das Políticas Públicas e Capacidades Estatais. *Direito Público*, [S. l.], v. 18, n. 98, 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i98.4962. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4962>>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. *Revista Campo de Públicas: conexões e experiências*, v. 2, n. 1, 2023, p. 91–125. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/24/19>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CAMPESI, Giuseppe. *Che cos'è la polizia?*. Una introduzione critica. Bologna: DeriveApprodi srl, 2024.

DATAFOLHA. *Para 31%, a segurança deve ser a prioridade do próximo prefeito*. São Paulo: Datafolha, 23 ago. 2024a. Disponível em:

<<https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2024/08/para-31-a-seguranca-dever-ser-a-prioridade-do-proximo-prefeito.shtml>>. Acesso em: 24 out. 2025.

_____. Segurança (20%), saúde (18%) e educação (18%) são prioridades mais apontadas para próximo prefeito. São Paulo: Datafolha, ago. 2024b. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2024/08/seguranca-20-saudade-18-e-educacao-18-sao-prioridades-mais-apontadas-para-proximo-prefeito.shtml>>. Acesso em: 24 out. 2025.

DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sur les sociétés de contrôle. In: _____. *Pourparlers*, 1972-1990. Paris: Les Éditions de Minuit, 1990. p. 240-247.

_____. *Polizia della frontiera*. Frontex e la produzione dello spazio europeo. Bologna: DeriveApprodi srl, 2015.

DERRIDA, Jacques. *Força de lei*. O fundamento místico da autoridade. São Paulo: WMF Martins Fontes [1994]2007.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública*: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

FELITE, Almir Valente. *História da polícia no Brasil*. Estado de exceção permanente?. São Paulo: Autonomia Literária, 2023.

285

FIGUEIREDO, Isabel; BARROS, Betina; LIMA, Renato. Da insuficiência das opções político-institucionais dos planos nacionais de segurança pública pós-1988. In: RUEDIGER, Marco Aurelio; LIMA, Renato Sergio de. (orgs.). *Segurança pública após 1988: história de uma construção inacabada*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 16º - 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025, 2024, 2023, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acesso em: 3 dez. 2025.

GONZÁLEZ, Yanilda María. *Authoritarian police in democracy. Contested security in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.



JONES, Trevor; NEWBURN, Tim. The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British journal of criminology*, v. 42, n. 1, p. 129-146, 2002.

LIANG, Hsi-Huey. *The rise of modern police and the European state system from Metternich to the Second World War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LOTTA, Gabriela. *Burocracia e implementação de políticas públicas*. Desafios e potencialidades para redução de desigualdades. Brasília: Enap, 2021. (Cadernos Enap, n. 81). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6230>>. Acesso em: 10 dez. 2025.

MÓDOLO, Lucas de Santana; RUIZ, Isabela. Policiamento ostensivo em São Paulo: competências corporativas para atuação na segurança pública. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 2025, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2025. p. 1-20.

NAÇÕES UNIDAS. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *US attacks in Caribbean and Pacific violate international human rights law – UN Human Rights Chief*. Geneva, 31 out. 2025. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/10/us-attacks-caribbean-and-pacific-violate-international-human-rights-law-un>>. Acesso em: 31 out. 2025.

286

NAPOLI, Paolo. *Naissance de la police moderne*. Pouvoirs, normes, société. Paris: Éditions la Découverte, 2003.

NUZZO, Luciano. Democracia nas trincheiras. Emergência e guerra como tecnologias de gestão da contingência. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v. 27, n. 54, p. 188-209, 2024. Disponível em: <<https://iris.unisalento.it/bitstream/11587/545606/1/Democracia%20nas%20Trincheras.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2025.

PAPE, Ilan. *Brevíssima história do conflito Israel-Palestina*. São Paulo: Elefante, 2025.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. O financiamento da segurança pública no Brasil: novos problemas e antigos dilemas. In: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* 2025. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. p. 337-338.

ROCHER, Paul. *Que fait la police?*. Et comment s'en passer. Paris: La Fabrique éditions, 2022.



ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. *A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação*. São Paulo: Editora Forum, 2023.

WHITE, Adam. What is the privatization of policing? *Policing: A Journal of Policy and Practice*, v. 14, n. 3, p. 766-777, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/police/pay085>>. Acesso em: 10 dez. 2025.