

## **A Ascensão das Polícias Municipais: Uma Análise do Processo Decisório sob as Perspectivas dos Múltiplos Fluxos e das Coalizões de Defesa**

**The Rise of Municipal Police: A Decision-Making Process Analysis under the Multiple Streams and Advocacy Coalition Perspectives**

**El Ascenso de las Polícias Municipales: Un Análisis del Proceso Decisorio bajo las Perspectivas de las Corrientes Múltiples y de las Coaliciones de Defensa**

**GT06 - Gestão Pública e Ciências Policiais: Desafios e Inovações para a Segurança Pública no Brasil**

Alana Cristina dos Santos Morais Nunes, IDP

Lorena Araujo Galvao, IDP

Luana Gomes Pedrosa Araújo, IDP

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, IDP

### **RESUMO**

A segurança pública no Brasil tem passado por transformações significativas nas últimas décadas, especialmente com o fortalecimento do papel dos municípios na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à prevenção da violência. Nesse contexto, as guardas municipais deixaram de exercer exclusivamente funções patrimoniais para assumir atribuições ampliadas no sistema de segurança pública. O presente artigo analisa esse processo de ascensão institucional sob uma dupla perspectiva teórica do processo decisório: o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) de John Kingdon e o Modelo de Coalizões de Defesa (ACF) de Sabatier e Jenkins-Smith. O objetivo é investigar os fatores que elevaram essa pauta à agenda prioritária nacional e como as disputas entre coalizões de atores com crenças distintas moldam a formulação dessa política. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa qualitativa, exploratória e de base bibliográfico-documental, analisando marcos como a Lei nº 13.022/2014, a ADPF 995 e a PEC da Segurança Pública. Os resultados indicam que a convergência entre a crise de segurança pública (fluxo dos problemas), o amadurecimento técnico das corporações (fluxo das soluções) e o respaldo do Judiciário (fluxo político) abriu uma janela de oportunidade legislativa. Paralelamente, identifica-se um processo incremental impulsionado por uma coalizão descentralizadora que desafia resistências da coalizão conservadora no subsistema de segurança. Conclui-se que a Polícia Municipal reforçaria o federalismo cooperativo, promovendo maior eficácia sistêmica e o policiamento de proximidade.

**Palavras-chave:** Segurança Pública; Guardas Municipais; Modelo de Múltiplos Fluxos; Modelo de Coalizões de Defesa; Processo Decisório.

### **ABSTRACT**

Public security in Brazil has undergone significant transformations in recent decades, especially with the strengthening of the role of municipalities in the formulation and implementation of public policies aimed at violence prevention. In this context, municipal guards have shifted from exclusively patrimonial functions to assume expanded roles within the public security system. This article analyzes this institutional rise through a dual theoretical perspective on the decision-making process: John Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF) and Sabatier and Jenkins-Smith's Advocacy Coalition Framework (ACF). The objective is to investigate the factors that raised this issue to the national priority agenda and how disputes between coalitions of actors with distinct beliefs shape the formulation of this policy. Methodologically, a qualitative, exploratory, and bibliographic-documentary study was conducted, analyzing frameworks such as Law No. 13,022/2014, ADPF 995, and the Public Security PEC. The results indicate that the convergence between the public security crisis (problem stream), the technical maturation of corporations (policy stream), and judicial endorsement (political stream) opened a legislative window of opportunity. Simultaneously, an incremental process driven by a decentralizing coalition is identified, challenging the resistance of the conservative coalition within the security subsystem. It is concluded that the Municipal Police would reinforce cooperative federalism, promoting greater systemic effectiveness and community policing.

**Keywords:** Public Security; Municipal Guards; Multiple Streams Framework; Advocacy Coalition Framework; Decision-Making Process.



## RESUMEN

La seguridad pública en Brasil ha pasado por transformaciones significativas en las últimas décadas, especialmente con el fortalecimiento del papel de los municipios en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia. En este contexto, las guardias municipales dejaron de ejercer exclusivamente funciones patrimoniales para asumir atribuciones ampliadas en el sistema de seguridad pública. El presente artículo analiza este proceso de ascenso institucional bajo una doble perspectiva teórica del proceso decisorio: el Modelo de Corrientes Múltiples (MSF) de John Kingdon y el Marco de Coaliciones de Defensa (ACF) de Sabatier y Jenkins-Smith. El objetivo es investigar los factores que elevaron este tema a la agenda prioritaria nacional y cómo las disputas entre coaliciones de actores con creencias distintas moldean la formulación de esta política. Metodológicamente, se realizó una investigación cualitativa, exploratoria y de base bibliográfico-documental, analizando marcos como la Ley nº 13.022/2014, la ADPF 995 y la PEC de la Seguridad Pública. Los resultados indican que la convergencia entre la crisis de seguridad pública (corriente de los problemas), la maduración técnica de las corporaciones (corriente de las soluciones) y el respaldo del Poder Judicial (corriente política) abrió una ventana de oportunidad legislativa. Paralelamente, se identifica un proceso incremental impulsado por una coalición descentralizadora que desafía las resistencias de la coalición conservadora en el subsistema de seguridad. Se concluye que la Policía Municipal reforzaría el federalismo cooperativo, promoviendo una mayor eficacia sistémica y el patrullaje de proximidad.

**Palabras clave:** Seguridad Pública; Guardias Municipales; Modelo de Múltiples Corrientes; Modelo de Coaliciones de Defensa; Proceso Decisorio.

## 1. Introdução

A segurança pública consolidou-se como a principal preocupação da sociedade brasileira na contemporaneidade. De acordo com pesquisa realizada pelo instituto IPSOS em novembro de 2025, 52% dos entrevistados consideram a violência e a criminalidade como o maior desafio do país. Este cenário de crise exige uma reavaliação profunda das políticas públicas e das estruturas estatais de proteção, sobretudo com o fortalecimento do papel dos municípios na formulação de ações voltadas à prevenção da violência e à promoção da ordem urbana.

Nesse contexto, as Guardas Municipais (GMs) deixaram de exercer exclusivamente funções patrimoniais para assumir, progressivamente, atribuições relacionadas à proteção da população, em consonância com uma concepção ampliada de segurança cidadã e territorializada. Embora o artigo 144, § 8º da Constituição Federal de 1988 tenha limitado originalmente essas instituições à proteção de bens, serviços e instalações, a realidade prática impôs um alargamento de suas funções. Legislações como a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e decisões judiciais, como a ADPF 995 do STF, consolidaram o entendimento de que as guardas integram o sistema de segurança pública. Atualmente, a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC) busca formalizar a transição para a denominação de Polícias Municipais.

Este processo de expansão institucional não ocorre de forma neutra, mas resulta de disputas políticas e ideológicas entre diferentes atores. Para compreender esse fenômeno, este artigo utiliza uma abordagem dual: o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) de John Kingdon e o Modelo de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework – ACF). O objetivo é analisar a ascensão das polícias municipais no Brasil a partir do processo decisório, considerando o histórico de atuação das corporações e sua inserção nos Planos Nacionais de Segurança Pública.



## 2. Referencial teórico

### 2.1. Histórico de atuação das guardas municipais e sua inserção nos planos nacionais de segurança pública

A institucionalização das Guardas Municipais no Brasil está diretamente vinculada ao processo de redemocratização e à promulgação da Constituição Federal de 1988, que, ao reorganizar o sistema de segurança pública, reconheceu os municípios como entes federativos dotados de autonomia política, administrativa e financeira. O artigo 144, §8º, da Constituição estabelece que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conferindo-lhes, inicialmente, uma atuação de natureza patrimonial (Brasil, 1988).

Todavia, conforme apontam Rolim (2009) e Muniz e Proença Júnior (2007), a delimitação constitucional restrita não impediu que, na prática, as guardas municipais assumissem funções mais amplas, especialmente em contextos urbanos marcados pelo crescimento da violência, pela fragmentação das políticas públicas e pela insuficiência do aparato policial estadual para responder às demandas locais. Esse movimento reflete uma característica estrutural do federalismo brasileiro: a ampliação informal de competências municipais diante da pressão social por respostas mais eficazes em áreas sensíveis como a segurança pública.

Durante a década de 1990, a atuação das guardas municipais manteve-se relativamente limitada, em grande parte devido à ausência de normatização infraconstitucional clara e à resistência de segmentos das polícias estaduais. Contudo, a partir dos anos 2000, observa-se uma inflexão significativa, impulsionada tanto por iniciativas locais quanto pelo reconhecimento gradual do papel dos municípios nas políticas nacionais de segurança (Soares, 2019).

A arquitetura da segurança pública brasileira passou então por um importante questionamento sobre a evolução necessária, para enfrentar os desafios da criminalidade urbana contemporânea. Historicamente, o modelo dual com as polícias civis e militares suportou a carga principal da manutenção da ordem. Lima *et al.* (2016) já questionava esse modelo bipartido, sinalizando, com base na baixa resolutividade dos crimes, que esse formato é ineficiente. O texto constitucional de 1988, ao inserir os Municípios de forma complementar no art. 144, § 8º, abriu espaço para o que hoje se entende como Federalismo Cooperativo em Segurança Pública, um modelo de governança em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuem de forma integrada e harmônica, superando a visão de competências isoladas para adotar uma gestão compartilhada de responsabilidades. onde a atuação municipal reforça o policiamento ostensivo e preventivo, garantindo maior proteção ao cidadão no nível local.

Atualmente, o debate gira em torno da legalidade do poder de polícia pleno para as GMs. Enquanto o STF reconhece sua inserção no SUSP (ADPF 995), o sistema judiciário ainda lida com a crise de identidade desses agentes, que muitas vezes são vistos como policiais de fato, mas não de direito.

Nesse contexto, as Guardas Municipais não surgem para substituir ou confrontar as instituições existentes, mas para atuar de forma sinérgica no policiamento de proximidade e na prevenção primária. Programas como o PRONASCI (2007) foram fundamentais para induzir esse protagonismo, tratando a segurança como uma responsabilidade compartilhada que une a capilaridade municipal à expertise das polícias militares estaduais. O reconhecimento das GMs como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), Lei 13.675/2018 e a decisão do STF na ADPF 995 consolidam essa visão: a segurança pública deveria ser um sistema integrado.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 2000, já sinalizava a necessidade de articulação federativa e de fortalecimento das ações preventivas, ainda que de forma incipiente. Posteriormente, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), instituído em 2007, representou um marco ao incorporar explicitamente os municípios como atores estratégicos e ao estimular a integração das guardas municipais a ações de prevenção social da violência, policiamento comunitário e mediação de conflitos (Brasil, 2007).

Segundo Souza (2015), essa mudança reflete uma transição conceitual relevante: a segurança pública passa a ser concebida não apenas como atividade repressiva, mas como política pública multidimensional, articulada com educação, assistência social, urbanismo e direitos humanos. Nesse novo paradigma, as guardas municipais assumem um papel privilegiado por sua proximidade com o território e com a população local.



A consolidação dessa tendência ocorre com a promulgação da Lei nº 13.022/2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, que estabelece princípios, competências e diretrizes para a atuação dessas instituições. A norma amplia significativamente o escopo de atuação das guardas, ao prever, entre outras atribuições, a proteção sistêmica da população, a colaboração com órgãos de segurança pública e a atuação preventiva no território municipal (Brasil, 2014).

Conforme destaca Lima et al (2016), o Estatuto Geral das GMs representa um ponto de inflexão normativa ao conferir maior segurança jurídica às guardas municipais, ainda que sem alterar formalmente o texto constitucional. Essa ampliação legal, entretanto, não ocorre de forma consensual, gerando disputas interpretativas e institucionais acerca dos limites da atuação municipal na segurança pública.

Os Planos Nacionais de Segurança Pública mais recentes, especialmente o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), instituído em 2018, reforçam essa lógica ao reconhecer explicitamente a importância da cooperação federativa e da atuação integrada dos municípios. O plano enfatiza a prevenção da violência, o uso de evidências empíricas e a territorialização das ações, aspectos que fortalecem o papel das guardas municipais (Brasil, 2018).

## 2.2. Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF)

Para compreender como essa integração institucional ascendeu na agenda prioritária do Estado, utiliza-se a lente de John Kingdon, conforme as abordagens contemporâneas de análise de políticas públicas discutidas por Capella (2022). O modelo sugere que a formulação de agendas ocorre quando três fluxos independentes convergem em um momento oportuno:

O Fluxo dos Problemas: Analisa como determinadas situações ganham a atenção dos governantes. Segundo Capella (2022), esse fluxo é alimentado por indicadores, eventos focalizadores, como crises de segurança e pelo feedback de ações governamentais anteriores. No Brasil, o aumento da capilaridade do crime organizado, da violência e da criminalidade elevaram o papel das GMs à pauta central.

O Fluxo das Soluções: É descrito por Capella (2022), como o "caldo primordial" de ideias geradas por especialistas e técnicos. Para uma ideia sobreviver e se tornar uma alternativa viável, ela deve ter viabilidade técnica e aceitação pela comunidade política. Aqui, a Polícia Municipal amadurece como uma solução estratégica para otimizar o poder público local, aumentando o quantitativo de agentes no policiamento ostensivo e preventivo, em apoio às forças estaduais e federais. No Modelo de Múltiplos Fluxos, o Fluxo das Soluções, ou das alternativas, no caso da transição para as Polícias Municipais, essa "sopa de ideias" amadureceu significativamente na última década. Conforme aponta Delgado (2022), os sucessivos Planos Nacionais de Segurança Pública funcionaram como mecanismos indutores, deslocando o papel dos municípios de meros coadjuvantes para gestores ativos da segurança cidadã.

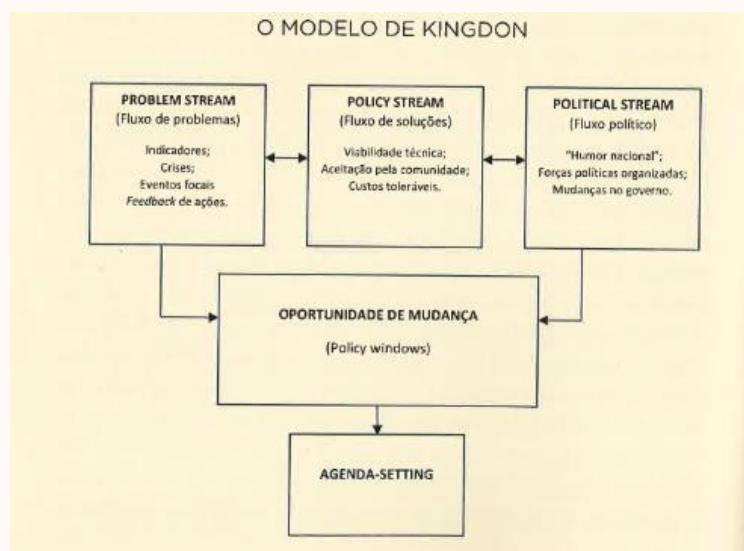
Este amadurecimento técnico permitiu que a solução deixasse de ser vista apenas como uma mudança de nomenclatura para se tornar uma resposta estrutural à crise federativa. Vargas e Oliveira Junior (2010) reforçam que a viabilidade dessa solução reside na superação do modelo estritamente patrimonial em direção a um modelo de polícia municipal focado na proximidade. Contudo, como advertem Lima *et al.* (2014), a eficácia dessa "solução" no processo decisório está condicionada à capacidade administrativa das prefeituras em implementar mecanismos de gestão, como conselhos e planos locais, garantindo que a nova Polícia Municipal não seja apenas um reforço quantitativo, mas uma inovação qualitativa no sistema de segurança.

O Fluxo Político: Seria conforme Capella (2022), composto pelo "humor nacional", forças políticas organizadas e o posicionamento das instituições de controle são determinantes para a abertura de uma janela de oportunidade. No contexto brasileiro, o respaldo das Cortes Superiores foi o fator decisivo para consolidar a legitimidade das Polícias Municipais. Segundo Menezes (2023), a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi fundamental para pacificar as controvérsias sobre o poder de polícia das guardas, que antes operavam sob uma constante insegurança jurídica.

Como analisa Teodosio (2024), essa decisão não foi apenas uma interpretação técnica da Constituição Federal de 1988, mas um ato que alterou o equilíbrio de forças no federalismo brasileiro, conferindo aos municípios uma autoridade política até então contestada. Ao validar o exercício de funções típicas de segurança por entes municipais, o Judiciário removeu o principal obstáculo no Fluxo Político, permitindo que as Propostas de Emenda à Constituição, como a PEC 18/2025, tramitassem em um terreno político muito mais fértil e menos resistente às mudanças estruturais. A convergência entre o apoio popular por maior policiamento e o respaldo jurídico recente

do STF abriu a Janela de Oportunidade necessária para a ampliação das atribuições municipais no âmbito da segurança pública.

Figura 1. Esquema do modelo de *multiple streams* (Modelo de KINGDON).



Fonte: Capella (2007, p. 98).

O papel do Empreendedor Político é, portanto, o de articular esses fluxos no momento em que a janela de oportunidade se abre, agindo para que a nova legislação resulte em uma arquitetura de segurança mais eficiente, respeitando a autonomia e a importância das instituições já consolidadas.

### 2.3. Regulamentação e ampliação das atribuições das guardas municipais sob a perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa

A análise da regulamentação e da ampliação das atribuições das guardas municipais pode ser significativamente enriquecida pela aplicação do Modelo de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework – ACF), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith e difundido no Brasil por autores como Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Dermeval da Silva Júnior. O ACF parte do pressuposto de que políticas públicas são formuladas e implementadas em subsistemas nos quais diferentes coalizões de atores compartilham crenças, valores e estratégias para influenciar o processo decisório (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999).

No subsistema da segurança pública, a ampliação das atribuições das guardas municipais revela a atuação de coalizões distintas. De um lado, observa-se a formação de uma coalizão favorável à descentralização e ao fortalecimento do papel municipal, composta por gestores locais, pesquisadores, organizações da sociedade civil e setores do governo federal. Essa coalizão sustenta crenças normativas associadas à prevenção da violência, à proximidade entre Estado e cidadão e à eficiência das políticas territorializadas (Araújo; Silva Júnior, 2022).

Esses atores mobilizam evidências empíricas, estudos comparados e argumentos jurídicos para defender a ampliação das competências das guardas municipais, ressaltando que a Constituição Federal não veda expressamente sua atuação preventiva e que a segurança pública deve ser compreendida como um dever compartilhado entre os entes federativos (Brasil, 1988).

Em oposição, forma-se uma coalizão mais conservadora, integrada por segmentos das polícias estaduais, associações corporativas e atores políticos que defendem a manutenção do modelo tradicional de segurança pública. Essa coalizão sustenta crenças relacionadas à centralidade do policiamento ostensivo estadual, ao risco de



fragmentação institucional e à sobreposição de competências, frequentemente evocando a literalidade do texto constitucional como argumento central (Muniz; Proença Júnior, 2007).

Segundo o ACF, mudanças significativas nas políticas públicas tendem a ocorrer de forma incremental, por meio de ajustes normativos e institucionais que refletem o equilíbrio temporário entre coalizões rivais. No caso das guardas municipais, a promulgação do Estatuto Geral e a incorporação dessas instituições aos planos nacionais de segurança podem ser interpretadas como vitórias parciais da coalizão descentralizadora, ainda que não representem uma ruptura completa com o modelo vigente.

Araújo e Silva Júnior (2022) destacam que o processo decisório nesse subsistema é fortemente influenciado por eventos externos, como o aumento da violência urbana, crises fiscais estaduais e mudanças na agenda política nacional. Esses fatores contribuem para alterar a correlação de forças entre coalizões, abrindo janelas de oportunidade para a ampliação das atribuições das guardas municipais.

Além disso, o ACF enfatiza o papel do aprendizado político ao longo do tempo, no qual evidências empíricas e experiências acumuladas podem levar à revisão de crenças secundárias, mesmo quando crenças centrais permanecem relativamente estáveis. No contexto brasileiro, experiências exitosas de atuação das guardas municipais em políticas de prevenção e policiamento comunitário têm sido utilizadas como argumentos para legitimar sua expansão institucional.

### 3. Método

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental. O objetivo é investigar os fatores que elevaram a pauta da ascensão das polícias municipais no Brasil à agenda prioritária nacional e como as disputas entre coalizões de atores com crenças distintas moldam a formulação dessa política..

A fundamentação teórica sobre o processo decisório baseia-se no Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon, utilizando as interpretações contemporâneas de Capella (2022). Essa lente analítica permite identificar os fatores que possibilitaram a convergência dos fluxos de problemas, soluções e política na agenda nacional. Adicionalmente, a pesquisa dialoga com o Modelo de Coalizões de Defesa, buscando compreender as disputas de crenças e valores no interior das políticas de segurança.

O *corpus* documental e bibliográfico foi selecionado em bases de dados acadêmicas como SciELO, Google Scholar, Portal de Periódicos da CAPES e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Os critérios de seleção incluíram:

Legislação e Jurisprudência: Constituição Federal de 1988; Lei n.º 13.022/2014, Estatuto Geral das Guardas Municipais; Lei n.º 13.675/2018, SUSP; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF 995; e Projetos de Emenda à Constituição, PEC 18/2025, PEC 28/2022, 37/2022 e 57/2023.

Literatura Especializada: Trabalhos acadêmicos que abordassem a atuação histórica e institucional das guardas municipais, os Planos Nacionais de Segurança Pública e abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas (Capella *et al.*, 2022).

Foram excluídos estudos com enfoque exclusivamente operacional ou técnico, bem como publicações sem rigor metodológico ou sem relação direta com o objeto de análise. O processo de triagem envolveu a leitura de títulos e resumos, seguida pela análise integral dos trabalhos considerados relevantes para responder à questão norteadora.

A análise seguiu a técnica de análise de conteúdo, categorizando as informações conforme os três fluxos de Kingdon: problemas, soluções e política. A pesquisa buscou identificar elementos de cada fluxo dentro da trajetória das Guardas Municipais, verificando como eventos focalizadores e mudanças no "humor nacional" permitiram a abertura de uma janela de oportunidade para a proposta das Polícias Municipais em 2025, culminando no momento do acoplamento (*coupling*) dos fluxos.

### 4. Análise dos resultados

A análise dos achados bibliográficos permite compreender que a ascensão das guardas municipais no Brasil não decorre de um movimento isolado ou meramente normativo, mas de um processo decisório complexo, marcado por disputas institucionais, rearranjos federativos e mudanças graduais nas concepções de segurança pública. A literatura analisada evidencia que a ampliação das atribuições dessas instituições resulta da interação

entre fatores históricos, jurídicos e políticos, os quais se articulam no interior do subsistema de políticas públicas de segurança.

Nesse sentido, a revisão bibliográfica narrativa possibilitou identificar convergências e divergências entre os autores analisados, bem como mapear os principais argumentos que sustentam tanto a expansão quanto as resistências à atuação ampliada das guardas municipais. Destarte, o Quadro 1, foi elaborado com o intuito de sistematizar esses achados e facilitar sua articulação com os objetivos do estudo.

**Quadro 1.** Síntese dos principais achados bibliográficos sobre a atuação das guardas municipais e o processo decisório nas políticas de segurança pública.

| Referência                     | Obra                                      | Principais achados                                                                                            |
|--------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rolim (2009)                   | A síndrome da rainha vermelha             | Evidencia a insuficiência do modelo repressivo tradicional e a necessidade de abordagens preventivas e locais |
| Soares (2019)                  | Segurança pública no Brasil               | Defende a descentralização e a participação municipal na segurança pública                                    |
| Muniz; Proença Júnior (2007)   | Artigos sobre policiamento                | Apontam conflitos institucionais e resistências corporativas à ampliação das guardas                          |
| Souza (2015)                   | Políticas públicas de segurança           | Analisa a segurança como política pública intersetorial                                                       |
| Lima; Bueno; Mingardi (2019).  | Segurança pública no Brasil               | Identifica o Estatuto das Guardas Municipais como marco normativo incremental                                 |
| Capella (2022)                 | MMF contribuições, limites e perspectivas | Analisa o MMF como ferramenta de formulação de política pública                                               |
| Araújo; Silva Júnior (2022)    | ACF aplicado às políticas públicas        | Aplicam o ACF à análise de disputas decisórias                                                                |
| Sabatier; Jenkins-Smith (1999) | <i>Advocacy Coalition Framework</i>       | Demonstram que mudanças ocorrem por meio de disputas entre coalizões                                          |

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

O Quadro 1 evidencia que os achados bibliográficos dialogam diretamente com os objetivos do estudo, permitindo compreender tanto a trajetória histórica das guardas municipais quanto o processo decisório que sustenta sua ampliação institucional. Observa-se que a maior parte dos autores converge na compreensão de que o modelo tradicional de segurança pública, centrado exclusivamente nas polícias estaduais, mostra-se insuficiente para responder às demandas contemporâneas da sociedade brasileira.

No que se refere objetivo da pesquisa, a literatura demonstra que as guardas municipais evoluíram de instituições patrimoniais para atores relevantes na prevenção da violência e na gestão da segurança urbana. Conforme Rolim (2009), o crescimento da violência e a incapacidade do Estado em oferecer respostas eficazes impulsionaram soluções locais, abrindo espaço para a atuação municipal. Esse processo é reforçado por Soares (2019), ao destacar que a proximidade territorial das guardas permite intervenções mais adequadas às especificidades locais.

Quanto aos estudos analisados indicam ainda que os Planos Nacionais de Segurança Pública desempenharam papel central na legitimação da atuação municipal. A incorporação das guardas ao PRONASCI e, posteriormente, ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social revela uma mudança na agenda governamental, na qual os municípios passam a ser reconhecidos como parceiros estratégicos. Souza (2015) ressalta que essa mudança reflete uma concepção ampliada de segurança pública, entendida como política pública integrada e intersetorial, o que justifica sob a ótica do Modelo de Kindle a entrada do tema na pauta nacional.

Nesse sentido, a literatura também evidencia tensões e resistências, especialmente no que diz respeito à regulamentação das atribuições das guardas municipais. Muniz e Proença Júnior (2007) destacam que setores das polícias estaduais e associações corporativas veem a ampliação dessas atribuições como ameaça à hierarquia institucional e à divisão tradicional de competências. Essas resistências corroboram a análise proposta pelo Modelo de Coalizões de Defesa.

#### 4.1. Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon

O Fluxo dos Problemas: O problema da segurança pública no Brasil atingiu um patamar de complexidade que exige respostas multi-níveis. Conforme apontado por Capella (2022), indicadores e percepções sociais são motores que elevam uma condição ao status de problema de agenda. O aumento da capilaridade do crime organizado, da violência e criminalidade, reforçado pelas estatísticas em que 52% da população vê a violência como maior prioridade, funciona como um evento focalizador contínuo.

Sob a ótica operacional, a condição que se tornou problema é a sobrecarga das polícias estaduais. A percepção de que a Polícia Militar, sozinha, não consegue cobrir toda a capilaridade urbana sem prejuízo de suas missões especializadas, elevou a atuação das Guardas Municipais à pauta central. O problema, portanto, não é a falta de eficiência das instituições consolidadas, mas a necessidade de um reforço local que atue na prevenção primária e no policiamento de proximidade.

O Fluxo das Soluções: Na sopa primordial de ideias, a solução Polícia Municipal amadureceu como uma alternativa técnica viável e complementar. Experiências locais de sucesso demonstram que a atuação municipal em pequenos conflitos e na vigilância comunitária liberta as polícias estaduais para o enfrentamento da criminalidade de maior potencial ofensivo.

A Lei n.º 13.022/2014 e a proposta do PL 667/2025 surgem como filtros técnicos que buscam dar segurança jurídica a essa atuação. A solução aqui proposta não visa o isomorfismo ou a simples cópia do modelo militar, mas sim a criação de uma força de suporte que maximize a presença do Estado nas ruas, reforçando o policiamento ostensivo e comunitário, contribuindo para a redução dos tempos de resposta e para a dissuasão do crime de oportunidade.

O Fluxo Político: O fluxo político foi catalisado por um humor nacional favorável à maior presença policial e por decisões judiciais históricas. Conforme a teoria de Capella (2022), mudanças no Judiciário podem alterar o equilíbrio de forças. A decisão do STF na ADPF 995 removeu os obstáculos interpretativos do art. 144, validando as GMs como órgãos de segurança. Esse cenário abriu a Janela de Oportunidade para que empreendedores políticos, como frentes parlamentares e associações de classe, acoplassem os três fluxos. O resultado é a convergência para a aprovação das Polícias Municipais, como uma instituição de natureza civil que soma esforços ao sistema já existente, aumentando consideravelmente a quantidade de profissionais no policiamento ostensivo e preventivo.

Diferente da lógica de competição, a análise revela que a institucionalização das Polícias Municipais favorece a eficácia sistêmica. Ao assumirem responsabilidades claras no policiamento de proximidade e na mediação de conflitos locais, as Polícias Municipais permitem que a Polícia Militar otimize os seus recursos em missões de policiamento especializado, choque e preservação da ordem pública em larga escala. A integração, e não a substituição, é o que garantiria a autonomia real e a cooperação federativa necessária para a paz social.

#### 4.1. Modelo de Coalizões de Defesa

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Segurança Pública surge em um contexto de revisão do modelo federativo de segurança, historicamente centralizado nos estados e com participação municipal limitada. A iniciativa responde ao agravamento da violência, à sobrecarga das polícias estaduais e ao crescente envolvimento dos municípios em ações preventivas, muitas vezes sem respaldo constitucional explícito (Adorno, 2017; Soares, 2019).

Do ponto de vista jurídico-institucional, a PEC busca suprir a lacuna existente desde a Constituição de 1988, que restringiu as guardas municipais à proteção de bens, serviços e instalações (Brasil, 1988). Apesar disso, a prática administrativa e a Lei nº 13.022/2014 evidenciam a ampliação progressiva de suas atribuições, sobretudo na prevenção e atuação territorial (Brasil, 2014). Sob a ótica do federalismo cooperativo, a PEC reforça a segurança pública como responsabilidade compartilhada, alinhando-se à literatura que aponta limites de modelos excessivamente centralizados diante de problemas complexos como a criminalidade urbana (Abrucio & Franzese, 2010; Sarlet et al, 2020).

A análise pelo ACF mostra que o debate envolve disputas entre coalizões com crenças distintas (Sabatier & Weible, 2007). Destaca-se uma coalizão descentralizadora, formada por gestores municipais, pesquisadores e setores do governo federal, que defende a territorialização das ações e o fortalecimento das guardas municipais.

Essa coalizão argumenta que a atuação local favorece respostas mais contextualizadas e preventivas (Rolim, 2009; Lima et al, 2019).

Em oposição, uma coalizão conservadora, composta por segmentos das polícias estaduais e atores alinhados ao modelo tradicional, expressa preocupações com fragmentação institucional e sobreposição de competências, recorrendo a uma leitura restritiva do artigo 144 da Constituição (Muniz & Proença Júnior, 2007).

No campo da governança, a PEC pode induzir avanços em formação, profissionalização e controle das guardas municipais, fortalecendo práticas alinhadas aos direitos humanos e ao policiamento comunitário (Soares, 2019; Rolim, 2009). Contudo, como destacam Howlett, Ramesh e Perl (2013), reformas dependem da capacidade de implementação, coordenação federativa e aprendizado político.

Assim, a PEC representa mais um passo no processo incremental de redefinição do papel municipal na segurança pública. Ao dialogar com a trajetória das guardas e com avanços infraconstitucionais, reforça a centralidade do território, da prevenção e da cooperação federativa, embora sua consolidação dependa do equilíbrio entre coalizões e da capacidade institucional do Estado.

## 5. Considerações finais

O presente estudo analisou a ascensão das Guardas Municipais no Brasil sob a ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF) e do Modelo de Coalizões de Defesa (ACF). A investigação evidenciou que a transição para a configuração de Polícias Municipais não é um evento isolado, mas o resultado de um processo decisório dinâmico marcado por adaptações graduais às demandas sociais por segurança cidadã e territorializada.

A aplicação do MMF demonstrou que a convergência entre a crise crônica de violência (fluxo dos problemas), o amadurecimento técnico das corporações (fluxo das soluções) e o respaldo jurídico-parlamentar, especialmente via ADPF 995 e a tramitação da PEC 18/2025 (fluxo político), viabilizou uma janela de oportunidade histórica. Sob a lente do ACF, identificou-se que essa evolução decorre do embate entre uma coalizão descentralizadora, que preconiza a prevenção e a proximidade territorial, e uma coalizão conservadora, que prioriza a manutenção do modelo tradicional centralizado. As conquistas normativas, como a Lei nº 13.022/2014 e a atual PEC da Segurança Pública, consolidam-se como resultados incrementais desse embate, refletindo uma reconfiguração do pacto federativo sem romper drasticamente com o desenho constitucional original.

Conclui-se que a institucionalização das Polícias Municipais fortalece o Federalismo Cooperativo ao conferir capilaridade ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa sinergia permite que a atuação municipal foque na mediação de conflitos e na prevenção primária, otimizando os recursos das polícias estaduais para missões de maior complexidade. Contudo, o sucesso dessa transição institucional depende da garantia de autonomia administrativa e de financiamento estável, preferencialmente via transferências "fundo a fundo".

Apesar das contribuições, esta pesquisa limita-se ao cenário de expectativas gerado por reformas ainda em tramitação. Como agenda futura, sugere-se o aprofundamento de estudos empíricos sobre os impactos da PEC 18/2025 nos indicadores de criminalidade locais e na governança da segurança pública, deslocando a análise do plano meramente normativo para as dimensões políticas e cognitivas que moldam o policiamento no nível local.

## Agradecimentos

Agradecemos o incentivo e apoio do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP na produção de pesquisas acadêmicas que busquem o aperfeiçoamento das instituições públicas e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Este suporte foi fundamental para o aprofundamento da análise sobre o processo decisório e a governança da segurança pública brasileira, permitindo a exploração de novos arranjos federativos e do papel estratégico dos municípios na promoção da paz social e da cidadania



## Referências:

- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2010). *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. Fundação Konrad Adenauer.
- Adorno, S. (2017). A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Revista Sociedade e Estado*, 32(1), 7–28.
- Araújo, S. M. V. G., & Silva Júnior, D. (2022). O Modelo das Coalizões de Defesa. In F. G. Brasil & A. C. N. Capella (Orgs.), *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas* (1ª ed., Vol. 1, pp. 85-116). EdUERJ.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Brasil. (2007, 24 de outubro). *Lei nº 11.530. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2014, 8 de agosto). *Lei nº 13.022. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais*. Diário Oficial da União. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm).
- Brasil. (2018, 11 de junho). *Lei nº 13.675. Cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)*. Diário Oficial da União. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113675.htm).
- Brasil. Câmara dos Deputados. (2025). *Projeto de Lei nº 667, de 2025. Altera a Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014*. <https://www.camara.leg.br/>.
- Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2018). *Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social*. MJSP.
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2023). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6440263>.
- Brasil, F. G.; Capella, A. C. N. (2022). org. *Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas*. Eduerj.
- Campos, W. S. A. de. (2013). *A guarda municipal no contexto da segurança pública integrada: desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão* [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio de Janeiro].
- Capella, A. C. N. (2018). *Formulação de Políticas Públicas*. Enap. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>.
- Delgado, L. F. P. (2022). O papel dos Planos Nacional de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 16(2), 10-31. <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1435>.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (3ª ed.). Oxford University Press.



Ipsos. (2025). *Crime e Violência disparam como principal preocupação no Brasil*. <https://www.ipsos.com/pt-br/crime-e-violencia-disparam-como-principal-preocupacao-no-brasil>.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.

Lima, P. V. P. S., et al. (2014). Gestão municipal da segurança pública: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência. *Revista de Políticas Públicas*, 18(2), 399-414.

Lima, R. S. de, Bueno, S., & Mingardi, G. (2016). Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, 12(1), 49-85.

Lima, R. S. de. (2019). Segurança Pública como Simulacro de Democracia no Brasil. *Estudos Avançados*, 33(96), 53-68.

Menezes, G. (2023). Atuação das Guardas Municipais na Segurança Pública e a limitação do exercício da atividade delas. *Revista Jurídica: Direito, Justiça, Fraternidade & Sociedade*, 1(2), 87-105.

Misse, M. (2006). *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Lumen Juris.

Misse, M., & Bretas, M. L. (Orgs.). (2010). *As guardas municipais no Brasil*. Booklink.

Moraes Júnior, M. C., et al. (2020). Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos planos e programas nacionais de segurança implantados no período pós-redemocratização. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 14(2), 100-127.

Muniz, J. O., & Proença Jr., D. (2007). Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. *Estudos Avançados*, 21(61), 159-172.

PNUD. (1994). *Relatório do Desenvolvimento Humano 1994*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>.

Ricardo, C. de M., & Caruso, H. G. C. (2007). Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1), 102-119.

Rolim, M. (2009). *A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI* (2ª ed.). Jorge Zahar.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117–168). Westview Press.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2ª ed.). Westview Press.

Sarlet, I. W., Marinoni, L. G., & Mitidiero, D. (2020). *Curso de direito constitucional* (9ª ed.). Saraiva.

Soares, L. E. (2019). *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. Boitempo.

Souza, C. (2015). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 17, 20–45.

Teodosio, J. A. (2024). *O papel das guardas municipais no sistema de segurança pública: uma análise à luz da CRFB/88 e Lei nº 13.022/2014* [Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de Brasília].



# EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública  
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

## ARTIGO

Vargas, J. D., & Oliveira Junior, A. de. (2010). As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 85-108.

Zaverucha, J. (2000). *Frágil Democracia: Colapso da Segurança Pública e a Ingerência Militar*. Civilização Brasileira.

Zaverucha, J. (2005). *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Record.

