

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

ANA CLARA COSTA LEO DE OLIVEIRA

TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS E SIMBOLISMO INSTITUCIONAL NA
GUARDA CIVIL DE CONTAGEM (GCC)

Belo Horizonte

2025

ANA CLARA COSTA LEO DE OLIVEIRA

TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS E SIMBOLISMO INSTITUCIONAL NA
GUARDA CIVIL DE CONTAGEM (GCC)

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Políticas Públicas e
Gestão Governamental

Orientadora: Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte

2025

O48t Oliveira, Ana Clara Costa Leo de.
Transformações organizacionais e simbolismo institucional na Guarda Civil de Contagem (GCC) / Ana Clara Costa Leo de Oliveira. – 2025.

147 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientadora: Profa. Dra. Karina Rabelo Leite Marinho.

Bibliografia: f. 133-140

1. Segurança pública - Guarda Municipal - Contagem (MG). 2. Mudança organizacional - Guarda Municipal. 3. Simbolismo nas organizações. 4. Municipalização.

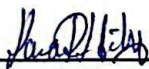
CDU 351.78(815.12 Contagem)

Ana Clara Costa Leo de Oliveira

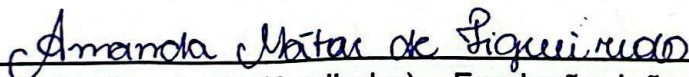
Transformações organizacionais e simbolismo institucional na Guarda Civil de Contagem

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

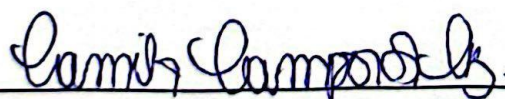
Aprovada na Banca Examinadora



Karina Rabelo Leite Marinho (Orientador) – Fundação João Pinheiro / Órgão



Amanda Mátar de Figueiredo (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / Órgão



Camila Campos da Cruz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro / Órgão

Belo Horizonte, 09/dez

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, que me permitiu entrar na Fundação, me guiou em cada escolha e me sustentou nos momentos em que eu pensei em desistir. Foi Ele quem me deu forças quando o cansaço parecia maior que a vontade, quem colocou as pessoas certas no meu caminho e quem iluminou meus passos para que este trabalho pudesse ser concluído.

Um agradecimento imenso à minha orientadora, Karina Marinho, pela paciência, pela orientação e pela ajuda essencial para dar forma a esse trabalho. Você não só aceitou um tema que eu sempre sonhei em escrever desde que me encontrei na segurança pública, mas me direcionou de forma precisa, me fazendo enxergar cada detalhe e me incentivando a buscar sempre mais. Sua contribuição fez toda a diferença nesse processo.

À Fundação João Pinheiro e à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, por me proporcionar a oportunidade de estudar aqui. Entrar na Fundação foi um sonho realizado, e essa experiência me abriu portas para ser uma profissional que vai muito além dos livros, algo que levarei para toda a vida.

Agradeço ao meu grupo de amigos, que tornaram o caminho mais leve, divertido e suportável, especialmente nos momentos mais intensos do curso. Cada conversa, cada troca e cada presença fizeram diferença na minha trajetória. E agradeço, de forma muito especial, à Leidi. Nossas conversas no jardim, os momentos de desabafo, as risadas e a parceria da nossa dupla foram um alicerce para me manter motivada. A todos os outros colegas de turma, professores e colegas do Rondon, que também fizeram parte dessa jornada acadêmica, meu muito obrigado. Cada um de vocês contribuiu para tornar essa experiência mais interessante e divertida, e por isso, sou muito grata.

À Guarda Civil de Contagem, em especial à comandante Anita, agradeço pelas contribuições práticas e pela disposição em compartilhar suas experiências. Sem isso, a pesquisa não teria a profundidade e relevância que ela tem hoje. Agradeço, ainda, pela generosidade em me ensinar um pouco mais sobre a realidade de quem atua diretamente na segurança pública.

À minha família, deixo um agradecimento sincero. Vocês são minha base, meu refúgio e minha força diária. Cada gesto de apoio e carinho permitiram que eu chegasse até aqui.

Ao meu pai, por me apresentar o universo da segurança pública e por ser minha inspiração desde sempre. Seu exemplo de dedicação e compromisso com a área me faz querer fazer a diferença também. E à minha mãe, que foi meu apoio constante em cada etapa deste processo. Sua paciência, carinho e força me sustentaram nos momentos mais difíceis, e não teria chegado até aqui sem a sua presença amorosa.

Ao meu namorado, que esteve comigo em cada passo dessa caminhada, mesmo com a distância física. Seu apoio foi fundamental para que eu seguisse firme, principalmente nos momentos mais cansativos da escrita. Você sempre esteve ao meu lado, me incentivando a continuar, e sua paciência e compreensão me deram forças para dar o meu melhor.

À equipe do Gabinete Adjunto da Sejusp, pela acolhida e suporte desde sempre. Em especial, agradeço à Cláudia Brígido, que foi fundamental em minha trajetória. Ela não apenas me ajudou na escrita, mas também me introduziu a esse campo profissional, compartilhando valiosos ensinamentos que me permitiram entender o trabalho na segurança pública e aplicar esse conhecimento no meu próprio crescimento profissional. Seu apoio foi a base sólida para o que estou construindo hoje.

A todos que, de alguma forma, me apoiaram nesse processo, meu muito obrigada. Cada ajuda, por menor que tenha sido, fez toda a diferença, e cada palavra de apoio me impulsionou a alcançar este objetivo.

RESUMO

Esta monografia investiga as transformações organizacionais e simbólicas na Guarda Civil de Contagem (GCC), analisando em que medida as mudanças institucionais recentes configuram uma ruptura com a lógica brasileira militarizada de policiamento ou se constituem em adaptações formais voltadas à busca de legitimidade. O processo de municipalização da segurança pública no Brasil, intensificado após a Constituição de 1988 e consolidado com a Lei nº 13.022/2014, ampliou o protagonismo dos municípios na prevenção da violência e na proteção cidadã, abrindo espaço para a atuação das Guardas Municipais (GM) como atores institucionais no campo da segurança. Nesse contexto, o objetivo central é compreender como o processo de municipalização da segurança pública e a modernização administrativa impactaram a estrutura, a cultura e as práticas da corporação. A pesquisa ancora-se na sociologia das organizações e no neo-institucionalismo, com base em autores como Meyer e Rowan (1986), March e Olsen (2008) e Selznick (1972), além de contribuições contemporâneas de Rolim (2006), Soares (2019) e Mingardi (2013) sobre o campo da segurança pública. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa descritiva, utilizando entrevistas semiestruturadas, aplicação de questionário eletrônico e análise documental de normas internas, relatórios e planos estratégicos. Os resultados demonstram que a GCC tem avançado na consolidação do paradigma da Segurança Cidadã, mas ainda convive com um hibridismo cultural. Persistem resquícios da cultura militarizada que limitam o alcance pleno da desmilitarização institucional. Em síntese, a GCC encontra-se em um processo de transição positivo e gradual: mais próxima do modelo de polícia cidadã, com conquistas de autonomia e profissionalização, embora ainda enfrente desafios para consolidar de forma estável um paradigma civil e emancipado.

Palavras-chave: Guarda Municipal; Transformações Organizacionais; Simbolismo Institucional; Segurança Cidadã; Municipalização.

ABSTRACT

This thesis investigates the organizational and symbolic transformations in the Guarda Civil de Contagem (GCC), analyzing the extent to which recent institutional changes represent a break with the militarized policing logic traditionally present in Brazil, or if they constitute formal adaptations aimed at seeking legitimacy. The process of municipalizing public security in Brazil, intensified after the 1988 Constitution and consolidated with Law n° 13.022/2014, has expanded the role of municipalities in violence prevention and citizen protection, opening up space for the performance of Municipal Guards (GM) as institutional actors in the field of security. In this context, the central objective is to understand how the municipalization of public security and administrative modernization have impacted the structure, culture, and practices of the corporation. The research is grounded in the sociology of organizations and neo-institutionalism, based on authors such as Meyer and Rowan (1986), March and Olsen (2008), and Selznick (1972), as well as contemporary contributions from Rolim (2006), Soares (2019), and Mingardi (2013) on the field of public security. Methodologically, this is a case study with a qualitative and descriptive quantitative approach, using semi-structured interviews, an electronic questionnaire, and documentary analysis of internal norms, reports, and strategic plans. The results show that the GCC has made progress in consolidating the paradigm of Citizen Security, but still coexists with a cultural hybridism. There are remnants of the militarized culture that limit the full reach of institutional demilitarization. In summary, the GCC is undergoing a positive and gradual transition: moving closer to the model of citizen police, with significant achievements in autonomy and professionalization, although still facing challenges in stabilizing a civil and emancipated paradigm.

Keywords: Municipal Guard; Organizational Transformations; Institutional Symbolism; Citizen Security; Municipalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Percurso metodológico para definição das categorias de análise e das perguntas do roteiro de entrevistas.....	19
Quadro 2: Caminho metodológico.....	21
Tabela 1: Síntese dos resultados do formulário.....	61
Imagem 1: Município de Contagem.....	64
Gráfico 1: Distribuição do efetivo da Guarda Civil de Contagem por gênero (2024).....	75
Gráfico 2: Distribuição dos Guardas Civis de Contagem segundo a idade (2024).....	75
Gráfico 3: Tempo de atuação dos respondentes da GCC.....	77
Gráfico 4: Distribuição etária dos respondentes da GCC.....	78
Gráfico 5: Nível de escolaridade dos respondentes da GCC.....	79
Gráfico 6: Distribuição dos respondentes por posto/cargo na GCC.....	80
Gráfico 7: Fatores que influenciaram a decisão dos respondentes de ingressar na GCC.....	82
Gráfico 8: Percepção dos respondentes sobre o funcionamento da hierarquia na GCC.....	85
Gráfico 9: Percepção dos respondentes sobre a relação entre disciplina militar e autonomia civil na cultura da GCC.....	87
Gráfico 10: Uso de práticas de caráter militar no cotidiano de trabalho dos respondentes da GCC.....	89
Gráfico 11: Situações em que os respondentes percebem práticas semelhantes às das polícias militares na GCC.....	92
Gráfico 12: Percepção dos respondentes sobre a adesão da GCC ao modelo de segurança cidadã.....	94
Gráfico 13: Atividades em que os respondentes percebem a segurança cidadã sendo aplicada na prática pela GCC.....	96
Gráfico 14: Ocorrência de situações em que os respondentes vivenciaram ações preventivas da GCC que evitaram problemas.....	97
Gráfico 15: Avaliação dos respondentes sobre a eficácia do uso de armamentos não letais pela GCC.....	99
Gráfico 16: Tipos de cursos ou treinamentos considerados mais relevantes pelos respondentes da GCC.....	100
Gráfico 17: Avaliação dos respondentes sobre o porte de arma de fogo no cotidiano.....	101
Gráfico 18: Percepção dos participantes sobre como o porte de arma influencia a relação entre GCC e o cidadão.....	101

Gráfico 19: Percepção dos respondentes sobre mudanças recentes em formulários e sistemas de comunicação interna.	103
Gráfico 20: Frequência com que os participantes recebem instruções baseadas em dados, relatórios ou diagnósticos técnicos.	104
Gráfico 21: Percepção dos respondentes sobre se dados e relatórios já alteraram sua forma de agir em campo.	105
Gráfico 22: Definição da escala ou posto de trabalho no dia a dia, segundo os respondentes.	106
Gráfico 23: Participação dos respondentes da GCC em cursos ou treinamentos oferecidos nos últimos anos.	107
Gráfico 24: Tipos de cursos ou treinamentos mais relevantes realizados pelos respondentes da GCC nos últimos anos.	108
Gráfico 25: Aplicação prática dos conhecimentos adquiridos em treinamentos pelos respondentes da GCC.	109
Gráfico 26: Aspectos que geram maior cobrança no cotidiano de trabalho dos respondentes da GCC.	110
Gráfico 27: Percepção dos respondentes sobre os efeitos do excesso de procedimentos padronizado.	111
Gráfico 28: Impacto da falta de recursos materiais no desempenho das atividades da GCC pelos respondentes.	115
Gráfico 29: Percepção dos participantes sobre a autonomia da GCC para adaptar práticas às demandas locais.	115
Gráfico 30: Frequência com que os respondentes percebem que a GCC propõe ou executa ações de forma independente de outros órgãos.	117
Gráfico 31: Capacidade percebida pelos respondentes da GCC de influenciar o ambiente institucional para fortalecer sua posição.	118
Gráfico 32: Percepção dos respondentes sobre resistência às práticas de policiamento comunitário e preventivo entre colegas.	123
Gráfico 33: Formas percebidas de manifestação da resistência interna dentro da GCC pelos respondentes.	124
Gráfico 34: Avaliação dos respondentes sobre as relações cotidianas com policiais militares em operações conjuntas.	126
Gráfico 35: Tensões percebidas pelos respondentes que dificultam a atuação da GCC em parceria com outras forças de segurança.	128

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 METODOLOGIA	16
3 REFERENCIAL TEÓRICO	23
3.1 Legitimidade e racionalização simbólica	24
3.2 Autonomia e competências das Guardas Municipais: a Teoria da Dependência de Recursos (TDR)	30
3.3 Mudança Gradual e Resistência	36
3.4 A relação entre teoria institucional e as competências das Guardas Municipais	40
4. A GUARDA MUNICIPAL: CONTEXTO, EVOLUÇÃO E INOVAÇÕES	43
4.1 O Cenário da segurança pública no Brasil	43
4.2 O papel crescente dos municípios e das Guardas Municipais	49
4.3 Arcabouço legal: Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014)	53
5. TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS E SIMBOLISMO INSTITUCIONAL NA GUARDA CIVIL DE CONTAGEM (GCC)	60
5.1 O Município de Contagem no Cenário Metropolitano.....	64
5.2 Histórico da Municipalização da Segurança em Contagem	66
5.3 Estrutura, Funções e Inovações da GCC	69
5.4 Perfil Socioprofissional da GCC	74
5.4.1 A Amostra da Pesquisa em Relação ao Perfil Institucional da GCC	76
5.4.2 Motivação de Ingresso	81
5.5. O Desafio da Desmilitarização: Entre Hierarquia, Disciplina e Autoritarismo	83
5.5.1. Hierarquia e Disciplina: A Tensão entre o Comando de Carreira e a Cultura Tradicional.....	83
5.5.2. A Persistência de Práticas Simbólicas e o Isomorfismo Mimético.....	88
5.6. Adoção do Paradigma de Segurança Cidadã: Discurso, Prática e Desacoplamento	91
5.6.1. O Fenômeno do Desacoplamento (<i>Loose Coupling</i>) na GCC	91
5.6.2. Práticas de Policiamento Preventivo e Comunitário: O Foco no Diálogo	94
5.6.3. Uso de Armamento e Uso Progressivo da Força	98
5.7. Gestão por Evidências, Tecnologia e Profissionalização	102
5.7.1. Inovação Tecnológica e Gestão por Evidências	102

5.7.2. Profissionalização e o Peso da Burocracia	106
5.8. Autonomia Institucional e Dependência de Recursos: O Gargalo Municipal...	113
5.8.1. O Conflito com o Executivo Municipal e as Limitações da Autonomia	113
5.8.2. O Governo Federal como Indutor de Políticas	119
5.9. Resistência e Relações Interinstitucionais	122
5.9.1. Resistência Interna e o Conservadorismo Cultural	122
5.9.2. Cooperação com a Polícia Militar e Polícia Civil	125
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA – NÍVEL DE COMANDO	141
APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIRETORES	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI:** Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADPF:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- ATP:** Armamento e Tiro Policial
- CBM:** Corpo de Bombeiros Militar
- GCC:** Guarda Civil de Contagem
- CICCM:** Centro Integrado de Comando e Controle Municipal
- CNMP:** Conselho Nacional do Ministério Público
- Comoveec:** Comissão de Monitoramento da Violência em Eventos Esportivos e Culturais de Contagem
- Consegs:** Conselhos Comunitários de Segurança
- Crisp:** Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
- FBSP:** Fórum Brasileiro de Segurança Pública
- FNSP:** Fundo Nacional de Segurança Pública
- GM:** Guarda Municipal
- GGIm:** Gabinete de Gestão Integrada Municipal
- IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- PC:** Polícia Civil
- PCCV:** Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos
- PIB:** Produto Interno Bruto
- PM:** Polícia Militar
- PNSPDS:** Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
- Pronasci:** Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
- Reds:** Sistema Integrado de Segurança Pública
- ROMU:** Ronda Ostensiva Municipal
- Senasp:** Secretaria Nacional de Segurança Pública
- Sinesp:** Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
- Sinesp CAD:** Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - Central de Atendimento e Despacho
- SMDS:** Secretaria Municipal de Defesa Social
- STF:** Supremo Tribunal Federal
- STJ:** Superior Tribunal de Justiça
- Susp:** Sistema Único de Segurança Pública

TCLE: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TDR: Teoria da Dependência de Recursos

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

1 INTRODUÇÃO

No campo da segurança pública brasileira, o modelo de policiamento tem sido historicamente marcado pela dualidade institucional e pela rigidez hierárquica. As atividades de policiamento ostensivo e investigativo são divididas entre duas corporações estaduais: a Polícia Militar (PM), responsável pela preservação da ordem pública, e a Polícia Civil (PC), incumbida da investigação criminal (Sapori, 2006, p. 818). Esse modelo de policiamento militarizado, caracterizado por uma estrutura fortemente verticalizada e por uma lógica voltada à perseguição do “inimigo interno”, contrasta radicalmente com a concepção de um serviço policial orientado para a resolução de problemas dos cidadãos e para a melhoria da qualidade de vida (Soares, 2019).

Nesse cenário, a emergência e o crescente protagonismo dos municípios, com as Guardas Municipais (GMs), refletem a crise de legitimidade vivenciada pelas organizações repressivas do Estado (Oliveira Júnior; Alencar, 2016). O município, por ser o ente federativo mais próximo da população, é capaz de implementar políticas públicas de segurança que atuam diretamente sobre variáveis situacionais e urbanas, como iluminação e ordenamento territorial (Crisp, 2023). Assim, a ascensão das GMs, previstas na Constituição de 1988 (Art. 144, §8º) e regulamentadas pela Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), preenche a lacuna do Estado no policiamento preventivo e de proximidade (Bretas; Morais, 2006).

A municipalização ampliou o papel dos municípios na prevenção da violência e na promoção da segurança cidadã, incorporando a lógica e criando a necessidade dos municípios reconhecerem o investimento sistemático em prevenção e proximidade territorial como elementos centrais da gestão pública da segurança (Oliveira Júnior; Alencar, 2016). Nesse contexto, as GMs passaram a exercer funções estratégicas de mediação de conflitos, patrulhamento preventivo e proteção de equipamentos públicos, ao mesmo tempo em que enfrentam o desafio de se legitimar como instituições autônomas diante da tradição militarizada das polícias estaduais. A GCC insere-se nesse cenário como uma experiência representativa do processo de reconfiguração institucional das guardas no país, caracterizada pela adoção gradual

de práticas de gestão orientadas por evidências e pela busca de fortalecimento da atuação preventiva.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as transformações organizacionais e simbólicas da GCC, investigando em que medida as mudanças institucionais recentes configuram uma ruptura com a lógica militarizada de policiamento que encontra-se enraizada no Brasil ou se constituem em adaptações formais orientadas pela busca de legitimidade. O problema central consiste, portanto, em compreender se a GCC tem conseguido efetivamente traduzir o discurso de modernização e segurança cidadã em mudanças estruturais e culturais, ou se essas transformações se limitam ao plano simbólico e cerimonial. Assim, busca-se compreender o quanto a corporação rompeu com o modelo tradicional brasileiro e o quanto reproduz práticas e valores herdados de sua origem de capacitação e treinamento militarizada.

Para o alcance desse objetivo, a pesquisa ancora-se na sociologia das organizações e no neoinstitucionalismo, que permitem compreender as organizações não apenas como estruturas técnicas, mas também como sistemas simbólicos que respondem a pressões de legitimidade e conformidade. Esses referenciais são articulados às contribuições de bibliografias que abordam as limitações do modelo policial militarizado e os desafios de implantação de um paradigma de segurança cidadã no Brasil.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa descritiva, que combina a aplicação de questionário eletrônico a servidores da GCC, entrevistas semiestruturadas com integrantes da alta gestão e análise documental de relatórios, regulamentos e planos estratégicos. Essa triangulação metodológica permite relacionar as dimensões normativas e empíricas das transformações institucionais, examinando a distância entre o discurso formal de inovação e as práticas efetivamente implementadas.

Esta monografia está estruturada em seis capítulos principais. O primeiro capítulo apresenta a introdução ao tema e ao objeto de pesquisa, contextualizando a relevância do estudo no cenário da segurança pública. O segundo capítulo expõe a metodologia, detalhando o desenho do estudo e as estratégias de coleta e análise de

dados. O terceiro reúne o referencial teórico, abordando as contribuições do neoinstitucionalismo e da sociologia das organizações. O quarto capítulo apresenta o contexto histórico e político das GMs. O quinto capítulo traz o desenvolvimento institucional da GCC e a análise empírica dos resultados, relacionando os achados de campo às categorias analíticas de legitimidade, mudança e resistência. Por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações finais, sintetizando as principais conclusões e apontando as implicações das transformações da GCC para o debate sobre a municipalização da segurança pública no Brasil.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa descritiva (Gil, 2008), centrado na análise da GCC enquanto experiência representativa — isto é, um caso concreto do processo de municipalização da segurança pública no Brasil. Essa escolha se justifica pelo papel pioneiro da instituição em Minas Gerais na adoção de práticas de segurança cidadã, voltadas à prevenção e à integração com políticas sociais, além de sua posição estratégica como GM de um dos maiores municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte¹, caracterizada por uma estrutura organizacional consolidada, efetivo expressivo e processos administrativos formalizados.

Essa escolha se ancora na hipótese central de que as mudanças institucionais e simbólicas adotadas pela GCC representam uma ruptura efetiva com a lógica militarizada de policiamento, resultando em transformações significativas tanto nas práticas operacionais quanto na estrutura hierárquica. Essa transição, marcada pela consolidação de um comando de carreira e pela adoção de uma gestão orientada por evidências, tem proporcionado à GCC maior autonomia administrativa e operacional. Com isso, a corporação supera o mero isomorfismo formal e se estabelece como solução municipal eficaz, promovendo uma abordagem preventiva e cidadã para as necessidades urbanas contemporâneas.

Tais atributos tornam a GCC um caso relevante e exemplar para compreender as mudanças simbólicas e estruturais decorrentes da transição do modelo militarizado de policiamento para uma gestão mais autônoma, preventiva e comunitária, sobretudo após a promulgação da Lei nº 13.022/2014, que define as competências gerais das Guardas Municipais no Brasil.

Conforme Triviños (1987, p. 133):

O que é o Estudo de Caso? É uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente. Esta definição determina suas características que são dadas por duas circunstâncias, principalmente. Por um lado, a natureza e abrangência da unidade. [...] Em segundo lugar,

¹ Em 2022, a população era de 621.863 habitantes e a densidade demográfica era de 3.193,2 habitantes por quilômetro quadrado. Na comparação com outros municípios do estado, ficou nas posições 3 e 2 de 853. Já na comparação com municípios de todo o país, ficou nas posições 33 e 39 de 5570. (IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/panorama>. Acesso em: 3 nov. 2025).

também a complexidade do Estudo de Caso está determinada pelos suportes teóricos que servem de orientação em seu trabalho ao investigador (TRIVIÑOS, 1987, p. 133 - 134).

Essa concepção reforça a adequação do método ao presente estudo, que busca compreender em profundidade uma instituição pública inserida em um contexto político e social específico.

De natureza qualitativa, esta investigação busca compreender os significados, percepções e representações atribuídas pelos próprios servidores e gestores da GCC às transformações institucionais em curso, privilegiando a interpretação dos sentidos e práticas cotidianas sem pretensão de generalização estatística, mas de generalização analítica (Yin, 2015; Minayo, 2002; Creswell, 2014). A abordagem quantitativa descritiva complementa a análise ao permitir a identificação de tendências e padrões de opinião, compondo um desenho misto convergente, no qual as duas abordagens são utilizadas de forma simultânea e articulada, de modo a favorecer a triangulação de evidências (Minayo, 2002).

A coleta de dados envolveu três eixos principais: questionário, entrevistas semiestruturadas e análise documental, conforme o princípio de triangulação metodológica (Minayo, 2002; Triviños, 1987).

a) Questionário: Foi aplicado um questionário eletrônico elaborado na plataforma *Google Forms*, composto por questões fechadas e algumas abertas opcionais para comentários livres, o que permitiu combinar a sistematização quantitativa com a riqueza qualitativa de percepções individuais. O instrumento abordou dimensões relacionadas à “perfil dos entrevistados”, “militarização”, “legitimidade simbólica/desacoplamento”, “autonomia institucional”, “dependência de recursos”, “policciamento comunitário e preventivo”, “autonomia estratégica”, “capacitação/formação própria”, “resistência interna e tensões externas”, “transformação real x simbólica”, “gestão baseada em evidências”, “mudança estrutural e procedimental” e “isomorfismo normativo/foco em regras”, fundamentadas no referencial teórico do estudo.

A coleta ocorreu durante um mês, por meio de convites enviados via e-mail institucional, informativos internos, grupos de *WhatsApp* corporativos e mediação das chefias imediatas. No total, foram obtidas 54 respostas válidas e voluntárias,

representando aproximadamente 14,14% do efetivo ativo da corporação. Embora não probabilística, essa amostra foi suficiente para assegurar diversidade de setores, funções e tempos de serviço, permitindo capturar a variedade de percepções presentes na instituição com base no perfil dos entrevistados.

b) Entrevistas Semiestruturadas: Além do questionário, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com membros da alta gestão da GCC, abrangendo diferentes esferas decisórias e operacionais. As entrevistas tiveram duração média de 1 hora e 30 minutos e ocorreram em formato híbrido, parte *on-line* e parte presencial, em espaços institucionais reservados. Para assegurar o anonimato e a confidencialidade, as funções e os nomes dos entrevistados não foram divulgados, sendo identificados apenas por números, de 1 a 4, correspondendo a cada participante da pesquisa. As entrevistas foram gravadas e transcritas integralmente mediante consentimento eletrônico (TCLE) e exploraram temas como a trajetória institucional da GCC, os desafios de implementação da segurança cidadã, a padronização de rotinas operacionais, a gestão de pessoas e a integração interinstitucional.

As entrevistas semiestruturadas foram elaboradas com base nos conceitos discutidos no referencial teórico, especialmente aqueles relacionados à teoria institucional, à mudança organizacional gradual e à resistência simbólica. A partir desses conceitos, formularam-se perguntas de pesquisa que deram origem às categorias de análise qualitativas, permitindo que cada dimensão teórica fosse operacionalizada empiricamente.

Com base nas categorias, construíram-se as perguntas do roteiro de entrevistas, voltadas à compreensão das percepções, valores e práticas associados ao processo de transformação institucional da GCC. As perguntas buscaram explorar como os gestores percebem as mudanças organizacionais, a autonomia institucional, a relação com o modelo militarizado e a consolidação do paradigma de segurança cidadã.

O percurso metodológico que guiou a elaboração dos roteiros é sintetizado no Quadro 1, que demonstra a relação entre o referencial teórico, as perguntas de

pesquisa, as categorias de análise e os exemplos de perguntas aplicadas nas entrevistas.

Quadro 1: Percurso metodológico para definição das categorias de análise e das perguntas do roteiro de entrevistas².

Trecho do referencial teórico³	Pergunta de pesquisa	Categoria de análise	Exemplo de pergunta do roteiro
A compreensão desse fenômeno exige um olhar multidisciplinar, no qual conceitos como legitimidade, racionalização simbólica, autonomia, competências legais e dependência de recursos se articulam às dinâmicas de mudança e resistência institucional.	Como a GCC constrói sua legitimidade institucional e consolida uma identidade própria no campo da segurança pública?	Legitimidade e racionalização simbólica	- De que forma a GCC busca reconhecimento social e institucional? - As mudanças implementadas têm sido percebidas como efetivas ou apenas formais?
Os conceitos estão relacionados à autonomia e à competência das Guardas Municipais, uma vez que a dependência desse órgão em relação a outros órgãos de segurança e aos demais entes federativos revela um campo de tensões que influencia sua capacidade de agir de forma independente e eficaz.	Em que medida a GCC possui autonomia para atuar independentemente das forças estaduais e demais órgãos públicos?	Autonomia institucional e dependência de recursos	- A GCC tem liberdade para definir suas estratégias operacionais? - Existem limitações impostas por outros órgãos de segurança?

² Adaptado de SANTOS, Lucas Daniel Oliveira. Integração da Gestão em Segurança Pública: uma análise das relações interorganizacionais e suas consequências para o programa. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2024.

³ Os conceitos exemplificados no quadro serão abordados no referencial teórico no capítulo seguinte.

Os processos de transformação institucional raramente ocorrem de maneira abrupta. Eles são marcados por adaptações progressivas, embates políticos e culturais, e resistências internas e externas que configuram o ritmo e a direção das mudanças.	Quais elementos de continuidade e resistência marcam o processo de mudança da GCC?	Mudança gradual e resistência institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Quais práticas antigas ainda permanecem na corporação? - Quais resistências são percebidas na adoção do modelo de segurança cidadã?
As Guardas Municipais constituem atores institucionais em um campo permeado por disputas de legitimidade, recursos, competências e narrativas simbólicas.	Como a GCC equilibra disputas internas e externas por legitimidade e recursos?	Disputas simbólicas e institucionais	<ul style="list-style-type: none"> - Quais fatores fortalecem ou fragilizam a imagem da GCC? - De que modo a cultura institucional influencia o reconhecimento da corporação?

Fonte: Elaboração própria.

c) **Análise Documental:** A análise documental foi conduzida com base em fontes oficiais produzidas pela GCC e pela administração municipal, entre elas: Normativas e regulamentos internos que orientam a atuação e os processos de comando; Editais e concursos públicos realizados pela GCC, analisados para compreender o perfil de ingresso, os critérios de seleção e a valorização de competências cidadãs e preventivas; Relatórios administrativos e planos de gestão; O Plano Municipal de Segurança Pública de Contagem (2024) e suas metas para o fortalecimento da prevenção e integração social; Portarias e instruções normativas, voltadas à estruturação da carreira e à formação continuada dos servidores.

Esses documentos foram analisados quanto à forma como traduzem — no plano normativo — a consolidação institucional da GCC e a incorporação de diretrizes do paradigma de segurança cidadã. Assim, a análise documental serviu não apenas para reconstruir a trajetória formal da corporação, mas também para cruzar informações do discurso institucional com as práticas e percepções captadas nas demais fontes. A leitura e codificação dos documentos seguiram os mesmos procedimentos adotados na análise qualitativa, permitindo identificar categorias

convergentes — como profissionalização, descentralização e resistência — e contradições entre o discurso oficial e as práticas relatadas.

Em síntese, a metodologia desta pesquisa foi estruturada em quatro etapas complementares, integrando abordagem qualitativa e quantitativa descritiva para garantir coerência entre o referencial teórico e o trabalho empírico, descrito na figura síntese abaixo:

Quadro 2: Caminho metodológico.

1º Passo – Revisão Bibliográfica

Revisão teórica sobre teoria institucional e mudança organizacional no setor público, com ênfase nos processos de institucionalização, simbolismo e reformas administrativas (Trivinos, Minayo, Yin, Creswell, Gil).

2º Passo – Pesquisa Documental

Análise de leis, portarias, regulamentos internos, editais, relatórios e o Plano Municipal de Segurança Pública de Contagem (2024), para compreender o arcabouço jurídico e administrativo da GCC.

3º Passo – Coleta Empírica

Etapa composta por três eixos complementares:

Questionário: aplicado via Google Forms a 54 servidores, abordando perfil, militarização, legitimidade simbólica, autonomia, capacitação e gestão por evidências.

Entrevistas semiestruturadas: quatro gestores da alta administração, com foco em trajetórias institucionais, resistências e consolidação dos modelos de segurança.

Análise documental: triangulação das informações para verificar a coerência entre discurso e prática institucional.

4º Passo – Análise Integrada e Triangulação

Combinação de evidências quantitativas e qualitativas, comparando resultados documentais, entrevistas e questionários. Utilização de etapas descritivas simples e análise temática (Minayo, 2002) com as etapas: ordenação, classificação e interpretação dos dados.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados quantitativos do questionário foram tratados por meio de estatística descritiva simples, com cálculo de frequências absolutas e relativas, buscando revelar tendências gerais nas percepções do efetivo. Os dados qualitativos, provenientes das entrevistas, comentários abertos e documentos, foram submetidos à análise temática conforme os procedimentos para análise dos dados de Minayo (1992 *apud* Minayo 2002, p. 77 - 78): (i) ordenação dos dados, (ii) classificação dos dados, e (iii) análise

final. As categorias emergentes descritas anteriormente foram cotejadas com os resultados quantitativos, conferindo coerência e densidade interpretativa.

Todos os procedimentos seguiram as normas da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, com aprovação prévia pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Os participantes assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) em formato eletrônico, sendo informados sobre os objetivos da pesquisa, a voluntariedade da participação e o direito de desistir a qualquer momento. As entrevistas foram gravadas mediante autorização expressa e armazenadas em meio digital protegido, com anonimização completa dos registros e exclusão de identificadores.

Como toda pesquisa, este estudo apresenta limitações relacionadas à extensão do campo empírico. A amostra não probabilística do questionário, correspondente a 14% do efetivo da GCC, não permite inferências estatísticas sobre a totalidade dos servidores, mas foi suficiente para identificar tendências e padrões de percepção relevantes ao objetivo analítico. O número restrito de entrevistas — quatro integrantes da alta gestão — limitou a diversidade de perspectivas hierárquicas, mas garantiu profundidade e densidade interpretativa quanto às decisões estratégicas e simbólicas da corporação. Além disso, a ausência de observação direta das rotinas operacionais constituiu um limite reconhecido, parcialmente compensado pela triangulação entre dados documentais, entrevistas e questionário, que permitiu reconstruir com fidelidade o contexto organizacional e as práticas institucionais analisadas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção aborda um estudo relacionado às GMs no Brasil que requer uma descrição normativa e operacional para alcançar fundamentos teóricos que expliquem sua atuação, legitimidade e transformações institucionais. De forma oportuna, as GMs serão citadas pontualmente ao longo do referencial teórico, com base em autores contemporâneos que discutem sua atuação, legitimidade e transformações no contexto da segurança pública brasileira. A compreensão desse fenômeno exige um olhar multidisciplinar, no qual conceitos como legitimidade, racionalização simbólica, autonomia, competências legais e dependência de recursos se articulam às dinâmicas de mudança e resistência institucional.

A primeira subdivisão discorrerá sobre a legitimidade e a racionalização simbólica da GM, com a finalidade de compreender como a aceitação social e institucional de sua atuação está relacionada não apenas ao cumprimento de funções formais, mas também ao simbolismo associado à segurança pública no contexto federativo brasileiro.

Na segunda subdivisão os conceitos estão relacionados à autonomia e à competência das GMs e visa explorar como a teoria da dependência de recursos contribui para entender os limites e possibilidades de atuação dessas instituições, uma vez que a dependência desse órgão em relação a outros órgãos de segurança e aos demais entes federativos revelam um campo de tensões que influencia sua capacidade de agir de forma independente e eficaz.

Na terceira subdivisão serão abordadas as mudanças graduais e a resistência no âmbito das GMs, levando em conta que os processos de transformação institucional raramente ocorrem de maneira abrupta. Ao contrário, eles são marcados por adaptações progressivas, embates políticos e culturais, e resistências internas e externas que configuram o ritmo e a direção das mudanças.

Por fim, será abordada a relação entre as teorias institucionais e as competências das GMs, ressaltando como diferentes perspectivas teóricas oferecem chaves interpretativas para compreender sua inserção no sistema de segurança pública e os desafios de sua consolidação como instituições legitimadas e reconhecidas.

Assim, este referencial teórico busca fornecer a base conceitual necessária para analisar as GMs como atores institucionais em um campo permeado por disputas de legitimidade, recursos, competências e narrativas simbólicas. A síntese desses elementos permitirá compreender não apenas a configuração atual dessas instituições, mas também as possibilidades de sua evolução no cenário da segurança pública brasileira.

3.1 Legitimidade e racionalização simbólica

Essa seção discorrerá sobre a legitimidade e a racionalização simbólica da GM, com a finalidade de compreender como a aceitação social e institucional de sua atuação está relacionada não apenas ao cumprimento de funções formais, mas também ao simbolismo atribuído à segurança pública no contexto institucional brasileiro. A análise procurará entender como o modelo militarizado, historicamente predominante, ainda exerce influência sobre as práticas da GM, sendo, muitas vezes, absorvido de maneira simbólica, o que pode comprometer a efetiva inovação das corporações. Além disso, será discutido o papel das GMs como agentes de uma nova abordagem de policiamento comunitário e os desafios enfrentados para garantir a verdadeira transformação institucional.

A questão das GMs, no contexto brasileiro, insere-se no centro de um conflito institucional significativo entre a adesão ao militarismo, já legitimado social e institucionalmente, e a crescente demanda por um modelo de polícia cidadã.

Bengochea *et al.* (2004), *apud* Saavedra; Maciel (2024) cita que a polícia cidadã age estabelecendo boas ações humanas concomitantemente com sua missão institucional, ou seja, a de servir como uma polícia em defesa da cidadania, sustentando que:

a construção da sonhada polícia cidadã requer amplitude do termo “segurança pública” a um patamar de verdadeiro convívio social, desde os atendimentos simples de ordem social, passando pelo controle criminal até chegar à completa recuperação do criminoso. [...] trazem uma série de providências para o alcance da polícia cidadã: o fator permanente da participação comunitária, o treinamento continuado para evitar o uso de arma desnecessário, a não interferência política para distribuição dos policiais no território, a inexistência de políticas salariais diferenciadas para policiais de gabinete, o controle social [...] e, finalmente, a presença da polícia em locais

vulneráveis e não somente nos bairros de alta casta. (SAAVEDRA; MACIEL, 2024, p. 221).

A partir da síntese é possível notar que a polícia cidadã desloca o foco da reação penal para a prevenção, a proximidade comunitária e a *accountability*, subordinando o uso da força ao princípio da última *ratio*, com treinamento continuado e supervisão efetiva. Essa diretriz converge com a literatura nacional que será destrinchada neste trabalho. Nesse contexto, Soares (2019) sustenta que a consolidação de uma polícia orientada a direitos requer desmilitarização organizacional, controle externo e métricas de desempenho compatíveis com o serviço ao cidadão; Rolim (2006) alerta que, sem prevenção inteligente e gestão por resultados focada em redução de danos, as corporações reproduzem a “síndrome da rainha vermelha”, gerando muita atividade com baixo impacto social; e Mingardi (2013) propõe reorientação do trabalho policial para diagnóstico territorial, resolução de problemas e proximidade. À luz da teoria institucional, contudo, há o risco de isomorfismo: organizações podem adotar símbolos “modernos” sem alterar rotinas centrais (Meyer; Rowan, 1986), de modo que mudanças duradouras exigem a incorporação substantiva de valores e incentivos nas práticas cotidianas (Selznick, 1972), tema que será aprofundado adiante.

Nesse contexto de mudança de discurso e conflito institucional, Soares (2019) aponta que o modelo militarizado, profundamente enraizado nas estruturas policiais brasileiras, constitui um obstáculo à consolidação de práticas de segurança pública baseadas em direitos, na proximidade com a comunidade e no controle democrático. Esse modelo, além de ser um reflexo de uma visão antiquada de segurança, representa também uma resistência às transformações necessárias no campo da segurança pública. O que se observa, portanto, é um confronto entre modelos institucionais tradicionais e as novas abordagens que buscam integrar a comunidade e garantir os direitos fundamentais (Soares, 2019).

O conceito de neoinstitucionalismo, conforme desenvolvido por March e Olsen (2008), ajuda a entender essa dinâmica ao destacar o papel fundamental das instituições sociais, políticas e econômicas na configuração da vida coletiva. Essas instituições se tornaram não apenas maiores, mas também mais complexas e repletas de recursos, assumindo um papel de grande importância nos sistemas econômicos e políticos contemporâneos. As organizações formais, como as entidades

governamentais, o sistema jurídico e as estruturas burocráticas, passaram a dominar esses sistemas, influenciando profundamente a organização e as interações sociais. Nesse contexto, as instituições, ao se expandirem e se tornarem mais intrincadas, deixam de ser apenas reflexos das dinâmicas sociais, para se tornarem agentes ativos, com autonomia para influenciar as decisões políticas e sociais, regulando os comportamentos e as relações de poder.

As instituições sociais, políticas e econômicas tornaram-se maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e, *prima facie*, mais importantes para a vida coletiva. A maioria dos principais atores nos sistemas econômicos e políticos modernos são organizações formais e as instituições da lei e da burocracia ocupam um papel dominante na vida contemporânea. (MARCH; OLSEN, 2008, p. 121).

Essa tensão pode ser analisada em profundidade à luz do Novo Institucionalismo, conforme desenvolvido por Meyer e Rowan (1986), cuja abordagem permite compreender como as organizações adotam estruturas legitimadas socialmente, mesmo quando estas não estão alinhadas aos critérios de eficiência técnica. Nesse sentido, a experiência da GCC apresenta-se como um caso de estudo, oferecendo um campo de observação privilegiado para a análise dos processos simbólicos e estruturais descritos pelos autores.

Segundo Meyer e Rowan (1986), muitas estruturas organizacionais formais surgem como resposta a regras institucionais racionalizadas que operam como "mitos incorporados" pelas organizações, com objetivos de obter legitimidade, estabilidade, recursos e melhores perspectivas de sobrevivência. Tais regras, independentemente de sua eficácia técnica ou operacional, conferem às organizações uma aparência de modernidade e racionalidade, protegendo-as contra críticas externas e garantindo-lhes apoio social e político.

Nesse sentido, o modelo militarizado tradicionalmente adotado pelas forças policiais no Brasil pode ser interpretado como um desses mitos altamente racionalizados. O militarismo oferece uma estrutura formal amplamente reconhecida pela sociedade como legítima e necessária, ainda que não atenda plenamente às demandas práticas de segurança pública no contexto contemporâneo.

Essa estrutura transmite à sociedade uma imagem de disciplina e autoridade, o que a torna socialmente reconhecida como necessária, mesmo quando falha em

responder às complexas demandas da segurança pública contemporânea. Como observa Mingardi (2013):

a racionalidade do militarismo, voltada à perseguição do “inimigo interno”, é radicalmente oposta à ideia de um serviço policial orientado à resolução dos problemas dos cidadãos e sua melhoria de vida, proposta pelo policiamento comunitário. (MINGARDI, 2013, p. 73)

Entretanto, é importante destacar que o modelo de policiamento de proximidade também emerge como resultado das pressões institucionais do campo, constituindo-se em um polo alternativo e, em certa medida, contraditório ao militarismo. Assim as organizações policiais se situam entre pressões de dois modelos distintos, um que reforça a disciplina e a hierarquia militar e outro que privilegia a interação comunitária, nem sempre relacionada diretamente a desempenho ou ao cumprimento estrito dos objetivos organizacionais.

Esse fenômeno é evidenciado pelo conceito de estrutura formal como mito e cerimônia, discutido por Meyer e Rowan (1986), segundo o qual as organizações adotam elementos estruturais formalizados para atender a expectativas sociais genéricas, mantendo, assim, sua legitimidade institucional, embora, frequentemente, haja um descompasso significativo entre essas estruturas e as atividades práticas realizadas. Como consequência, elementos militarizados como hierarquias rígidas, verticalização do comando e uso prioritário da força, são exemplos claros dessas estruturas formais institucionalizadas. Tais elementos oferecem uma fachada de eficiência e organização socialmente valorizada, permitindo que as organizações que aderem a esses mitos institucionais possam maximizar sua legitimidade e aumentar suas chances de sobrevivência, mesmo quando esses elementos não garantam eficiência técnica efetiva (Meyer; Rowan, 1986).

Além disso, Meyer e Rowan (1986) desenvolvem o conceito de isomorfismo institucional, argumentando que as organizações frequentemente adotam estruturas semelhantes às do seu ambiente institucional como forma de obter legitimidade e aceitação social. No campo da segurança pública brasileira, o modelo militarizado ocupa historicamente esse lugar de legitimidade institucional, funcionando como um mito racionalizado amplamente aceito e reproduzido. Todavia, a emergência de discursos e práticas alinhados ao paradigma da segurança cidadã, como o policiamento preventivo e a aproximação comunitária, representa uma pressão

institucional recente, ainda em processo de consolidação e disputa simbólica. Nesse contexto, Mingardi (2013) observa que:

As iniciativas de reformas cidadãs na segurança pública, no Brasil, tiveram início no período da redemocratização [...]. Diferentes iniciativas de democratização do campo, ocorridas nas últimas décadas – não sem significativas descontinuidades –, fortaleceram as demandas por mudanças institucionais [...]. (MINGARDI, 2013, p. 72).

Desse modo, as GMs podem buscar responder a essas novas pressões por meio da incorporação parcial e simbólica de elementos da segurança cidadã, o que configuraria um caso de isomorfismo mimético. Esse tipo de isomorfismo ocorre quando uma organização, diante de incertezas ou exigências de modernização, adota determinadas formas não necessariamente por sua eficácia técnica, mas para sinalizar conformidade com expectativas sociais dominantes, ainda que tais expectativas não se apliquem plenamente à realidade vivida. Nesse sentido, como destaca Monet (2001 *apud* Rolim, 2006, p. 33), ao refletir sobre o campo da segurança pública:

A cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro, a tomada em consideração apenas dos elementos concretos e o Anti-intelectualismo. Tudo o que se apresenta sob a forma de inovação, de experimentação ou de pesquisa suscita reações de rejeição imediata. Pelo fato de ser redutora de incerteza, a reprodução do “eterno passado” congela o universo policial em práticas rotineiras e bloqueia sua capacidade de se adaptar à mudança social. (ROLIM, 2006, p.33)

Esse panorama chama a atenção para a necessidade de se investigar se o processo de incorporação simbólica de práticas da segurança cidadã representa, de fato, uma estratégia de legitimação institucional, mais do que uma ruptura efetiva com o modelo tradicional, especialmente considerando que mudanças verdadeiramente inovadoras costumam, em sua maioria, suscitar rejeição. É por isso que o presente estudo tem como objetivo investigar em que medida a GCC revela um alinhamento concreto com as tendências contemporâneas de modernização e desmilitarização no campo da segurança pública ou se, ao contrário, permanece ancorada em estruturas e simbolismos associados ao modelo militarizado, ainda que adote um discurso contemporâneo de policiamento cidadão. Em outras palavras, o estudo busca avaliar se a GCC consegue efetivamente equilibrar essas pressões contraditórias, mantendo

a legitimidade do modelo tradicional enquanto se alinha, simbolicamente, com as exigências de uma segurança pública mais cidadã e moderna.

Para manejar essas inconsistências institucionais, Meyer e Rowan (1986) propõem o conceito de desacoplamento (*loose coupling*), uma estratégia organizacional que permite às instituições manter suas estruturas formais isoladas das incertezas operacionais do cotidiano. O desacoplamento protege a organização contra avaliações técnicas rigorosas que poderiam expor sua ineficiência prática, permitindo, assim, que a estrutura formal militarizada permaneça intacta, enquanto as operações diárias possam se ajustar pragmaticamente às exigências de um policiamento mais próximo da realidade comunitária. Essa estratégia possibilita às organizações manter uma fachada institucionalizada, ao mesmo tempo que realizam os ajustes práticos necessários para responder às demandas cotidianas, evitando, dessa forma, conflitos que poderiam ameaçar sua legitimidade institucional.

Complementando essa estratégia de desacoplamento, a lógica da confiança e da boa-fé desempenha um papel essencial nas organizações institucionalizadas. Meyer e Rowan (1986) afirmam que, na ausência de inspeção e controle rigoroso das atividades práticas, os participantes organizacionais possam depender fortemente da confiança institucionalizada, acreditando que as estruturas estão funcionando como previsto e que os papéis estão sendo adequadamente desempenhados. A existência dessa confiança permite à organização manter sua estabilidade operacional, mesmo diante de discrepâncias substanciais entre estrutura formal e prática efetivamente realizada.

Com base nesses conceitos, a adoção de práticas de segurança cidadã pelas GMs pode, inicialmente, assumir um caráter predominantemente simbólico, refletindo uma necessidade institucional de legitimação frente ao contexto social e político contemporâneo. No entanto, Meyer e Rowan (1986) também sugerem que tais práticas simbólicas podem, eventualmente, consolidar-se em transformações reais, particularmente quando há um alinhamento estratégico entre pressões externas por modernização e iniciativas internas de inovação.

Portanto, embora a persistência de valores e práticas militarizadas internalizados represente uma resistência significativa a mudanças reais, existe a

possibilidade concreta de que as mudanças simbólicas implementadas evoluam para transformações reais nas estruturas e nas práticas organizacionais. Assim, a capacidade de realizar essa transformação dependerá, em grande medida, da habilidade das GMs em negociar recursos, adaptar suas práticas às demandas locais e alinhar estrategicamente as pressões institucionais externas com iniciativas internas de inovação e mudança.

Em resumo, o Novo Institucionalismo oferece uma estrutura analítica poderosa para examinar criticamente as transformações organizacionais e simbólicas na GCC, permitindo investigar se as inovações implementadas representam uma ruptura genuína com o modelo militarizado tradicional ou se constituem, predominantemente, adaptações formais destinadas a garantir legitimidade institucional e a sobrevivência organizacional em um contexto complexo e em constante transformação.

3.2 Autonomia e competências das Guardas Municipais: a Teoria da Dependência de Recursos (TDR)

O foco desta seção é compreender como a Teoria da Dependência de Recursos (TDR) ajuda a interpretar as dinâmicas de autonomia e desenvolvimento institucional das GMs. Busca-se analisar em que medida a corporação tem conseguido reduzir sua vulnerabilidade organizacional frente à dependência de recursos e diretrizes externas e como tem utilizado estratégias de negociação, diversificação e reposicionamento institucional para ampliar sua margem de autonomia. Nesta perspectiva, o objetivo é investigar se as transformações observadas na GCC decorrem de ações estratégicas conscientes voltadas à ampliação de competências e legitimidade ou se representam apenas adaptações formais às pressões por conformidade e reconhecimento institucional.

A TDR, formulada por Pfeffer e Salancik (1978) e difundida no Brasil por autores como Rossetto e Rossetto (2005), fornece uma abordagem para compreender as dinâmicas de autonomia organizacional e desenvolvimento de competências institucionais em organizações públicas. Em contraposição às visões deterministas que posicionam as organizações como passivas frente às forças ambientais, a TDR adota uma perspectiva voluntarista, reconhecendo que as organizações são capazes de agir estrategicamente para moldar seu ambiente, reduzir incertezas e garantir a obtenção de recursos essenciais à sua sobrevivência

e crescimento. Nesse sentido, a TDR enfatiza o papel dos gestores e atores internos na formulação de estratégias conscientes e intencionais que buscam reduzir a vulnerabilidade institucional por meio do controle e negociação de interdependências com o ambiente externo.

Um dos conceitos-chave da TDR é a noção de “escolha estratégica”. Nessa perspectiva, os tomadores de decisão não apenas respondem às pressões ambientais, mas possuem a capacidade de reconhecê-las, interpretá-las e implementar ações deliberadas para assegurar vantagens organizacionais. Em contraste com o determinismo ambiental, como afirmam Rossetto e Rossetto (2005), a escolha estratégica “defende a organização como tendo capacidade de manipular o ambiente em função de suas capacidades materiais e organizacionais” (ROSSETO; ROSSETO, 2005, p. 3). Isso inclui estratégias como a diversificação de fontes de recursos, o estabelecimento de parcerias, o reposicionamento institucional e até mesmo o enfrentamento político de atores dominantes. Essa lógica pressupõe um grau significativo de autonomia decisória e busca construir uma margem de segurança organizacional, capaz de reduzir incertezas e aumentar a previsibilidade em contextos marcados pela escassez de recursos e intensa competição institucional. A distribuição de recursos não influencia apenas na atuação das GMs, mas também na capacidade de formulação e execução de políticas públicas locais, resultando em disparidades significativas em relação a municípios com maior suporte de recursos (Ferreira, 2024).

Na segurança pública, a dependência de transferências intergovernamentais reduz a capacidade normativa e operacional dos municípios, que passam a ajustar políticas e projetos às diretrizes federais para garantir recursos que muitas vezes o município não consegue suprir. Com isso, o centro das decisões desloca-se para o que é “financiável”, diminuindo a margem de desenho institucional autônomo e padronizando conteúdos, prioridades e formatos de gestão. No âmbito das GMs, a estruturação e a capacitação ficam condicionadas a padrões definidos centralmente — especialmente do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) — e à necessidade de adesão às políticas e programas federais, como os previstos no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o que limita iniciativas locais mais aderentes às especificidades do território, sobretudo no que se refere ao uso e ao porte de armas

e à formulação de políticas preventivas. Agrava esse quadro o fato de as GMs serem, em geral, instituições recentes e ainda em consolidação, o que estreita a autonomia financeira e decisória municipal. Embora tal arranjo viabilize recursos e estabeleça requisitos mínimos, ele subordina doutrina, metas e cronogramas a editais e parâmetros “de cima para baixo”, produzindo assimetrias: cidades com base fiscal própria conseguem investir e experimentar modelos preventivos e de proximidade, enquanto as mais dependentes de repasses ficam restritas a linhas e calendários exógenos, com menor espaço para adaptação local (Ferreira, 2024, p. 43-44).

Cabe destacar que o Susp, instituído pela Lei nº 13.675/2018⁴, tem por objetivo integrar e coordenar as ações das três esferas de governo e dos órgãos de segurança, promovendo cooperação interfederativa e compartilhamento de dados. A criação do sistema busca uma atuação mais eficiente e colaborativa, estabelecendo canais de apoio técnico e de acesso a recursos, além de reconhecer a participação das GMs como integrantes operacionais na política nacional de segurança e dos municípios como integrantes estratégicos. Não obstante, a adesão a seus instrumentos e parâmetros, usualmente condicionante para financiamento, tende a uniformizar procedimentos e prioridades. Esse efeito, embora alcance todos os entes e corporações, incide de modo distinto: nas polícias estaduais — mais antigas e institucionalmente consolidadas — a padronização não tensiona a autonomia operacional na mesma medida em que o faz nas Guardas Municipais, em geral mais recentes e ainda em consolidação organizacional (Ferreira, 2024).

Nesse mesmo ensejo, no plano do financiamento federal, o principal mecanismo é o FNSP, atualmente disciplinado pela Lei nº 13.756/2018⁵. Em regra, o acesso aos recursos do FNSP — por convênios, termos de fomento ou transferências “fundo a fundo” — exige a aderência às diretrizes do Susp, a existência de instâncias e instrumentos de governança (como conselho e Plano Municipal de Segurança), metas e indicadores pactuados, integração de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) e prestação de contas. Na prática, esses

⁴ Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

⁵ Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

requisitos funcionam como condicionantes que padronizam prioridades e formatos e, ao mesmo tempo, viabilizam custeio e investimento (capacitações, tecnologias, viaturas, armamento e equipamentos). Registre-se, ainda, que há iniciativas legislativas em discussão para ampliar repasses diretos a municípios com GM, reforçando o papel local no arranjo federativo, mas mantendo a vinculação às balizas nacionais do Susp e do próprio FNSP⁶.

No campo da segurança pública brasileira, essa perspectiva ganha especial relevância diante do processo crescente de municipalização das políticas de segurança. Tradicionalmente centralizadas nas esferas federal e estadual, as ações de segurança têm passado por um processo de redistribuição de competências, com crescente protagonismo das administrações municipais, como explicado no Guia Informativo do Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública (CidadeSusp):

Ao longo dos anos 2010, [...] o debate acerca do papel dos municípios na agenda de segurança e defesa social passou a ser aquecido no Brasil, num processo que teve enquanto marco fundamental a instituição da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), em 2018, que alçou os municípios à condição de integrantes estratégicos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), ao lado dos Estados, do Distrito Federal e da União (BRASIL, 2022, p. 12).

Essa transição tem exigido das GMs não apenas a ampliação de suas atribuições formais, mas sobretudo a construção de capacidade organizacional para lidar com novas demandas sociais e institucionais.

Conforme argumenta Muniz (2000), a insistência em enquadrar a segurança como responsabilidade exclusiva das polícias estaduais ignora o papel estratégico dos municípios, que detêm controle direto sobre variáveis fundamentais da segurança urbana, como iluminação pública, ordenamento territorial e mediação de conflitos em espaços públicos e maior acesso às comunidades. Assim, a municipalização não implica apenas em transferência de encargos, mas abre espaço para que os

⁶ Notícia da Câmara dos Deputados informando que a Comissão de Segurança Pública aprovou proposta para permitir repasses diretos do FNSP a municípios que possuam GM. A medida busca fortalecer a participação municipal na política de segurança, mas ainda tramita no Congresso e não produz efeitos jurídicos até eventual aprovação e sanção. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1193383-comissao-aprova-repasse-de-fundo-de-seguranca-publica-para-municipios-com-guarda-municipal/?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 13 out. 2025.

municípios reconfiguram ativamente seu papel na governança da segurança pública, mobilizando recursos próprios e redesenho institucional.

É nesse contexto que se insere o caso da GCC, cuja trajetória parece refletir os princípios da TDR aplicados à realidade das GMs. A ampliação de sua autonomia administrativa e operacional, decorrente do processo de municipalização da segurança pública, pode ter favorecido a adoção de um modelo de gestão mais descentralizado e sensível às particularidades do território. Supõe-se que, diferentemente das corporações militarizadas organizadas sob estruturas hierárquicas rígidas, a GCC tenha buscado constituir um arranjo institucional voltado à proximidade comunitária, ao policiamento preventivo e à integração com políticas públicas locais (Muniz, 2000)

No entanto, tais características não devem ser tomadas como dadas: trata-se de hipóteses que orientam esta pesquisa, cuja verificação dependerá da análise empírica da atuação da corporação. É nesse sentido que o intuito aqui é o de compreender se essas transformações decorrem, de fato, de um processo estratégico de reorganização institucional voltado à ampliação de competências e à negociação ativa de recursos, ou se representam apenas adaptações formais diante das pressões externas por legitimidade e eficiência.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2023 evidencia essa ampliação de responsabilidades municipais, ao apontar um crescimento expressivo do número de municípios com estruturas próprias de segurança, inclusive GMs institucionalizadas e com regimes próprios de formação, carreira e atuação:

Os dados [...] mostram que, entre 2019 e 2023, houve um aumento de 11,3% no número de Municípios que implementaram a Guarda Municipal na sua estrutura de segurança pública. [...] Os resultados da Munic 2023 apontam que houve um crescimento de 25,3% no número das que instituíram um plano de carreira para esses profissionais em relação ao ano de 2019. (IBGE, 2024, p. 71.)

Essa tendência aponta para uma redefinição do papel dos entes locais na segurança pública, fortalecendo sua autonomia e ampliando sua capacidade de negociação institucional. No caso da GCC, a constituição de uma escola de formação própria e a implantação de um plano de carreira, por exemplo, podem demonstrar

como a organização tem buscado reduzir sua dependência das estruturas estaduais e se afirmar como uma força de segurança local legítima e eficaz.

A autonomia conquistada também pode permitir às GMs, por estarem mais próximas do cotidiano urbano e das demandas comunitárias, se encontrarem em posição privilegiada para adotar estratégias de policiamento comunitário, resolução de conflitos e mediação de incivildades. Esse redirecionamento estratégico, contudo, exige mais do que mudança de discurso: requer uma reorganização interna das práticas operacionais, dos mecanismos de comando e da cultura organizacional que já existe no Brasil. Ao que tudo indica, a GCC pode estar assumindo um papel mais ativo na formulação e implementação de políticas de segurança integrada, no qual serão destrinchados posteriormente. Essa hipótese sugere que a corporação estaria operando em consonância com os princípios da TDR, ao buscar influenciar o ambiente institucional em que está inserida, utilizando seus recursos disponíveis para negociar espaços de atuação e fortalecer sua legitimidade organizacional. Trata-se, portanto, de um ponto a ser verificado empiricamente ao longo da pesquisa, a fim de compreender em que medida tal atuação estratégica se confirma na prática e quais são os seus limites concretos.

A análise sob a ótica da TDR permite levantar, ainda, a hipótese de que as transformações simbólicas e institucionais observadas na GCC sejam resultado de decisões organizacionais conscientes voltadas a romper com a lógica da dependência e ampliar a margem de manobra institucional da corporação. Supõe-se que iniciativas como o investimento em formação própria, o fortalecimento dos vínculos com a comunidade e o reposicionamento da corporação como agente de prevenção e cidadania estejam relacionadas a uma tentativa deliberada de distanciamento do modelo policial tradicional, centrado na repressão, em direção a uma configuração mais democrática e orientada por direitos. Tal reconfiguração simbólica, caso confirmada, poderia ser compreendida como um recurso estratégico para ampliar a legitimidade da GCC, fortalecer sua aceitação social e reforçar sua capacidade de disputar recursos e influenciar a definição de prioridades no âmbito da gestão municipal da segurança pública.

A gestão municipal da segurança pública, ao alocar recursos e treinamentos para a implantação da polícia comunitária da GCC, faz uma aproximação e enfatiza

a construção de parcerias e colaboração entre a comunidade, sendo uma forma dessa corporação agir preventivamente sobre os problemas e crimes locais, por meio do envolvimento direto com a comunidade. Esse vínculo com o contexto urbano onde existe uma complexidade social e diversidade cultural requerem soluções mais inclusivas e adaptativas. A aceitação social da GCC contribui muito na disputa por recursos, uma vez que os trabalhos feitos nas comunidades são realizados por meio de programas de educação e campanhas de conscientização, que ajudam a prevenir o agravamento das situações naquela região, como a redução de crime, melhoria na relação polícia-comunidade, vandalismo, tráfico e violências domésticas (Faria, 2024).

Por fim, é importante considerar que eventuais transformações na atuação da GCC não ocorrem em um vazio institucional. Conforme apontam Rossetto e Rossetto (2005), as escolhas estratégicas organizacionais estão sempre sujeitas a constrangimentos estruturais, relações de poder e disputas simbólicas. Parte-se, assim, da hipótese de que a possível transição da GCC para um modelo mais autônomo e orientado pela lógica da segurança cidadã envolva o enfrentamento de resistências internas, marcas persistentes da cultura militarizada e tensões com as polícias estaduais. Caso essa hipótese se confirme, esse cenário reforçaria a aplicabilidade da TDR, ao evidenciar que o sucesso organizacional estaria condicionado à capacidade da corporação de reconhecer essas tensões, manejá-las de forma estratégica e convertê-las em oportunidades de afirmação institucional e diferenciação organizacional.

3.3 Mudança Gradual e Resistência

O foco desta seção é analisar como os processos de mudança institucional nas GMs se configuram como movimentos lentos, tensionados e negociados, conforme propõe Selznick (1972). Busca-se compreender de que maneira valores históricos, rotinas cristalizadas e tradições organizacionais de caráter militarizado coexistem e entram em conflito com as novas orientações voltadas à segurança cidadã e à prevenção comunitária. A partir da perspectiva selznickiana, será possível avaliar o grau de enraizamento das novas concepções de gestão e atuação, evidenciando que a consolidação de um modelo de segurança cidadã requer não apenas alterações normativas, mas sobretudo a internalização gradual de novos compromissos

organizacionais capazes de redefinir a identidade e a cultura institucional da corporação.

Ao analisar a natureza das instituições, Philip Selznick (1972) contribui de forma decisiva para a compreensão da dimensão simbólica e histórica dos processos organizacionais. Para o autor, as organizações não devem ser vistas apenas como estruturas técnicas orientadas para a eficiência, mas como sistemas sociais nos quais se incorporam valores, compromissos e expectativas que moldam sua trajetória ao longo do tempo. Assim, uma organização se torna institucionalizada quando passa a ser sustentada por lealdades internas, distinções operacionais e finalidades que ultrapassam suas funções iniciais. Nesse processo, a consolidação de padrões relativamente estáveis de conduta e identidade coletiva confere previsibilidade e legitimidade, mas também gera barreiras à inovação e à adaptação. Todavia, também, como destaca o autor:

A institucionalização [...] costuma prender a organização a procedimentos e finalidades específicas que, em geral, limitam bastante a liberdade dos dirigentes para desenvolver seus recursos e reduzem a capacidade da organização sobreviver sob novas condições (SELZNICK, 1972, p. 16).

Assim, a mesma força que confere coesão à organização também pode restringir sua capacidade de mudança, revelando a ambivalência do processo institucional.

Nesse mesmo sentido, Marinho (2011) reforça que:

Organizações individuais estão sujeitas a significativas forças por inércia, ou seja, comumente organizações resistem a mudanças em suas estruturas, estratégias e formas de trato com o ambiente externo, vendo restrita sua habilidade para adaptarem-se. (MARINHO, 2011, p. 14).

Essa perspectiva complementa a análise selznickiana ao evidenciar que a resistência não decorre apenas de tradições culturais, mas também de limites estruturais que retardam ou dificultam a incorporação de novos paradigmas.

Essa resistência não é necessariamente um entrave negativo, mas uma consequência da consolidação de significados que sustentam a coesão interna. Contudo, em contextos que exigem adaptação a novas exigências sociais, institucionais ou políticas, tais compromissos sedimentados podem representar um obstáculo relevante. É, então, nesse ponto que Selznick oferece uma chave de análise essencial: as mudanças organizacionais, quando reais, ocorrem de forma

gradual, negociada e muitas vezes conflituosa. Selznick (1972) explica que são processos que desafiam não apenas as estruturas formais, mas também os valores internalizados e as rotinas cristalizadas no cotidiano institucional:

Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como ela se adaptou ao ambiente. (SELZNICK, 1972, p.14).

No caso das GMs, a teoria de Selznick é particularmente útil para interpretar o atual processo de transição institucional. Tradicionalmente estruturada e treinada sob influências do modelo militarizado de policiamento — marcado por hierarquia rígida, verticalização do comando e foco no uso da força. Orientações da GCC em direção aos papéis em torno de uma segurança cidadã, embora formalmente delineadas em planos e normativas, que serão descritos no próximo capítulo, envolvem um embate com os compromissos institucionais historicamente arraigados na organização.

Essa ambivalência entre uma modelagem de abordagem cidadã e conservação de valores enraizados pelo militarismo é precisamente o que Selznick denomina de “tensão institucional”:

Esses conflitos não são rotineiros porque refletem o futuro em aberto da vida institucional. Uma controvérsia organizacional — qualquer que seja sua verdadeira origem — tende a levantar problemas que dizem respeito à evolução dos valores básicos, se mais não fosse, para justificar a luta pelo prestígio do grupo e poder pessoal. (SELZNICK, 1972, p.50.)

Uma organização, ao buscar responder a pressões externas por modernização, precisa negociar com os compromissos já institucionalizados. Assim, a adesão ao modelo de segurança cidadã, por exemplo, pode representar um esforço legítimo de transformação, mas também pode assumir um caráter simbólico, caso não altere substantivamente as rotinas e estruturas de poder. Como já tratado anteriormente por Meyer e Rowan (1986), mudanças institucionais podem assumir formas cerimoniais, voltadas à legitimação perante o ambiente, sem que isso se traduza, necessariamente, em transformações operacionais reais.

A resistência, tanto dos agentes quanto das lideranças, ao novo modelo de policiamento não é, necessariamente, um ato de oposição consciente, mas pode ser resultado da internalização de valores antigos que ainda estruturam a identidade da

organização. Assim, conforme Selznick (1972, p. 18 - 19), mudanças significativas só se consolidam quando:

Uma organização adquire uma identidade própria, distinta, torna-se uma instituição. Isto envolve a tomada de valores, maneiras de agir e acreditar que são sumamente importantes para sua própria salvaguarda. Daí em diante, a autopreservação torna-se mais do que uma simples sobrevivência organizacional; transforma-se na luta para preservar a imparidade do grupo face a novos problemas e circunstâncias estranhas. (SELZNICK, 1972, p. 18 - 19)

Essa complexidade é reforçada pelos relatos presentes no Plano Municipal de Segurança Pública de Contagem (2024)⁷, que destacam a importância de estratégias preventivas sustentadas por diagnósticos técnicos, pesquisas de vitimização e produção de conhecimento aplicado. Embora o documento não trate diretamente das mudanças nos paradigmas institucionais da GCC, ele sinaliza uma disposição da gestão municipal em romper com abordagens genéricas e adotar metodologias fundamentadas, ajustadas à realidade concreta do território.

À luz da perspectiva selznickiana (1972), reformas organizacionais somente se consolidam quando os novos propósitos e compromissos são profundamente internalizados. A escolha por diagnósticos técnicos e formulações baseadas em evidência pode, portanto, representar não apenas um ajuste instrumental, mas também uma oportunidade para deslocar os significados dominantes e reforçar um processo real de transformação institucional.

Nessa direção, a teoria de Selznick (1972) nos convida a observar a trajetória da GCC como um processo histórico e institucional em constante construção, no qual a mudança é sempre parcial, tensionada e sujeita a retrocessos quanto a avanços. O desafio consiste, assim, em acompanhar esse processo com rigor analítico, reconhecendo que a institucionalização da segurança cidadã na GCC depende de sua capacidade de superar resistências internas e de consolidar, gradualmente, novos compromissos organizacionais.

⁷ CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Plano de trabalho: diagnóstico da violência, criminalidade e desordem urbana do município de Contagem e elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública e Plano de Intervenção da Guarda Civil. Belo Horizonte: CRISP, 2024.

3.4 A relação entre teoria institucional e as competências das Guardas Municipais

Esta seção se destina a discutir como a teoria institucional contribui para compreender a profissionalização e o desenvolvimento das competências nas GMs, relacionando as pressões normativas, a busca por legitimidade e a autonomia local prevista na legislação brasileira. Busca-se analisar de que modo as pressões externas e internas — provenientes do Estado, de normas legais e de valores organizacionais — moldam as práticas das GMs, influenciando tanto sua estrutura de funcionamento quanto sua identidade profissional. Ao mesmo tempo, investiga-se como o mapeamento de competências, previsto na Lei nº 13.022/2014, pode atuar como um instrumento estratégico de consolidação institucional, permitindo alinhar as exigências normativas às capacidades organizacionais reais e fortalecendo a legitimidade e a eficiência dessas corporações no campo da segurança pública.

Zucker (1987, *apud* Rossetto; Rossetto, 2005) considera que a teoria institucional oferece uma compreensão ampla e detalhada sobre o funcionamento das organizações. Nessa perspectiva, estas são influenciadas por pressões normativas que podem ter origem tanto em fatores externos, como a atuação do Estado, quanto em elementos internos. Em determinadas circunstâncias, tais pressões levam as organizações a adotar práticas legitimadas, como procedimentos operacionais padronizadas, certificações profissionais e requisitos formais. Essas medidas, contudo, muitas vezes deslocam o foco da organização para o cumprimento de normas, em vez de priorizar diretamente o desempenho das tarefas.

Essa compreensão teórica resulta na convergência de diferentes correntes de pensamentos, originadas sobretudo na ciência política, sociológica e economia, que procuram integrar em suas abordagens o conceito de instituições e os padrões de comportamento, normas, valores, crenças e pressupostos que permeiam e moldam a atuação de indivíduos, grupos e organizações (Caldas; Fachin; Fischer, 2007).

No campo da profissionalização da administração pública, as competências organizacionais e individuais assumem papel estratégico para a consolidação de modelos de gestão mais eficazes e legitimados. O mapeamento de competências surge, nesse contexto, como uma ferramenta essencial para alinhar as capacidades dos servidores às demandas institucionais, permitindo identificar lacunas, planejar

capacitações e orientar políticas de valorização profissional. Em instituições de segurança pública, esse instrumento adquire relevância particular, pois fornece subsídios para a formulação de planos de carreira, formações específicas e mecanismos de avaliação de desempenho, favorecendo uma cultura de profissionalização e de aprendizado contínuo (Faiad *et al.*, 2012).

No caso das GMs, cuja atuação é regida pela Lei nº 13.022/2014, o mapeamento de competências representa também um mecanismo de fortalecimento institucional, ao permitir que as atribuições definidas pela lei sejam traduzidas em perfis profissionais concretos e ajustados à realidade de cada município. Trata-se, portanto, de um processo que conecta diretamente às exigências legais e normativas às capacidades organizacionais efetivas, reduzindo a heterogeneidade e as ambiguidades entre diferentes corporações municipais. Como a lei estabelece um conjunto de princípios e competências gerais, cabe a cada prefeitura — dentro de sua autonomia — operacionalizá-los segundo as necessidades locais. Essa diversidade, embora positiva por permitir adequação territorial, também impõe desafios à padronização e à gestão integrada do sistema. Assim, o mapeamento de competências se apresenta como uma ferramenta de mediação entre autonomia municipal e coerência institucional, contribuindo para o aprimoramento das práticas e para a consolidação das GMs como organizações profissionais e legitimadas no campo da segurança pública. (Faiad *et al.*, 2012).

Os municípios possuem poder absoluto e prioritário para elaborar leis sobre assuntos locais, conforme previsto na Constituição Federal no art. 144, parágrafo 8º, que garante autonomia para regulamentar questões locais de interesse municipal. A delegação dessa atribuição aos municípios decorre do aumento da violência e criminalidade, uma vez que a segurança pública não deve ser responsabilidade exclusiva do Estado, já que tais problemas afetam diretamente o contexto local. É nesse cenário que o município precisa estar envolvido e comprometido com a segurança pública, conforme descrito na Constituição Federal (Barreto, 2024).

A análise da relação entre a teoria institucional e as competências das GMs evidencia que a atuação dessas corporações é fortemente moldada por pressões normativas externas e internas, o que, por um lado, contribui para a padronização de práticas e o alinhamento a parâmetros de legitimidade, mas, por outro, pode restringir

a adaptação plena às demandas locais. Ao mesmo tempo, o princípio constitucional da autonomia municipal, aliado à crescente complexidade dos problemas de segurança pública, reforça a necessidade de ampliar o protagonismo das GMs como instrumentos estratégicos de prevenção e proteção. Nesse contexto, o mapeamento de competências e a profissionalização da gestão tornam-se elementos-chave para potencializar sua eficácia, garantindo que, mesmo diante da diversidade de atribuições entre municípios, as GMs possam atuar de forma articulada, eficiente e legitimada, cumprindo não apenas um papel complementar, mas essencial no sistema de segurança pública brasileiro.

4. A GUARDA MUNICIPAL: CONTEXTO, EVOLUÇÃO E INOVAÇÕES

Este capítulo aborda a trajetória das GMs no Brasil, analisando o contexto histórico, a evolução de suas funções e as inovações que marcaram seu papel na segurança pública. O estudo está ancorado em uma abordagem multidisciplinar, levando em consideração a formação histórica das instituições de segurança pública, a dualidade entre as forças civis e militares, e os desafios contemporâneos enfrentados pelas GMs. A primeira subdivisão traça o cenário da segurança pública no Brasil, destacando como as raízes históricas, desde o período colonial até a Constituição de 1988, influenciaram o modelo policial atual. A estrutura inicial de segurança pública, marcada por forças locais e a hierarquia militar, perdurou ao longo dos séculos, consolidando um sistema dualizado que divide as funções de policiamento ostensivo e de investigação criminal.

A segunda subdivisão discute o papel crescente dos municípios na segurança pública, que se fortaleceu com a descentralização de políticas públicas e a autonomia dos municípios, conferida pela Constituição de 1988. A ampliação das atribuições das GMs foi impulsionada por programas federais como o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que promoveram a inclusão dos municípios nas políticas de segurança. A análise enfoca a transformação das GMs de forças patrimoniais para corporações com atuação preventiva, comunitária e cidadã, destacando as tensões jurídicas e políticas que ainda limitam sua expansão.

Por fim, a terceira subdivisão aborda o marco jurídico das GMs, representado pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), que conferiu maior clareza normativa e legitimação institucional para as corporações. O Estatuto define as competências, atribuições e princípios das GMs, como a proteção dos direitos humanos e a atuação preventiva, alinhando-as aos padrões internacionais de polícia comunitária. No entanto, ainda há desafios para a plena implementação da lei, devido à falta de recursos financeiros, resistência de setores das polícias estaduais e desigualdade na estrutura das GMs no território nacional.

4.1 O Cenário da segurança pública no Brasil

Esta seção se destina a analisar o contexto histórico e institucional da segurança pública no Brasil, destacando a continuidade da militarização das forças

policiais, desde o período colonial até a Constituição de 1988. A falta de reformas estruturais e a fragmentação das estatísticas criminais dificultam a eficácia das políticas de segurança. Além disso, aborda o crescimento das Guardas Municipais, que, apesar das limitações legais e resistência institucional, têm ampliado suas funções para uma atuação preventiva e comunitária.

A segurança pública no Brasil constitui um eixo central da análise política e social, cuja trajetória é marcada tanto por continuidades históricas quanto por desafios institucionais que se projetam até o presente. A produção científica sobre o tema, especialmente a partir da década de 1990, tem buscado compreender as múltiplas dimensões de um sistema que, mesmo após a redemocratização, preserva vínculos estruturais com seu passado autoritário. Esse fenômeno pode ser interpretado à luz do Novo Institucionalismo, segundo o qual, de acordo com Meyer e Rowan (1986), organizações frequentemente mantêm estruturas formalmente legitimadas — verdadeiros “mitos racionalizados” — que asseguram aceitação social, mesmo quando não correspondem a ganhos efetivos de eficiência

A compreensão do modelo policial brasileiro, entretanto, requer um olhar atento à formação histórica de suas instituições, especialmente no contexto mineiro. Desde o período colonial, a organização da segurança pública no Brasil estruturou-se em torno de corpos armados locais que combinavam funções civis e militares. Em 1548, com o governo-geral na Bahia, instituíram-se as primeiras milícias de defesa, e, em Minas Gerais, o Conde de Assumar criou, em 1719, a Companhia de Dragões — tropa militar enviada pela Coroa portuguesa —, substituída em 1775 pelo Regimento Regular de Cavalaria de Minas, formado por homens recrutados por laços de parentesco e compadrio (Cotta, 2014, *apud* Brígido, 2019). Essa estrutura inicial refletia uma lógica de controle interno, com forte hierarquia e atuação voltada à manutenção da ordem e repressão de conflitos locais, o que marcou profundamente o caráter das forças policiais subsequentes (Brígido, 2019, p. 131).

No Império, a Constituição de 1824 consolidou o dever de defesa da ordem como obrigação de todos os cidadãos, mas restringiu a participação política e o acesso a postos militares a grupos economicamente favorecidos — lógica que se estendeu à Guarda Nacional, criada em 1831, responsável por extinguir as antigas milícias e guardas municipais e instituir um sistema de policiamento subordinado a

autoridades civis e judiciais (Faria, 1977 *apud* Brígido, 2019). Em Minas Gerais, essa dinâmica ganhou contornos próprios, com a criação da Guarda Municipal em 1866, posteriormente incorporada à Força Policial, e com a presença constante de corpos auxiliares e milícias locais, caracterizados pela ausência de critérios técnicos e pela forte influência política (Cotta, 2014 *apud* Brígido, 2019).

Durante o período republicano, o estado mineiro consolidou uma estrutura de segurança baseada na dualidade entre forças civis e militares. A Brigada Policial mudou para a Força Pública, enquanto, em 1909, foi criada a Guarda Civil — reorganizada em 1912 como uma “força inamovível destinada à vigilância, à garantia da ordem, à segurança e à tranquilidade pública da capital.” (Minas Gerais, 2008 *apud* Brígido, 2019, p. 137). As décadas seguintes foram marcadas por sucessivas reformas e disputas de competência, até que, com o Decreto-Lei nº 667, de 1969, as Guardas Civis foram extintas, e as Polícias Militares foram definitivamente reconhecidas como forças auxiliares e reserva do Exército (Brasil, 1969 *apud* Brígido, 2019). Em Minas, parte dos guardas civis foi absorvida pela PC e parte pela PM (Brígido, 2019). Esse percurso histórico evidencia como a militarização da segurança pública e a fragmentação institucional se enraizaram no país, configurando o modelo que a Constituição de 1988 viria, em grande medida, a reproduzir.

Historicamente, nesse contexto, a segurança no Brasil esteve fortemente vinculada à Doutrina de Segurança Nacional, paradigma que priorizava a defesa do Estado em detrimento da proteção do cidadão (Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009). Esse legado constituiu a base do modelo policial dualizado que caracteriza o país, com a coexistência de PMs e PCs desde o século XIX. Como observa Bretas (1997, p. 40 *apud* Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009):

(...) a função de polícia dividiu-se, sem obedecer a um padrão definido, em duas forças paralelas: a polícia civil e a polícia militar. A polícia civil originou-se da administração local, com pequenas funções judiciárias, ao passo que a polícia militar nasceu do papel militar do patrulhamento uniformizado de rua. Com o tempo, a polícia civil teve suas funções administrativas e judiciais restringidas, enquanto a polícia militar sofria frequentes ataques como inadequada para o policiamento diário, motivando a criação de outras polícias uniformizadas concorrentes, principalmente a Guarda Civil. (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 137)

Nesse contexto, as PMs, na Constituição de 1988, se mantiveram como forças auxiliares e reservas do Exército, o que reforçou a militarização das práticas

cotidianas e consolidou uma visão de segurança voltada prioritariamente à preservação da ordem estatal, em detrimento da proteção cidadã — um arranjo institucional herdado da Constituição de 1967, no período do Regime Militar, e que a Constituição de 1988 não conseguiu superar plenamente. Soares (2019) cita que:

Segundo a Constituição, as polícias militares (PMs) são forças auxiliares e reserva do Exército (artigo 144, parágrafo 6º), e sua identidade tem expressão institucional por intermédio do Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-lei n. 1.406, de 24 de junho de 1975, e do Decreto-lei n. 2.010, de 12 de janeiro de 1983. Isso significa que o Exército é responsável pelo “controle e pela coordenação” das polícias militares, enquanto as secretarias de Segurança dos estados têm autoridade sobre sua “orientação e seu planejamento (SOARES, 2019, p. 36).

Essa permanência pode ser interpretada como expressão de um mito racionalizado (Meyer; Rowan, 1986), no qual a estrutura militarizada, ainda que questionada em sua eficácia prática, é socialmente legitimada e reproduzida como fachada de ordem e disciplina, funcionando como barreira simbólica à adoção de modelos de segurança mais democráticos e participativos.

O modelo policial brasileiro, conforme estabelecido no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, determina a separação entre as funções de policiamento ostensivo e de investigação criminal, vedando que uma mesma instituição exerça ambas as atividades (Brasil, 1988). Embora normativamente justificada, essa divisão estrutural tem se revelado ineficaz na prática. De acordo com Soares (2019), trata-se de uma configuração institucional “excepcional”, que não gera resultados consistentes, uma vez que não há integração funcional nem cooperação efetiva entre as corporações envolvidas. A militarização da polícia, sustentada por uma hierarquia rígida e por uma cultura organizacional pautada na lógica de enfrentamento, mostra-se incompatível com os princípios e exigências de um Estado Democrático de Direito.

A ausência de reformas estruturais capazes de revisar esse arranjo contribuiu para a consolidação de um sistema policial disfuncional, caracterizado por elevada letalidade das ações e por uma profunda crise de legitimidade junto à população. Esse quadro pode ser interpretado à luz do conceito de desacoplamento institucional, segundo Meyer e Rowan (1986). Para os autores, estruturas formais frequentemente permanecem como fachada de racionalidade e legitimidade, mesmo quando as

práticas cotidianas não se alinham às demandas sociais. Assim, a persistência da configuração dualizada do modelo policial brasileiro revela um sistema que reproduz formas institucionalizadas de organização, mas que não responde de maneira eficaz à complexidade da criminalidade contemporânea.

Ainda que tenha mantido esse arranjo institucional herdado do regime militar, a Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico ao dedicar, pela primeira vez, um capítulo específico à segurança pública no ordenamento constitucional brasileiro. Tal inovação refletia a intenção de inserir o tema no contexto da nova ordem democrática e de superar a lógica autoritária herdada do período anterior. Contudo, o texto constitucional preservou ambiguidades estruturais que comprometeram a efetividade desse avanço, reforçando uma confusão conceitual que historicamente marcou o setor. Como consequência, em vez de ser consolidada como uma política pública orientada prioritariamente à proteção do cidadão, a segurança permaneceu vinculada à preservação da ordem estatal (Brasil, 1988; Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009). Essa permanência ilustra o que Selznick (1972) descreve como mudança institucional gradual e tensionada por compromissos históricos, em que inovações formais não rompem integralmente com os arranjos anteriores, mas se articulam a eles de modo ambíguo.

Assim, ainda que a Constituição de 1988 tenha incorporado o discurso democrático, a permanência do viés militarista evidencia como as instituições internalizam valores e práticas resistentes, dificultando a construção de um modelo policial plenamente compatível com a concepção cidadã e preventiva de segurança pública (Brasil, 1988).

Além dessas questões, um dos maiores desafios para a modernização da segurança pública no Brasil, nos dias atuais, é a ausência de um sistema nacional unificado de estatísticas criminais, o que compromete a confiabilidade dos indicadores disponíveis (Borges *et al.*; Lima; Borges, 2013 *apud* Mingardi, 2013, p. 13-14). A coleta e a sistematização das informações ainda variam entre os estados, dificultando a construção de um panorama preciso sobre a violência. Nesse sentido, Mingardi (2013) observa que:

Na maioria dos estados não existe ainda uma instituição específica para coletar, sistematizar e consolidar essas estatísticas, o que torna difícil

mensurar a violência e construir agregações que representem a evolução da violência e da criminalidade. Com relação ao registro dos delitos, há dois tipos de fontes de informação: a) fontes policiais; e b) fonte da saúde, para os casos de mortes. Em nenhum estado brasileiro é realizada pesquisa de opinião pública anual para avaliar a magnitude e evolução da violência, como ocorre em outros países (MINGARDI, 2013, p. 14 -15).

Essa fragmentação também afeta a qualidade dos registros de mortes violentas, pois diferentes critérios sobre a causa da morte levam a classificações equivocadas — como “causa externa de intencionalidade desconhecida” —, resultando em subnotificação e distorções que dificultam a formulação de políticas públicas de segurança. Esse quadro pode ser interpretado pela ótica da TDR (Pfeffer; Salancik, 1978; Rossetto, 2005), uma vez que a falta de dados padronizados amplia a vulnerabilidade institucional de estados e municípios, tornando-os dependentes de fontes fragmentadas e externas. Tal dependência compromete a autonomia decisória e limita a capacidade de inovação no campo da segurança pública, reforçando o caráter estrutural das dificuldades enfrentadas pelo setor.

Sem um diagnóstico confiável e baseado em evidências, a formulação de políticas públicas eficazes e realistas torna-se inviável. A manipulação de números e a interpretação política de dados distorcidos contribuem para o que Mingardi (2013) denomina “profecia autocumprida do medo”, na qual a percepção de insegurança, alimentada por estatísticas pouco confiáveis, não apenas molda o comportamento social, mas também impacta a própria dinâmica da criminalidade. Nessa perspectiva, observa-se como a ausência de informações sólidas cria um círculo vicioso: indicadores frágeis reforçam sentimentos de medo e legitimam políticas repressivas, ao mesmo tempo que dificultam a implementação de estratégias preventivas e integradas de segurança pública.

Diante desse cenário de ineficácia e de crise de legitimidade das polícias tradicionais, o papel dos municípios na segurança pública ganhou relevância. O artigo 144, § 8º, da Constituição Federal trouxe as GMs que, embora inicialmente concebidas com atribuições restritas, vêm expandindo sua atuação para o policiamento ostensivo e preventivo, aproximando a segurança pública do cotidiano do cidadão. Essas corporações possuem uma vocação institucional voltada ao trabalho comunitário e à prevenção, mas enfrentam o desafio de consolidar uma identidade própria em meio a um sistema público complexo e, muitas vezes,

considerado imutável. Nesse sentido, a busca por um modelo de segurança que seja mais eficaz, democrático e alinhado aos direitos humanos exige a superação das heranças militarizadas e a formulação de políticas públicas ancoradas em evidências e em diálogo com a sociedade, temas que serão tratados mais profundamente nos próximos capítulos.

4.2 O papel crescente dos municípios e das Guardas Municipais

Esta seção abordará a análise e o crescimento do papel dos municípios e das GMs na segurança pública brasileira após a Constituição de 1988, que permitiu que os municípios assumissem responsabilidades diretas, incluindo o policiamento. Inicialmente restritas à proteção patrimonial, as GMs ganharam novas atribuições com a promulgação do Estatuto Geral das GMs (Lei nº 13.022/2014), que as integrou ao Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e lhes conferiu poder de polícia administrativa. A seção também destaca a atuação de programas federais, como o Pronasci e o FNSP, que impulsionaram a criação e o fortalecimento das GMs, ampliando sua função para além da vigilância patrimonial, com foco na prevenção e mediação de conflitos. A resistência jurídica enfrentada pelas GMs também é discutida, com ênfase nas decisões do STF e STJ sobre suas competências.

O aumento do protagonismo dos municípios na cena política e social brasileira é um fenômeno multifacetado, com raízes históricas e institucionais profundas. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil consolidou um federalismo de três níveis — União, estados e municípios —, concedendo autonomia a cada esfera de governo. Conforme dispõe o Art. 18 da Constituição de 1988: “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” Essa autonomia permitiu aos municípios assumir responsabilidades diretas sobre uma gama de serviços públicos de interesse local, como saúde, educação e ordenamento urbano, transformando-os em agentes centrais na gestão pública do país. Conforme citado no Guia Informativo do CidadeSusp:

Na esteira dessa tradição, a “Constituição Cidadã” de 1988 instituiu formalmente os municípios como entes federados, inaugurando e induzindo um novo ciclo de expansão, agora acelerada, do fenômeno da descentralização de políticas públicas no país, sobretudo ao longo da década de 1990 (BRASIL, 2022, p. 11).

A atuação das GMs foi inicialmente delimitada pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 144, § 8º, que as destinava à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Essa interpretação restritiva consolidou, durante anos, a visão de que sua função era meramente patrimonial, reflexo de um arranjo institucional que privilegiava a defesa do Estado em detrimento da segurança cidadã (Ricardo; Caruso, 2007). O marco na redefinição desse papel foi a promulgação da Lei nº 13.022/2014, conhecida como Estatuto Geral das GMs, que lhes conferiu poder de polícia administrativa e as integrou ao Susp, conforme previsto na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social na Lei nº 13.675/2018, reconhecendo formalmente práticas já em desenvolvimento, como o policiamento preventivo e a mediação de conflitos. Ressalta-se, contudo, que este capítulo não se deterá, neste momento, em uma análise detalhada da legislação mencionada, posto que o Estatuto será discutido em seção específica mais adiante, com o aprofundamento teórico e jurídico necessário.

A ação do governo federal foi decisiva para impulsionar a mudança no papel das GMs. Programas estratégicos, como o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado em 2000 e instituído em 2018 com a Lei nº 13.756, e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído em 2007 pela Lei nº 11.530, induziram financeiramente a participação dos municípios nas políticas de segurança.

O Pronasci constituiu uma das iniciativas mais abrangentes do governo federal para integrar ações de segurança pública e políticas sociais, buscando enfrentar a criminalidade a partir de suas causas estruturais. Voltado prioritariamente para jovens de 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade e para territórios urbanos com altos índices de violência, o programa articula prevenção, controle e repressão ao crime por meio de ações coordenadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Suas diretrizes enfatizam a promoção dos direitos humanos, a valorização dos profissionais de segurança pública, a modernização das instituições policiais e penitenciárias e o fortalecimento da participação comunitária. Em termos institucionais, o Pronasci representou uma mudança relevante ao reconhecer que a segurança pública não se limita ao policiamento tradicional, mas exige políticas integradas de urbanização, educação, assistência social e mediação comunitária.

Para os municípios, fomentou a criação de novas Guardas, oferecendo, inclusive, bolsas de formação para os agentes (Mingardi, 2013) e abriu espaço para maior protagonismo, especialmente das GMs, que passaram a ser incluídas em programas de formação, prevenção e cooperação federativa com repasses financeiros. Assim, consolidou-se como um marco na tentativa de aproximar segurança pública e cidadania, propondo uma abordagem multidimensional que ultrapassa o modelo estritamente repressivo e incorpora estratégias voltadas à construção de territórios mais seguros e socialmente integrados.

O FNSP passou a funcionar como um instrumento de indução federativa, ao permitir que municípios com GMs também tivessem acesso a recursos até então destinados prioritariamente às polícias estaduais. Essa abertura representou um reconhecimento inédito da legitimidade do ente local no campo da segurança e estimulou sua atuação por meio de projetos financiados com verba federal sem passar pelo Estado. Diversos autores apontam que essa política contribuiu, inclusive, para a expansão do número de GMs no país nos anos subsequentes, ao condicionar parte do repasse de recursos à existência dessas corporações (Kahn; Zanetic, 2006).

Essas iniciativas federais, ao ampliarem o acesso dos municípios a recursos e programas de segurança, não apenas incentivam a criação e o fortalecimento das GMs, mas também abrem espaço para que essas corporações assumissem novas responsabilidades. Nesse sentido, observa-se que os municípios de maior porte passaram a expandir sua atuação para além do caráter patrimonial originalmente previsto pela Constituição, respondendo tanto às oportunidades geradas por políticas de indução federativa quanto às crescentes demandas sociais por uma segurança mais próxima da comunidade. Essa ampliação de funções apoia-se em dois pilares: o primeiro refere-se ao interesse político na implementação de um novo modelo de polícia mais próxima da comunidade; e o segundo decorre do aumento da violência urbana, diante do qual o aparato das polícias preventivas estaduais tem se mostrado ineficaz. Mariano (2004, p. 116) cita que:

A inclusão dos municípios no setor de segurança pública brasileira só se justifica se for para ocupar o espaço, a lacuna existente, no que diz respeito à prevenção. A institucionalização das guardas-civis municipais como novo ator no sistema de segurança pública só tem sentido se elas representarem o fator novo de tal sistema. Se elas forem capazes de resgatar os valores e a lógica de ação preventiva que caracterizou os guardas civis estaduais, extintas pelo arbítrio (MARIANO, 2004, p.116).

A citação do Mariano evidencia que a simples criação ou expansão das GMs não garante, por si só, uma transformação qualitativa no sistema de segurança pública. Para que sua presença tenha sentido institucional, elas precisam preencher justamente o vazio histórico deixado pelas reformas centralizadoras que extinguíram as antigas guardas civis estaduais e consolidaram um modelo de policiamento predominantemente militarizado e reativo. Assim, Mariano reforça que o papel das GMs deve ser o de introduzir um elemento inovador, capaz de recuperar a lógica da prevenção, da proximidade e da mediação comunitária, rompendo com a reprodução automática das práticas hierarquizadas e voltadas ao enfrentamento que caracterizam as polícias estaduais.

Quanto às resistências enfrentadas pelas GMs, estas se tornam visíveis em diversas decisões judiciais, algumas das quais serão apresentadas a título de exemplo. Em 2023, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) delimitaram o campo de atuação das guardas, revelando a dificuldade de estabelecer com clareza os limites das competências dos órgãos municipais. No STJ, em um julgamento sobre prisões em flagrante realizada por guardas civis em casos de tráfico de entorpecente, decidiu-se que a corporação havia invadido atribuições próprias das polícias estaduais. Já no STF, o ministro Fachin considerou que a abordagem e revistas efetuadas por agentes das guardas constituem desvios de finalidade, uma vez que a Constituição Federal não lhes confere tal prerrogativa (STF, 2023).

Ao analisar algumas decisões recentes, percebe-se a resistência enfrentada pelas GMs para atuarem na prevenção do crime e, assim, suprirem a lacuna deixada pelas corporações estaduais. Contudo, o ministro Alexandre de Moraes suspendeu a decisão proferida por Fachin, entendendo que não havia impedimento nesse ponto. Destacou-se, ainda, que as GMs têm, entre suas atribuições, o poder-dever de prevenir, inibir e coibir infrações penais ou administrativas, bem como atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, destacando que “trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio” (STF, 2023).

Diante desse panorama, constata-se que a definição das competências das GMs permanece envolta em controvérsias jurídicas, frequentemente resultando em interpretações restritivas que limitam sua atuação no campo da segurança pública. Todavia, decisões como a do ministro Alexandre de Moraes sinalizam um avanço importante no reconhecimento de sua função preventiva e protetiva, evidenciando que tais corporações não devem ser compreendidas como meros entes auxiliares, mas como agentes estratégicos para a promoção da segurança cidadã. A consolidação desse entendimento revela-se fundamental para superar resistências históricas e fortalecer a integração das GMs na política nacional de segurança pública, respeitando suas especificidades e potencializando sua contribuição para a redução da criminalidade e a proteção das comunidades.

Em síntese, a expansão das atribuições dos municípios e das GMs evidencia um processo contínuo de consolidação de seu papel estratégico na segurança pública, pautada tanto por demandas sociais quanto por incentivos federativos e decisões jurisprudenciais recentes. Ao mesmo tempo, a análise do contexto histórico e das resistências enfrentadas demonstra que a efetivação desse papel depende de marcos legais claros, capazes de delimitar competências, legitimar práticas preventivas e integrar essas corporações ao sistema nacional de segurança. Nesse sentido, o Estatuto Geral das Guardas Municipais surge como instrumento central para a regulamentação das funções, atribuições e limites de atuação, sendo essencial para compreender o alcance e os contornos jurídicos da atuação das GMs no Brasil.

4.3 Arcabouço legal: Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014)

Esta seção aborda a promulgação da Lei nº 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais. A seção trata da redefinição das funções das GMs, que passaram a atuar de forma preventiva, com foco na segurança cidadã. São discutidos os princípios estabelecidos pelo Estatuto, como a preservação da vida e o uso progressivo da força, alinhando as GMs ao modelo de polícia comunitária. A regulamentação do porte de armas e a necessidade de capacitação contínua também são abordadas. Além disso, são apresentados os desafios enfrentados pelas GMs, incluindo a resistência das polícias estaduais e as disparidades entre as corporações em diferentes municípios.

A promulgação da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, representou um marco jurídico e institucional na redefinição do papel dessas corporações no Brasil. A lei foi resultado de um longo processo de debate político e acadêmico sobre a necessidade de conferir às GMs maior clareza normativa, legitimidade institucional e instrumentos jurídicos compatíveis com sua crescente participação no campo da segurança pública. Até então, elas atuavam em um espaço normativo marcado pela ambiguidade: a Constituição Federal de 1988 autorizara os municípios a criarem guardas destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º), mas não detalharam competências, limites de atuação e padrões de organização. Essa lacuna produziu, ao longo de mais de duas décadas, interpretações restritivas, disputas de competência com as polícias estaduais e resistência de setores que viam nas Guardas um risco de sobreposição institucional (Ricardo; Caruso, 2007).

O Estatuto surgiu, portanto, como resposta à necessidade de uniformizar princípios, diretrizes e atribuições das GMs em todo o território nacional. Seu caráter é nacional e vinculante: aplica-se a todos os municípios que possuam corporações instituídas, independentemente do porte populacional ou da estrutura administrativa. O texto legal definiu que as GMs têm como missão fundamental a proteção dos direitos humanos, do exercício da cidadania e das liberdades públicas (art. 3º), além de atribuir-lhes funções de caráter preventivo, de pacificação de conflitos e de apoio às políticas de segurança pública e defesa civil. Essa formulação rompeu com a visão patrimonialista que historicamente marcaram as GMs, deslocando-as para um papel mais amplo de polícia de proximidade, voltada à segurança cidadã.

Entre os princípios estabelecidos pelo Estatuto, destacam-se: a preservação da vida, a redução do sofrimento e das perdas, o patrulhamento preventivo, o compromisso com a evolução social da comunidade e o uso progressivo da força. Ao adotar esses princípios, a lei aproxima o modelo das GMs do paradigma internacional de polícia comunitária. Nesse sentido, Marcos Rolim (2006) defende que a segurança eficaz se constrói a partir da prevenção e da interação com a comunidade, e não exclusivamente pela lógica reativa e repressiva. Segundo o autor:

O que se pode afirmar com certeza é que para muitos crimes, pelo menos – notadamente para os chamados “crimes de oportunidade” –, uma correta intervenção de caráter preventivo desencadeada pela polícia pode fazer

enorme diferença. Essas possibilidades são, entretanto, mais dificilmente percebidas em um contexto histórico marcado pelo “modelo reativo” de policiamento e pelo decorrente desprezo institucional diante dos desafios de prevenção da criminalidade suscitados pelo próprio modelo (ROLIM, 2006, p. 110).

Um dos aspectos mais debatidos a partir da Lei nº 13.022/2014 diz respeito ao reconhecimento do chamado poder de polícia das GMs. De acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁸, o poder de polícia constitui-se por:

Atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. É regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (CNMP,s.a, s.p.)

Ao atribuir às GMs a missão de proteger os direitos fundamentais, realizar o patrulhamento preventivo, empregar o uso progressivo da força, prevenir infrações, preservar a ordem pública e atuar de forma comunitária (arts. 3º e 4º), a lei legitima o exercício de prerrogativas típicas de polícia, isto é, a possibilidade de limitar ou condicionar liberdades individuais em favor do interesse coletivo. Mais do que uma ampliação formal de competências, trata-se de uma inflexão histórica no paradigma da segurança pública brasileira, que historicamente priorizou a repressão e a lógica militarizada.

Nesse sentido, Oliveira (2019) caracteriza as GMs como “polícias urbanas, de proximidade, cidadãos” (OLIVEIRA, 2019, p. 171). Já Oliveira Junior e Alencar (2016, p. 24-25) apontam que o Estatuto lhes abriu espaço para desempenhar um papel diferenciado, aproximando-se da comunidade e priorizando a prevenção. Assim, o poder de polícia das GMs deve ser compreendido não como mera reprodução das polícias estaduais, mas como uma resposta às demandas locais por segurança cidadã e prevenção da violência.

No plano organizacional, o Estatuto Geral das Guardas Municipais estabeleceu parâmetros voltados à profissionalização e padronização dessas corporações em todo o país. Entre as diretrizes, destacam-se os critérios de ingresso na carreira, que

⁸ Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7847-poder-de-policia>

exigem escolaridade mínima de nível médio e a realização de curso de formação específico, garantindo que o agente esteja devidamente preparado para o exercício das funções. Além disso, a lei determinou a criação de corregedorias e ouvidorias, instrumentos essenciais de controle interno e externo, destinados a assegurar a integridade institucional, a transparência administrativa e a aproximação com a sociedade. Tais mecanismos refletem o esforço de alinhar as GMs às boas práticas de governança pública.

Nas entrevistas realizadas, o Gestor 1 reforçou a importância dessa padronização ao destacar que o curso básico de formação deve ser nivelado e igual para todo o Brasil, garantindo que todas as GMs partam de uma base mínima comum de competências, valores e procedimentos. Para ele, a fixação de uma carga horária nacional — como as 576 horas previstas pelo Ministério da Justiça — cria um piso formativo que assegura qualidade homogênea na preparação inicial dos agentes, fortalecendo a identidade profissional das GMs em âmbito nacional. Ao mesmo tempo, o gestor enfatizou que, após esse núcleo básico unificado, é fundamental que parte da formação seja adaptada às necessidades locais, incorporando conteúdos específicos relacionados às características territoriais de cada município, como temas ambientais, áreas de risco, fauna, flora ou particularidades urbanas. Assim, a padronização federal garante uniformidade e legitimidade, enquanto a adequação local assegura pertinência operacional.

Ademais, a Lei nº 13.022/2014 regulamenta o porte de armas de fogo para os GMs, em conformidade com os critérios estabelecidos pelo Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003). Trata-se de um dos pontos mais controversos do debate, já que setores contrários à ampliação das atribuições das GMs temiam a consolidação de uma “terceira polícia” em nível municipal. O legislador, entretanto, ao condicionar o porte à formação adequada e ao controle institucional, buscou equilibrar a necessidade de garantir meios operacionais aos agentes com a preservação de padrões de segurança pública.

Nesse sentido, a presença da arma não deve ser interpretada como sinônimo de polícia repressiva, mas como instrumento necessário à proteção do próprio agente e da coletividade que ele representa. A arma, por si só, não define a natureza da instituição: o que diferencia o caráter preventivo ou repressivo é o modelo de

policciamento adotado, e o Estatuto orienta explicitamente a atuação das GMs para o eixo da prevenção e da cidadania.

O Supremo Tribunal Federal (STF), Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5948⁹, ao analisar a Lei n. 10.826/2003, que em artigo 6º, restringe o porte de armas às GMs conforme o número de habitantes do município, concluiu-se que essa diferenciação era inconstitucional. Para a Corte, utilizar a quantidade populacional como critério para aferir a necessidade de segurança pública constitui medida arbitrária, destituída de base técnica ou fática. Por essa razão, declarou que os incisos III, IV do artigo 6º são inconstitucionais, assegurando que todos os membros das GCMs têm direito ao porte de arma de fogo, seja durante o serviço ou fora dele, independentemente do tamanho da cidade.

Mais recentemente, o Decreto nº 11.615/2023 passou a disciplinar de forma detalhada as condições para a concessão do porte funcional de armas de fogo aos integrantes das GMs. Dentre as exigências, destaca-se a comprovação de treinamento técnico, que deve observar a carga horária mínima de 60 horas para armas de fogo de repetição, 100 horas para semiautomáticas e 60 horas para armas de fogo automáticas, reforçando a necessidade de capacitação contínua, muitas vezes maior do que de outras forças de segurança pública, como condição essencial para que o armamento institucional seja utilizado de forma responsável e segura.

É importante observar, contudo, que a efetividade do Estatuto tem enfrentado limites. Muitos municípios carecem de recursos financeiros, estrutura administrativa e vontade política para implementar integralmente as disposições legais. Nesse ponto, Bretas e Morais (2006) ressaltam que a evolução das GMs no Brasil, ainda se mostra desigual, pois a materialização das garantias prevista em lei depende fortemente da capacidade financeira e política de cada ente federado.

Soma-se a isso, a resistência de setores das polícias estaduais, que frequentemente veem nas GMs uma ameaça à sua hegemonia institucional. Como apontam Oliveira Júnior e Alencar (2016, p. 23-24), há um processo de isomorfismo institucional, em que muitas GMs acabam reproduzindo práticas das polícias tradicionais, o que intensifica as disputas simbólicas e dificulta a construção de um

⁹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5467558>

modelo autônomo de segurança cidadã. Essa tensão evidencia que a consolidação das GMs não depende apenas do marco jurídico, mas também de disputas políticas e simbólicas no campo da segurança pública.

Outro desafio é a heterogeneidade das GMs pelo território nacional. Enquanto algumas cidades estruturaram corporações robustas, com formação contínua, equipamentos modernos e integração ao Susp, outras mantêm efetivos reduzidos e foco restrito na vigilância patrimonial. Kopittke (2016) adverte que a Lei nº 13.022/2014 criou um campo de possibilidades para a inovação institucional, mas muitas corporações ainda permanecem presas à “tentação da tradição”, reproduzindo modelos repressivos em vez de práticas voltadas à prevenção e cidadania. Por outro lado, essa heterogeneidade também pode ser lida como um aspecto positivo: ela expressa a capacidade de adaptabilidade das GMs às demandas locais, característica fundamental em um país de dimensões continentais e marcado por desigualdades regionais. Como observa Ricardo e Caruso (2007), a diversidade territorial, cultural e social brasileira exige soluções diferenciadas e contextualizadas no nível municipal. Nesse sentido, a autonomia conferida aos entes locais permite que cada GM incorpore arranjos institucionais e políticas preventivas ajustadas às especificidades de seu território, ainda que isso gere disparidades de estrutura e atuação.

Em síntese, o Estatuto Geral das Guardas Municipais representa um marco histórico na trajetória dessas corporações, ao lhes conferir *status* legal, poder de polícia e integração ao sistema nacional de segurança pública. Mais do que uma lei administrativa, trata-se de um instrumento simbólico que legitima o protagonismo municipal na segurança, abrindo espaço para inovações alinhadas ao paradigma da segurança cidadã. No entanto, sua plena efetividade depende de fatores institucionais e políticos que extrapolam o texto legal, exigindo investimentos, coordenação federativa e mudança cultural nas práticas de policiamento.

Ao longo deste referencial teórico, buscou-se articular os principais aportes do neoinstitucionalismo, da sociologia das organizações e dos estudos contemporâneos sobre segurança pública e municipalização, delineando os mecanismos simbólicos, normativos e organizacionais que moldam a atuação das GMs no Brasil. Esse arcabouço conceitual fornece as lentes analíticas necessárias para compreender

como pressões externas, expectativas de legitimidade, isomorfismos institucionais e dinâmicas de mudança e resistência estruturam as possibilidades de transformação no campo policial. No caso de estudo deste trabalho, o capítulo seguinte apresenta a trajetória recente da GCC, seu marco normativo, suas práticas organizacionais e os resultados da pesquisa de campo, permitindo analisar, à luz da teoria, em que medida as mudanças observadas configuram rupturas substantivas ou ajustes simbólicos e mimetismo institucional dentro do modelo brasileiro de segurança pública.

5. TRANSFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS E SIMBOLISMO INSTITUCIONAL NA GUARDA CIVIL DE CONTAGEM (GCC)

O presente capítulo dedica-se à análise da GCC, examinando suas transformações organizacionais, disputas simbólicas e processos de consolidação institucional a partir de múltiplas dimensões que estruturam sua atuação no campo da segurança pública municipal. A compreensão aprofundada desse caso exige uma leitura integrada do contexto urbano de Contagem, da trajetória histórica da corporação, de sua estrutura organizacional atual e das percepções dos próprios agentes sobre práticas, rotinas e desafios internos. Assim como discutido no referencial teórico, as GMs constituem instituições marcadas por tensões entre autonomia e dependência, inovação e tradição.

Nesse sentido, o capítulo está organizado em nove seções. seção 5.1 contextualiza o município de Contagem no cenário metropolitano, evidenciando seus desafios demográficos, econômicos e territoriais que moldam a demanda por segurança. A seção 5.2 reconstrói o histórico da municipalização da segurança, apresentando o percurso normativo e político que levou à criação e institucionalização da GCC, desde sua fase de latência até a profissionalização contemporânea. Em seguida, a seção 5.3 discute a estrutura organizacional e as inovações recentes da corporação, incluindo tecnologias, programas de gestão, centros integrados e políticas de modernização que refletem o esforço de profissionalização.

A seção 5.4 analisa o perfil socioprofissional da corporação e da amostra da pesquisa, destacando como gênero, idade, escolaridade e tempo de serviço influenciam a forma como a instituição incorpora novos modelos de atuação. A seção 5.5 aprofunda o desafio da desmilitarização, examinando as tensões entre hierarquia, disciplina e autoritarismo, bem como a coexistência de rotinas herdadas do modelo militar e práticas emergentes alinhadas à Segurança Cidadã. A seção 5.6 aborda a adoção desse paradigma, discutindo o fenômeno do desacoplamento entre discurso e prática, as ações de policiamento preventivo e comunitário e a consolidação do uso progressivo da força como princípio institucional.

Na sequência, a seção 5.7 analisa o processo de profissionalização e de gestão por evidências, destacando o papel da tecnologia, da formação continuada e da burocratização no fortalecimento da eficiência institucional. A seção 5.8 discute a

autonomia da GCC e sua dependência estrutural de recursos do Executivo Municipal, explorando como a vulnerabilidade financeira e política é compensada por estratégias de busca de apoio externo, especialmente junto ao Governo Federal como indutor de políticas. Por fim, a seção 5.9 examina as resistências internas e as relações interinstitucionais da GCC com a PM e a PC, revelando como disputas simbólicas, barreiras culturais e assimetrias de prestígio condicionam o reconhecimento da corporação no sistema de segurança pública.

Dessa forma, o capítulo busca oferecer uma leitura abrangente e articulada da GCC como instituição em transformação, revelando não apenas sua configuração atual, mas também os limites, ambiguidades e potencialidades que orientam seu processo contínuo de mudança. Essa abordagem integrada permitirá compreender como a GCC negocia identidades, práticas e recursos em um campo permeado por pressões normativas, disputas simbólicas e expectativas crescentes por um modelo de segurança cidadã mais democrático, preventivo e profissionalizado.

Com o objetivo de oferecer uma visão panorâmica das percepções do efetivo, apresenta-se a seguir uma tabela-síntese com todas as questões do formulário e o percentual de respostas mais frequente em cada item. Essa tabela não tem a função de esgotar a análise, mas de organizar de forma concentrada os principais padrões identificados na pesquisa, facilitando a leitura e a compreensão inicial dos resultados. Nas subseções seguintes, cada um desses achados será detalhado e interpretado à luz do referencial teórico e das entrevistas, de modo a aprofundar o sentido dos dados, evidenciar nuances e tensionar possíveis contradições entre discurso, prática e simbologia institucional na GCC.

Tabela 1: Síntese dos resultados do formulário.

Pergunta do Questionário	Opção com Maior Resposta	Porcentagem
Quais fatores mais influenciaram sua decisão de ingressar na Guarda Civil de Contagem?	Estabilidade no emprego	68,5% 8
Qual é o seu atual posto/cargo na GCC?	Guarda Civil	46,3%
Qual seu nível?	Nível IV	57,4%
Há quanto tempo você atua na Guarda Civil de Contagem?	De 16 a 20 anos	51,9%

Qual é o seu nível mais alto de escolaridade?	Pós-graduação	74,1%
Na sua percepção, a hierarquia da GCC funciona de forma:	Parcialmente semelhante (mistura de práticas militares e civis)	57,4%
Você acha que a cultura interna da GCC valoriza mais a disciplina militar ou a autonomia civil?	Equilibra disciplina e autonomia	63%
Em quais situações você percebe práticas semelhantes às das polícias militares?	Ocasionalmente, em algumas rotinas específicas	51,9%
No seu cotidiano de trabalho, você ainda utiliza práticas de caráter militar aprendidas na formação?	Sim, às vezes, dependendo da situação	53,7%
Como você avalia o uso de armamentos não letais pela Guarda Civil de Contagem?	Eficaz, mas nem sempre aplicável	57,4%
Você considera que a formação e o treinamento sobre o uso de armamentos não letais têm sido suficientes na Guarda Civil de Contagem?	Sim, mas poderiam ser mais aprofundado	38,9%
De que forma você acha que o porte de arma de fogo influencia a relação entre o guarda civil e o cidadão durante o trabalho de proximidade?	Aumenta a confiança da comunidade, pois transmite segurança	75,9%
Como você avalia o porte de arma de fogo no dia a dia do guarda civil?	Um recurso essencial para a segurança do profissional	75,9%
Quando a Guarda Civil de Contagem fala em "segurança cidadã", em quais atividades do seu turno você percebe esse discurso colocado em prática?	Apoio e patrulhamento em escolas ou unidades de saúde	68,5%
Você já presenciou situações em que o discurso de "segurança cidadã" foi utilizado, mas a prática permaneceu igual ao modelo tradicional (ostensivo/repressivo)?	Sim, algumas vezes	51,9%
No seu dia a dia, quem define como será sua escala ou posto de trabalho?	Geralmente a chefia, mas com alguma flexibilidade para o guarda	44,4%
Já aconteceu da Guarda Civil de Contagem propor ou executar ações sem depender diretamente da Prefeitura ou de outro órgão de segurança pública?	Sim, em algumas situações pontuais	37%
De maneira geral, você considera que a GCC possui autonomia para adaptar suas práticas às demandas locais?	Sim, mas com muitas limitações externas	53,7%

Já houve situações em que a falta de recursos (coletes, viaturas, combustível, armamento, rádios) atrapalhou diretamente seu trabalho?	Sim, em algumas ocasiões	50%
No seu trabalho, quais atividades você realiza com mais frequência que envolvem contato direto com a comunidade?	Patrulhamento comunitário em praças, bairros ou áreas escolares	51,9%
Você já vivenciou situações em que uma ação preventiva da GCC evitou um problema maior?	Sim, várias vezes	64,8%
Na sua percepção, a GCC consegue influenciar o ambiente institucional (prefeitura, comunidade, parcerias externas) para fortalecer sua posição?	Sim, de forma significativa e constante	37%
Nos últimos anos, você participou de cursos ou treinamentos oferecidos pela GCC?	Sim, participei de vários	51,9%
Qual foi o tipo de curso ou treinamento mais relevante para o seu dia a dia que você realizou pela GCC nos últimos anos?	Uso progressivo da força e manuseio de armamentos (letais e não letais)	66,7% 84
Você já aplicou conhecimentos adquiridos em treinamentos da GCC em uma ocorrência prática?	Sim, em várias situações	55,6%
Você já presenciou colegas resistindo às práticas de policiamento comunitário e preventivo?	Sim, algumas vezes	42,6%
Quando há resistência interna, como ela geralmente se manifesta?	Piadas ou comentários depreciativos sobre o policiamento comunitário	33,3%
Como você avalia as relações cotidianas com policiais militares durante operações conjuntas?	Cooperativas, mas com algumas dificuldades	51,9%
Na sua experiência, quais tensões mais dificultam a atuação da GCC em parceria com outras forças?	Divergências de cultura organizacional (militarizada x comunitária)	29,6%
Apesar do discurso de inovação comunitária, o que você observa na GCC em relação às práticas militarizadas?	Algumas práticas foram mantidas, mas já existem mudanças perceptíveis	61,1%
Na sua rotina, quais mudanças de procedimentos você percebeu nos últimos anos?	Alterações nos protocolos de registro de ocorrências	83,3%
Na sua percepção, a adesão ao modelo de segurança cidadã representa: 108	Transformação real, com mudanças efetivas nas rotinas	53,7%

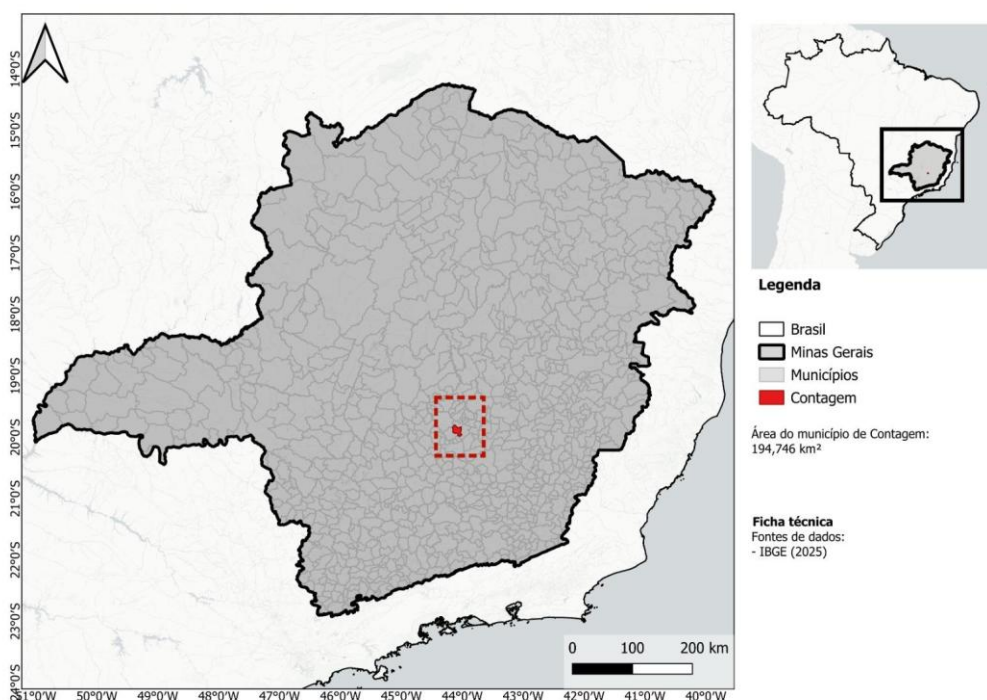
Você já recebeu instruções de trabalho baseadas em dados, relatórios ou diagnósticos técnicos?	Sim, algumas vezes	38,9%
Na sua experiência, dados ou relatórios já mudaram a forma de agir em campo?	Sim, mudaram significativamente a abordagem	57,4%
Você percebeu mudanças recentes nos formulários ou sistemas utilizados para registro e comunicação interna?	Sim, várias mudanças relevantes	70,4%
No seu cotidiano de trabalho, você sente mais cobrança para:	Ambos de forma equilibrada (Preencher relatórios e seguir protocolos administrativos x Resolver o problema da ocorrência, com menos foco na papelada)	48,1%
Você considera que o excesso de procedimentos padronizados:	Melhora a transparência e a qualidade do serviço	60,4%

Fonte: Elaboração própria.

5.1 O Município de Contagem no Cenário Metropolitano

Esta seção abordará o município de Contagem, seu contexto demográfico, econômico e geográfico, estabelecendo a complexidade urbana e social que justifica a escolha da GCC como objeto de estudo para analisar as transformações no campo da segurança pública municipal.

Imagem 1: Município de Contagem.



Fonte: Elaboração própria.

Contagem, o terceiro município mais populoso de Minas Gerais, integra a região metropolitana de Belo Horizonte e apresenta desafios significativos em termos de segurança pública e gestão urbana, devido à sua dimensão territorial e alta densidade populacional. De acordo com o Censo de 2022¹⁰, a população de Contagem foi de 621.863 habitantes, com uma estimativa de 651.718 habitantes para 2025. A cidade ocupa a 33ª posição no *ranking* nacional de população e a 39ª posição em termos de densidade demográfica, com 3.193,20 habitantes por quilômetro quadrado, o que destaca a relevância de sua realidade urbana no contexto da segurança pública municipal.

Do ponto de vista econômico e urbano, a complexidade do município é marcada por sua relevância no cenário estadual. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de Contagem em 2021 foi de R\$54.136,41, e o município registrou 264.955 pessoas em postos de trabalho formais em 2023. A forte vocação industrial do município é um fator histórico, com a criação da Cidade Industrial Juventino Dias em 1941 (Prefeitura Municipal de Contagem, 2019), o primeiro distrito industrial planejado da América Latina, consolidando essa característica. Além disso, o intenso fluxo de pessoas e mercadorias é refletido na frota de 367.185 veículos em 2024. A capacidade financeira do município também é expressiva, com um total de receitas realizadas de R\$4.079.591.893,57 em 2024. A dependência de transferências correntes é de 50,46% em relação às receitas correntes brutas realizadas em.

Assim, é possível notar que Contagem enfrenta desafios urbanos típicos de uma metrópole regional, como o alto índice de urbanização e o intenso fluxo viário, que impactam diretamente a segurança pública. Tais características geram variáveis situacionais essenciais para a gestão de segurança, como a necessidade de iluminação pública e o ordenamento territorial. Esses aspectos tornam a GCC um caso relevante para o estudo das transformações na segurança pública municipal, refletindo a complexidade de um município com alto grau de urbanização e uma economia pujante.

¹⁰ IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. Cidades: panorama do município de Contagem (MG). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/panorama>. Acesso em: 14 nov. 2025.

5.2 Histórico da Municipalização da Segurança em Contagem

Esta seção apresentará o processo de municipalização da segurança em Contagem, reconstruindo a trajetória normativa e institucional que levou à criação e consolidação da Guarda Civil de Contagem (GCC). Serão abordadas as três fases centrais desse percurso — a gestação normativa dos anos 1990, a implementação efetiva a partir de 2005 e a profissionalização inaugurada pelo Estatuto de 2016 — destacando a influência inicial de comandos militarizados, a ampliação das atribuições e os marcos legais que redefiniram o papel da corporação. A seção mostrará como a GCC evoluiu entre avanços, tensões e continuidades.

O histórico da GCC pode ser reconstruído a partir da análise de documentos normativos municipais, disponíveis no portal da Prefeitura e pela instituição, e de relatórios técnicos recentes elaborados pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 2024, que evidenciam a trajetória de institucionalização da corporação (Crisp, 2024a). Esse percurso se insere no movimento nacional de descentralização da segurança pública que, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, que, no §8º do artigo 144, autorizou os municípios a criarem guardas destinadas à proteção de bens, serviços e instalações (Siena, 2024). Embora concebida inicialmente de forma restritiva, essa previsão constitucional abriu caminho para que cidades de médio e grande porte, como Contagem, buscassem alternativas próprias de gestão da segurança urbana, diante da percepção de que a proximidade do poder local poderia ampliar a capacidade de prevenção e mediação de conflitos.

Em Contagem, o primeiro passo foi dado com a promulgação da Lei Orgânica Municipal, em 20 de março de 1990, que incluiu a previsão de criação de uma GM. Pouco depois, a Lei Municipal nº 2.220, de 13 de junho de 1991 (Crisp, 2024a), autorizou formalmente a constituição da Guarda Municipal de Contagem, limitando, entretanto, suas atribuições à proteção do patrimônio público. O marco definitivo ocorreu apenas em 14 de julho de 1998, com a aprovação da Lei Municipal nº 3.084 (Contagem, 2005), diploma fundador que criou oficialmente a GM, subordinado ao Executivo municipal. Todavia, como apontam os estudos do Crisp/UFMG, a existência legal não se traduziu imediatamente em operacionalidade: durante quase uma década, a corporação permaneceu sem efetivo próprio, estrutura administrativa ou

orçamento específico, configurando um período de latência institucional (Crisp, 2024; Silva, Sapori 2023).

A efetivação da GM só ocorreu em 2005, quando a administração municipal realizou o Processo Seletivo Simplificado nº 05/2005, previsto em edital publicado no Diário Oficial, contratando 150 profissionais para compor o quadro inicial. Grande parte desses servidores era oriunda das Forças Armadas, o que conferiu ao nascedouro da corporação um caráter fortemente militarizado, em contraste com sua natureza civil (Cardeal; Ribeiro, 2017, *apud* Crisp, 2024).

Ainda nesse ano, a Lei Complementar nº 003/2005 alterou a Lei nº 3.084/1998, ajustando a estrutura normativa da instituição, e a Lei Complementar nº 009/2005 dispôs sobre a organização administrativa e estrutural da corporação, delineando a hierarquia de cargos e funções (Contagem, 2005). No ano seguinte, a Lei Complementar nº 023/2006 reformulou a organização da GM, ampliando suas atribuições para além da proteção patrimonial, incluindo a segurança de escolas, a fiscalização de trânsito, a proteção ao meio ambiente, a cooperação com políticas sociais e a articulação com órgãos estaduais e federais (Contagem, 2006). A atuação efetiva da GM teve início após a formatura dos primeiros guardas, em 2006, marcados por um perfil militarizado, em conformidade com o treinamento oferecido pela PM (Silva; Sapori, 2023). Em 2007, foi realizado o primeiro concurso público, oferecendo 200 vagas para ampliar o efetivo (Crisp, 2024a).

Sobre a atuação dos comandos ao longo dos anos, destaca-se que:

[...] desde sua criação, a Guarda Civil de Contagem foi comandada por membros da Polícia Militar e do Exército Brasileiro. Por sete anos, o comando esteve sob a direção de oficiais da Polícia Militar, e, por dois anos, sob o comando de membros do Exército Brasileiro. Em 2016, com a aprovação do Estatuto da Guarda Civil de Contagem (Lei Complementar no 215/2016), o comando passou a ser exercido por guardas de carreira, consolidando uma nova fase para a instituição. Esse estatuto, ancorado na Lei no 13.022/2014, incorporou muitas das previsões do Estatuto Geral das Guardas Municipais, mantendo a dualidade de uma força civil, mas com a possibilidade de ser “armada e uniformizada, regida pelos princípios da hierarquia, disciplina, moral, ética e lealdade” (CRISP, 2024a, p. 12).

Um segundo momento de fortalecimento normativo ocorreu em 2010, com a promulgação da Lei Complementar nº 089, que instituiu o Sistema Municipal de Defesa Social e Prevenção à Violência e subordinou a GM à recém-criada Secretaria

Municipal de Defesa Social (SMDS). A partir dessa mudança institucional, a corporação passou a atuar formalmente em políticas de prevenção da violência, mediação de conflitos, apoio ao poder de polícia administrativa e cooperação em situações de calamidade pública, reforçando sua inserção em um modelo de segurança sistêmico e interdisciplinar (Contagem, 2010).

No ano seguinte, em 2011, foi realizado o segundo concurso público da GCC, oferecendo 200 vagas para ingresso no quadro efetivo. Posteriormente, em 2015, ocorreu um novo concurso, mais restrito, com apenas 20 vagas, voltado à recomposição parcial do efetivo.

O processo de consolidação institucional atingiu seu ápice em 2016, com a promulgação da Lei Complementar nº 215, que instituiu o Estatuto da Guarda Civil de Contagem (Contagem, 2016). Esse diploma representou uma inflexão decisiva, ao alterar a denominação oficial da corporação, que passou de GM para GCC, e ao reconhecê-la como instituição de segurança pública de natureza civil, armada e uniformizada. O Estatuto detalhou princípios de hierarquia e disciplina, comando passou a ser exercido por guardas de carreira, definiu regras éticas e de conduta, estabeleceu normas de ingresso por concurso público, estágio probatório e avaliação de desempenho, além de fixar as atribuições da corporação em consonância com o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/2014). Posteriormente, esse arcabouço foi atualizado por legislações complementares, como as Leis nº 228/2017, nº 229/2017 e nº 287/2019, que introduziram ajustes em férias, licenças e direitos, e a Lei nº 316/2022, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos da GCC, organizando critérios de progressão funcional, promoções e regime remuneratório, em consonância com o modelo de profissionalização previsto nacionalmente, ancorado na Lei nº 13.022/2014 (Contagem, 2017, 2019, 2022).

Mais recentemente, em 2023, a instituição buscou incorporar instrumentos de inovação voltados à valorização de seus servidores, como demonstram a Portaria nº 005/2023, que criou o Programa de Condicionamento Físico, Saúde e Bem-estar, e a Portaria nº 009/2023, que regulamentou o Aperfeiçoamento Técnico Profissional. Esses normativos evidenciam um movimento de aperfeiçoamento interno, com foco na qualificação continuada e na saúde ocupacional, alinhando-se às tendências contemporâneas de gestão de pessoal em segurança pública.

Em síntese, a história da GCC desenha-se em três fases distintas: a gestão normativa entre, 1990 e 1998, quando a corporação foi instituída formalmente, mas não implementada; a institucionalização gradual, a partir de 2005, com a contratação de efetivo, a ampliação de atribuições e a integração ao sistema municipal de defesa social; e a fase de consolidação e profissionalização, inaugurada pelo Estatuto de 2016 e reforçada pelas legislações complementares de 2017 a 2022, culminando com programas inovadores recentes em 2023. Esse percurso revela a tensão permanente entre a promessa de uma polícia de proximidade e cidadania e a tendência histórica de reprodução de lógicas militarizadas (Crisp, 2024). Importa notar que a GCC constitui exemplo paradigmático de como a municipalização da segurança, ao mesmo tempo em que cria oportunidades de inovação institucional, enfrenta pressões culturais e normativas que limitam sua capacidade de ruptura com os modelos tradicionais de policiamento. Além disso, a criação e a organização iniciais da GCC, sob comando de oficiais de forças militares, espelham a realidade de inauguração de muitas guardas no país. Do ponto de vista analítico, a GCC torna-se, assim, um caso paradigmático em que a municipalização abre janelas de inovação, mas essas só se convertem em ruptura quando a organização consegue substituir dependências simbólicas e doutrinárias herdadas por competências profissionais, padrões de formação e práticas de gestão coerentes com um policiamento de proximidade, preventivo e democrático.

5.3 Estrutura, Funções e Inovações da GCC

Esta seção apresentará a estrutura organizacional, as funções e as principais inovações da GCC, mostrando como a corporação se consolidou como órgão civil, armado e integrado ao SMDS. Serão abordados seus setores operacionais, a ampliação de atribuições ao longo dos anos e os avanços recentes, como o Centro Integrado de Comando e Controle Municipal (CICCM), o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - Central de Atendimento e Despacho (Sinesp CAD), as políticas de armamento e os programas de valorização profissional. A seção mostrará como essas iniciativas modernizam a instituição, ao mesmo tempo em que revelam tensões e desafios que serão aprofundados nas análises seguintes.

Como já dito, a estrutura atual da GCC é resultado de um processo histórico de consolidação institucional, marcado pela formalização do Estatuto próprio (Lei

Complementar nº 215/2016) e pela integração da corporação à SMDS, em conformidade com a Lei Complementar nº 089/2010, que instituiu o Sistema Municipal de Defesa Social e Prevenção à Violência (Contagem, 2010; 2016). Do ponto de vista organizacional, a GCC é um órgão civil, armado e uniformizado, subordinado ao Executivo municipal, estruturado em comandos regionais e setores especializados. Conta com inspetorias distribuídas pelo território e núcleos de atuação tática e preventiva – como a Ronda Ostensiva Municipal (ROMU), o Canil, a Patrulha de Proteção à Mulher, Patrulha Escolar, Patrulha Ambiental, a Corregedoria, a área de Inteligência e entre outros – além de setores administrativos e de planejamento. Essa disposição permite combinar policiamento de proximidade com capacidades táticas e operacionais, alinhando-se às diretrizes nacionais de municipalização da segurança pública e às tendências contemporâneas de gestão inovadora em GMs.

As funções da GCC foram progressivamente ampliadas. De uma atribuição inicial restrita à proteção dos bens e serviços municipais, a corporação passou a desenvolver papéis de maior complexidade, incluindo a segurança de escolas e equipamentos urbanos, a atuação no trânsito, a proteção ao meio ambiente, a cooperação com políticas sociais e a atuação em situações de calamidade pública. Em conformidade com o Estatuto Geral das Guardas Municipais, o Estatuto de 2016 estabeleceu que a GM tem como funções centrais prevenir, inibir e reprimir atos contra o patrimônio e a ordem pública, atuar como elo de proximidade com a população e cooperar com os demais órgãos de segurança na prevenção da violência. A pesquisa empírica conduzida por Silva e Saporì (2023) evidencia que, na prática, a corporação prioriza relações de complementaridade com a PM e a PC, evitando conflitos de competência e consolidando acordos formais e informais de cooperação.

A estrutura e as funções da gestão da segurança em Contagem indicam um processo de institucionalização, com destaque para as inovações organizacionais implementadas no município. A criação do CICCm permite o monitoramento em tempo real das vias públicas e das escolas e a coordenação de respostas rápidas, integrando a SMDS à GCC, à Defesa Civil e às forças policiais estaduais. O CICCm representa uma inflexão qualitativa na gestão da segurança urbana, funcionando como instrumento de interoperabilidade e de governança em um sistema

tradicionalmente fragmentado, que autores como Saponi (2006) caracterizam como “frouxamente articulado”. Sua implantação materializa uma agenda de gestão por evidências, na medida em que organiza dados de ocorrências, territorializa demandas e subsidia a alocação eficiente de efetivos em nível municipal, consolidando práticas de planejamento estratégico, inteligência operacional e policiamento orientado a resultados (Silva; Holler Junior, 2025).

Além do CICCm, a Secretaria Municipal de Defesa Social de Contagem implementa diversos programas que reforçam a atuação do município na segurança pública, oferecendo apoio direto às atividades da Guarda Civil por meio de mecanismos de planejamento, integração e monitoramento. A Comissão de Monitoramento da Violência em Eventos Esportivos e Culturais de Contagem (Comoveec) é exemplo dessa dimensão, reunindo periodicamente múltiplos atores – PM, Corpo de Bombeiros Militar (CBM), GCC, secretarias municipais e representantes do Executivo – para deliberar planos de segurança em eventos de grande porte, como por exemplo as comemorações do aniversário da cidade, *shows* que ocorrem na cidade e eventos de grande complexidade como o carnaval.

Simultaneamente, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) atua como o fórum permanente de articulação entre as esferas de governo e as forças policiais, visando evitar a fragmentação de competências e garantir a coesão das políticas de segurança locais. Essa articulação é complementada pelos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs), que funcionam como canais para a comunicação das demandas da população e contribuem para a legitimação das ações de segurança. Em conjunto, esses mecanismos demonstram que a gestão da segurança em Contagem vai além da atuação ostensiva, configurando uma rede municipal integrada, assegurando a legitimidade democrática das políticas de segurança cidadã.

Um outro aspecto na gestão da segurança em Contagem está relacionado à política de armamento da GCC. O município foi pioneiro em Minas Gerais ao autorizar o porte de armas de fogo para seus guardas, por meio do Decreto Municipal nº 510/2015. Em dezembro de 2016, a GCC recebeu os primeiros armamentos, tornando-se, em 2017, a primeira corporação do estado a utilizar espingardas calibre 12, e, em 2019, a primeira a empregar pistolas .40, doadas pela Polícia Rodoviária

Federal (Silva; Saponi, 2023, p. 113). Esse processo foi acompanhado de normativas internas que estabeleceram requisitos e treinamentos conforme os preceitos da Lei 13.022/2014.

Outro destaque é a incorporação do Sinesp CAD pela GCC, que deve ser entendida como continuidade do processo de modernização institucional. Trata-se de um sistema capaz de integrar, em nível nacional, as forças de segurança em um mesmo ambiente digital. Sua aplicação já se mostrou essencial em operações de grande escala, como eleições, campanhas de vacinação e monitoramento de grandes eventos nacionais, ao viabilizar comunicação rápida e padronizada entre diferentes órgãos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública — FBSP, 2024). Ao aderir a essa ferramenta, é possível notar uma forma nacional de romper com as barreiras estaduais de compartilhamento de dados, tradicionalmente fragmentadas e tratadas anteriormente. Além disso, o município se consolida como multiplicador do sistema em Minas Gerais, oferecendo cursos e promovendo a capacitação do sistema para outros órgãos públicos.

O eixo da gestão de pessoas e valorização profissional da GCC de Contagem reflete avanços significativos na modernização da corporação. A implementação de programas como o Programa de Condicionamento Físico, Saúde e Bem-estar (Portaria nº 005/2023) e o Aperfeiçoamento Técnico Profissional (Portaria nº 009/2023) demonstra o compromisso com a saúde ocupacional, o desenvolvimento contínuo e a valorização de carreira dos servidores. Essas iniciativas alinham-se às diretrizes do Plano Municipal de Segurança Pública de 2024, que dedica um de seus eixos à valorização da Guarda (Crisp, 2024b).

O Plano Municipal de Segurança Pública de Contagem (Crisp, 2024b) foi reestruturado em dez eixos estratégicos e 42 ações, abordando áreas como governança, integração das forças de segurança, políticas de prevenção social voltadas à juventude, proteção às mulheres, redução de crimes patrimoniais e letais, trânsito seguro, reinserção social de egressos e valorização da própria GCC. Esse plano sinaliza um esforço de representação institucional da GCC à população pela prefeitura, com ênfase na construção de vínculos de confiança e na afirmação de uma identidade própria, menos sujeita ao mimetismo militar e mais voltada ao paradigma da segurança cidadã.

Além disso, o Plano de Intervenção para a GCC, elaborado pelo Crisp (2024), propõe uma reformulação completa da corporação, baseada em um diagnóstico participativo. O principal desafio identificado em todas as frentes de análise é a falta de clareza sobre as atribuições da GCC, o que gera uma crise de identidade interna e externa, fazendo a corporação oscilar entre uma força de segurança cidadã e a tendência de mimetizar outras forças, como a PM. A proposta visa aprimorar a atuação da GCC, alinhando-a às necessidades e expectativas da comunidade, e fortalecendo a legitimidade e a eficiência das ações de segurança pública no município. Dentre as propostas citadas incluem: readequações internas (como melhorias no uso do sistema Sinesp CAD e no Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos — PCCV), fortalecimento dos vínculos com a população (criação de fóruns regionais e equipes comunitárias), integração com a administração municipal (presença em secretarias e uso progressivo de força menos letal), fortalecimento dos Vínculos com outras forças de segurança (protocolos de atuação conjunta e capacitação integrada) e a rerepresentação da GCC para a população (campanhas de comunicação e *workshops* com secretários).

Em síntese, os documentos analisados indicam que a GCC de Contagem possui uma estrutura formal consolidada e funções ampliadas além da proteção patrimonial, destacando-se no estado por seu *portfólio* de inovações. Exemplos disso incluem o CICCm, que atua como um laboratório de governança integrada, a adoção pioneira de armamento com treinamento regulamentado, a valorização dos servidores e a gestão estratégica baseada em evidências. Essas transformações não eliminam as tensões entre o modelo preventivo e a lógica militarizada, mas demonstram a capacidade da instituição de equilibrar eficiência operacional com legitimidade democrática, alinhando-se ao conceito de polícia cidadã previsto no Estatuto Geral das Guardas Municipais e nas discussões sobre segurança pública. Nesse contexto, a GCC tem mostrado uma atuação multifacetada: além das rotinas administrativas, a Guarda também realiza atendimentos a ocorrências criminais, evidenciando sua polivalência e a cooperação com outros órgãos de segurança, especialmente em operações de grande porte e na manutenção da ordem pública (Silva; Saporì, 2023).

No entanto, compreender apenas o marco legal e normativo é insuficiente para captar a complexidade da instituição. Por isso, as entrevistas realizadas com gestores

e guardas, bem como a análise interna da GCC, assumem papel fundamental nas próximas sessões, pois permitem dimensionar de forma mais realista as práticas, percepções e desafios cotidianos da corporação, indo além do que está formalmente prescrito nas leis e regulamentos.

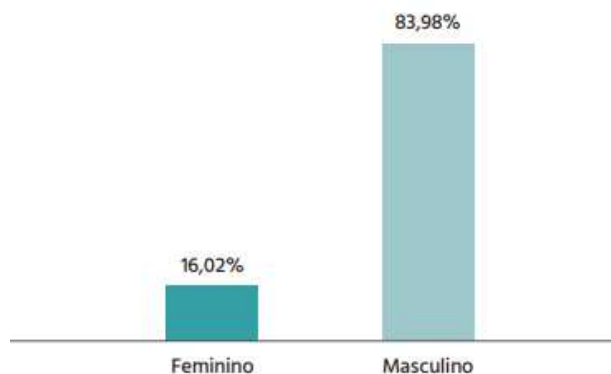
5.4 Perfil Socioprofissional da GCC

Esta seção apresentará o perfil socioprofissional da Guarda Civil de Contagem, destacando como características como gênero, idade, raça, escolaridade e tempo de serviço influenciam a cultura organizacional e a forma como a corporação incorpora novos modelos de atuação. A análise combina dados do diagnóstico institucional do Crisp/UFMG e da amostra da pesquisa, permitindo compreender como a maturidade profissional, a alta qualificação educacional e a diversidade racial moldam tanto a identidade da GCC quanto sua capacidade de transitar entre referências militarizadas e o paradigma da segurança cidadã.

A análise da transição institucional da GCC parte, necessariamente, de uma etapa fundamental para compreender as transformações organizacionais e os mecanismos de produção simbólica que atravessam a GCC. A forma como novos modelos de atuação, tecnologias e diretrizes institucionais são incorporados depende diretamente da composição demográfica, educacional e identitária dos agentes, razão pela qual o diagnóstico elaborado pelo Crisp/UFMG (2024a) oferece subsídios relevantes para a análise.

Os dados revelam que a corporação, composta por 382 integrantes, permanece amplamente masculina, com 83,98% de homens e 16,02% de mulheres. A presença feminina, embora minoritária, supera ligeiramente a cota interna de 13%, o que indica que tal mecanismo funciona mais como um limite máximo do que como instrumento efetivo de ampliação da participação das mulheres em uma instituição ainda marcada por estruturas tradicionais (Crisp, 2024a, p. 15).

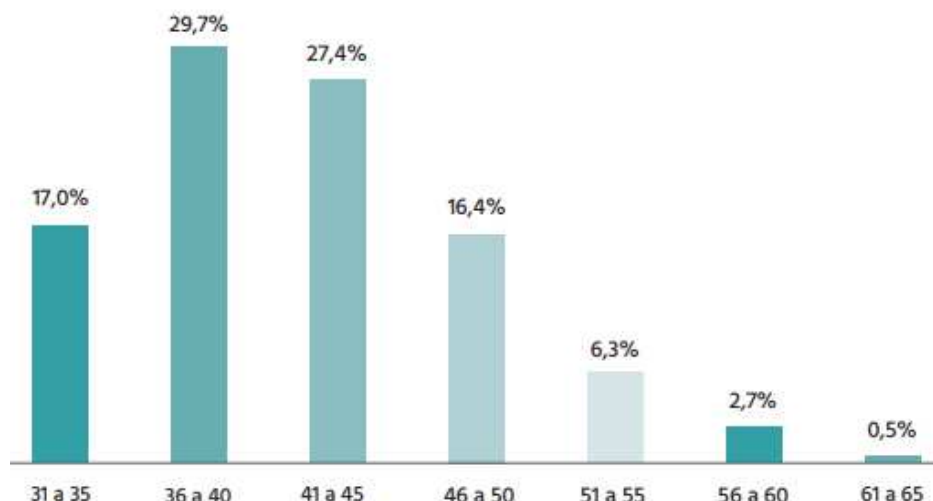
Gráfico 1: Distribuição do efetivo da Guarda Civil de Contagem por gênero (2024).



Fonte: Crisp, 2024a.

No que diz respeito à idade, observa-se concentração do efetivo na fase adulta intermediária: 57,1% dos servidores têm entre 36 e 45 anos, reflexo direto com as datas dos concursos realizados, que estruturaram os principais ciclos de ingresso. Esse padrão gera um quadro relativamente estável, no qual grande parte dos agentes acumula entre 12 e 18 anos de experiência na corporação, contribuindo tanto para a consolidação de práticas rotineiras quanto para a resistência a mudanças mais profundas no modelo organizacional (Crisp, 2024a, p. 46).

Gráfico 2: Distribuição dos Guardas Civis de Contagem segundo a idade (2024).



Fonte: Crisp, 2024a.

A distribuição racial evidencia que 76,3% dos agentes se identificam como não brancos, sendo 54,6% pardos e 20,2% pretos, proporção superior à encontrada na população geral de Contagem. Esse dado sugere que a carreira na GCC tem desempenhado papel relevante como via de mobilidade social para acesso à estabilidade profissional e ingresso no serviço público (Crisp, 2024a, p. 47).

Em relação à escolaridade, o quadro revela um efetivo altamente qualificado, apesar de o requisito mínimo para ingresso ser o Ensino Médio. Cerca de 58% dos homens e 51% das mulheres possuem ensino superior ou pós-graduação, e há maior presença feminina em cursos de mestrado (7%, contra 1% entre os homens). Esse investimento diferenciado em qualificação pode indicar que as mulheres recorrem à formação acadêmica como estratégia adicional para ascender em um ambiente institucional marcado por padrões masculinos historicamente arraigados (Crisp, 2024a, p. 51 - 52).

Em conjunto, essas características revelam uma corporação relativamente madura, com forte presença de grupos racialmente diversos e com alto nível educacional, compondo um cenário que impacta diretamente a forma como a GCC negocia sua identidade profissional entre modelos preventivos-cidadãos e referências militarizadas ainda predominantes no campo da segurança pública no Brasil.

5.4.1 A Amostra da Pesquisa em Relação ao Perfil Institucional da GCC

Esta subseção apresentará a caracterização da amostra da pesquisa, comparando seus atributos com o perfil institucional da GCC para verificar sua representatividade e relevância analítica. Serão descritas as principais características dos 54 respondentes — como tempo de serviço, faixa etária, escolaridade e posições ocupadas — destacando a predominância de servidores experientes, altamente escolarizados e inseridos diretamente nas rotinas operacionais. Essa análise permite compreender como a amostra reflete a maturidade profissional da corporação e como essas características influenciam percepções, resistências e a incorporação de novas práticas organizacionais.

A análise dos resultados empíricos obtidos na pesquisa exige, inicialmente, a caracterização da amostra, a fim de situá-la em relação ao perfil institucional da GCC. Para isso, foram consideradas as respostas de 54 guardas, o que corresponde a aproximadamente 14% do efetivo total de 382 servidores. O questionário foi direcionado aos profissionais que atuam diretamente nas rotinas operacionais da corporação — aqueles que lidam com o público nas mais diversas situações do cotidiano e que, portanto, podem ser compreendidos como “burocratas do nível da

rua”, uma vez que interagem diretamente com cidadãos e executam as políticas no ponto de contato com a sociedade (Pires; Lotta, 2019).

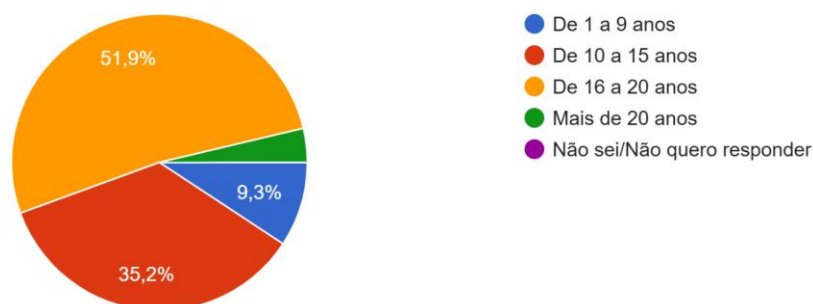
A distribuição da amostra indica a predominância de servidores com longa permanência na instituição. Entre os respondentes, observa-se concentração significativa nas faixas mais veteranas, o que está em consonância com o perfil geral da GCC descrito pelo Crisp (2024a). Esse padrão evidencia um corpo funcional cuja trajetória profissional se estende por mais de uma década, característica que influencia tanto a continuidade de práticas organizacionais quanto a forma como mudanças são percebidas e incorporadas internamente. Tal cenário se aproxima do que Selznick (1972) descreve ao analisar instituições cujos valores e rotinas se consolidam ao longo do tempo, gerando maior estabilidade, mas também certo grau de resistência a novas diretrizes e modelos de atuação.

No que se refere ao tempo de atuação, observa-se que a amostra concentra uma expressiva faixa de veteranos. Dos 54 guardas que participaram da pesquisa, 28 servidores (51,9%) atuam há entre 16 e 20 anos, enquanto 19 (35,2%) possuem de 10 a 15 anos de serviço. Essa distribuição, em consonância com os dados institucionais, indica uma organização composta por profissionais com sólida vivência institucional, muitos deles ingressos nas primeiras turmas da GCC, ainda sob forte influência do modelo de comando militarizado descrito por Silva e Saporì (2023 *apud* Crisp, 2024), segundo o qual “por sete anos, o comando esteve sob a direção de oficiais da Polícia Militar, e, por dois anos, sob o comando de membros do Exército Brasileiro” (Crisp, 2024, p. 12).

Gráfico 3: Tempo de atuação dos respondentes da GCC.

Há quanto tempo você atua na Guarda Civil de Contagem?

54 respostas



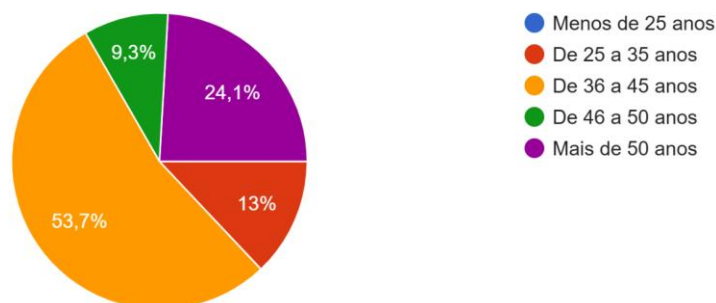
Fonte: Elaboração própria.

A predominância de servidores com longa trajetória reflete diretamente na faixa etária do grupo. A maior parte dos respondentes, 29 guardas (53,7%), têm entre 36 e 45 anos, enquanto os demais se distribuem entre as faixas de 25 a 35 anos (13%) e acima de 46 anos (33,4%). Esse perfil etário está em consonância com os dados institucionais e reforça o caráter de maturidade profissional da corporação, sugerindo um corpo funcional com forte vínculo institucional e identidade consolidada, o que favorece a estabilidade administrativa e o senso de pertencimento, mas pode também reduzir a permeabilidade a novas práticas organizacionais e culturais — um fenômeno típico de instituições que se consolidam pela tradição e pela rotina, conforme observa Selznick (1972).

Gráfico 4: Distribuição etária dos respondentes da GCC.

Qual é a sua faixa etária?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

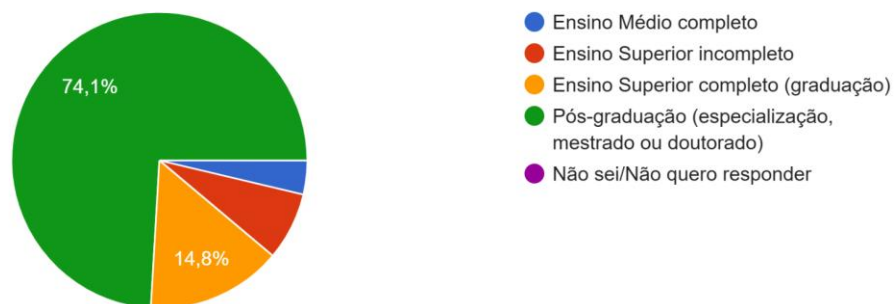
Um aspecto de destaque na amostra é a composição do efetivo e o elevado nível de escolaridade, conforme também foi demonstrado nos dados institucionais. Dos 54 participantes, 40 servidores (74,1%) possuem pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado), enquanto 8 (14,8%) têm ensino superior completo, totalizando 48 guardas (88,9%) com formação de nível superior. Apenas 6 servidores (11,1%) possuem ensino médio, nível mínimo exigido pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014). Esses números demonstram uma amostra com alto nível de qualificação formal, sobretudo para uma instituição de segurança pública municipal. Esse dado, além de representar capital humano diferenciado, amplia o potencial da GCC para absorver e aplicar doutrinas complexas,

como as de direitos humanos, mediação de conflitos e gestão por evidências, princípios fundamentais da segurança cidadã defendida por autores como Rolim (2006) e Soares (2019).

Gráfico 5: Nível de escolaridade dos respondentes da GCC.

Qual é o seu nível mais alto de escolaridade?

54 respostas



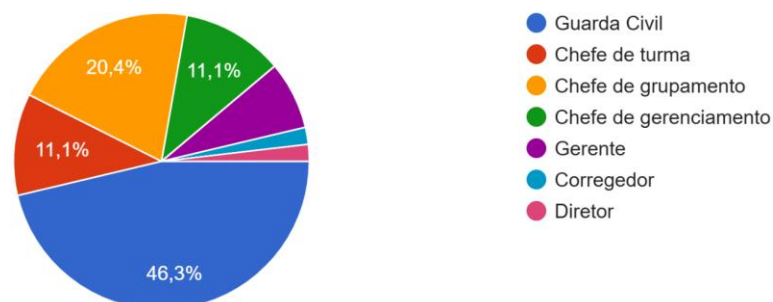
Fonte: Elaboração própria.

No que tange aos postos e cargos ocupados na atualidade, a análise das respostas evidencia ainda uma distribuição equilibrada entre os diferentes níveis hierárquicos, o que reforça a representatividade da amostra. Dos 54 respondentes, 25 servidores (46,3%) ocupam o posto de Guarda Civil, nível de entrada na carreira, enquanto 23 (42,6%) exercem funções de chefia e 6 (11,2%) atuam em cargos técnicos ou administrativos de apoio. Essa composição permite contemplar percepções provenientes tanto da base operacional, mais conhecidos como burocratas do nível de rua (Pires; Lotta, 2019), responsável pela execução direta das atividades de patrulhamento e mediação comunitária, quanto dos níveis intermediários e estratégicos, envolvidos na formulação e condução das políticas internas da instituição.

Gráfico 6: Distribuição dos respondentes por posto/cargo na GCC.

Qual é o seu atual posto/cargo na GCC?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Essa representatividade é fundamental para compreender a cultura híbrida da GCC, que conjuga experiência acumulada e crescente qualificação técnica. A presença de profissionais maduros e altamente escolarizados indica que a corporação dispõe de um corpo funcional apto a sustentar transformações estruturais e simbólicas, conforme propõe Meyer e Rowan (1986) ao discutir a importância da racionalização institucional e da incorporação de novos “mitos racionalizados” como instrumentos de modernização e legitimidade.

Dessa forma, o perfil dos participantes revela uma amostra coerente, mesmo sendo uma amostra não probabilística, com o padrão identificado no diagnóstico institucional da GCC, especialmente no que se refere à predominância de servidores com longa trajetória profissional, faixa etária intermediária e níveis elevados de escolaridade (Crisp, 2024a). Essa convergência entre amostra e efetivo geral reforça a adequação dos dados coletados para a análise proposta, uma vez que os respondentes refletem características amplamente presentes na corporação como um todo. Portanto, o perfil dos participantes revela uma GCC institucionalmente sólida e socialmente madura, características que contribuem para a consolidação de uma identidade civil própria, ainda que o peso da tradição e da antiguidade imponha certos limites à velocidade da mudança.

5.4.2 Motivação de Ingresso

Esta subseção apresentará as motivações que levaram os servidores a ingressarem na GCC, identificando quais fatores institucionais funcionam como atrativos e mecanismos de retenção. A análise mostrará o peso da estabilidade funcional, o interesse pela área de segurança pública e as expectativas de crescimento profissional, relacionando esses elementos à TDR para explicar como a GCC utiliza a estabilidade como estratégia para reduzir vulnerabilidades e fortalecer sua base de capital humano.

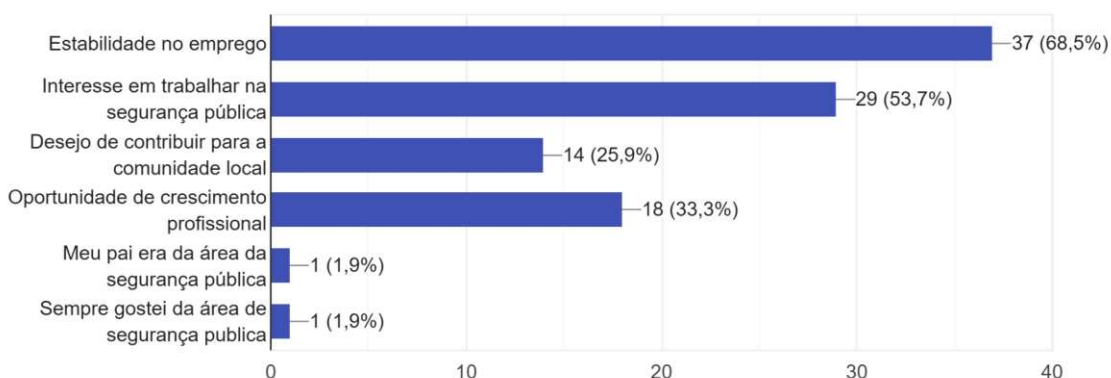
A análise da motivação para o ingresso na carreira pública na GCC permite compreender quais elementos do ambiente institucional funcionam como fatores de atração e retenção de servidores. Os dados obtidos evidenciam que as razões que levaram os guardas a ingressarem na corporação combinam atrativos típicos do serviço público com interesses específicos na área de segurança.

Entre os fatores elencados, o predomínio da estabilidade no emprego aparece como a principal motivação para o ingresso, sendo apontada por 37 servidores (68,5%). Em seguida, destaca-se o interesse em trabalhar na segurança pública, indicado por 29 participantes (53,7%), e, por fim, a oportunidade de crescimento profissional, mencionada por 18 guardas (33,3%). Essa configuração sugere que, embora exista vocação pela área, a estabilidade institucional ainda representa o principal diferencial competitivo da carreira, funcionando como recurso simbólico e estratégico da organização.

Gráfico 7: Fatores que influenciaram a decisão dos respondentes de ingressar na GCC.

Quais fatores mais influenciaram sua decisão de ingressar na Guarda Civil de Contagem? (Marque todas as opções que se aplicam)

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a TDR, formulada por Pfeffer e Salancik (1978), as organizações são estruturas interdependentes, que buscam gerenciar sua vulnerabilidade diante do ambiente externo, garantindo o acesso a recursos essenciais à sua sobrevivência. Nesse sentido, a estabilidade funcional oferecida pela GCC pode ser interpretada como um recurso compensatório, utilizado pela instituição para equilibrar suas possíveis limitações financeiras e políticas.

No contexto da segurança pública municipal, caracterizado por restrições orçamentárias, *déficit* estrutural e baixa visibilidade política, esse fator torna-se ainda mais relevante. O Gestor 4, em entrevista, reconhece essa condição ao afirmar que “o investimento municipal é muito aquém do necessário, e isso exige criatividade para manter o efetivo motivado” (Gestor 4). Assim, ao garantir estabilidade jurídica e funcional, a GCC minimiza os efeitos de incerteza e compensa a carência de outros incentivos — como remuneração mais elevada ou políticas de valorização constantes.

Segundo Perrow (1976, p. 78):

Muitas organizações tentam estabilizar e controlar estas influências ambientais, isto é, tentam lidar com as mudanças de ambiente, estabelecendo regras e criando cargos que tornem possível tratar tal ambiente em bases previsíveis e de rotina (PERROW, 1976, p. 78).

Essa leitura se aplica diretamente à GCC, que adota estratégias semelhantes ao buscar fortalecer seus recursos internos diante das limitações impostas pelo

contexto político e orçamentário municipal. A corporação investe na qualificação e na valorização simbólica do cargo, utilizando a estabilidade funcional como mecanismo para atrair e reter profissionais capacitados. O fato de seu efetivo ser composto, majoritariamente, por servidores com ensino superior e pós-graduação reforça que a GCC tem procurado transformar a estabilidade em instrumento de fortalecimento institucional, capaz de reduzir a dependência de fatores externos e sustentar sua autonomia operacional.

Portanto, mais do que um benefício administrativo, a estabilidade atua como instrumento estratégico de gestão de recursos humanos, permitindo que a GCC mantenha um corpo funcional qualificado e comprometido, mesmo diante de restrições financeiras e estruturais. Essa lógica de auto sustentação interna se alinha aos pressupostos da TDR, que entende a sobrevivência organizacional como resultado da capacidade de adaptar-se e negociar com o ambiente. Trata-se, portanto, de um ponto de partida essencial para compreender, nas seções seguintes, como a GCC equilibra autonomia e dependência, transformando a estabilidade institucional em vantagem competitiva dentro do campo municipal.

5.5. O Desafio da Desmilitarização: Entre Hierarquia, Disciplina e Autoritarismo

A transição da GCC para o perfil de Segurança Cidadã impôs a necessidade de desvencilhar-se da herança militarizada que caracterizou sua gênese e a de muitas GMs no Brasil. Conforme argumenta Selznick (1972), a mudança institucional raramente é um processo rápido, pois os valores profundamente arraigados — o caráter institucional — tendem a sobreviver à alteração de comandos e normativos. Esta seção examina como a cultura tradicional de hierarquia e disciplina coexiste com o ideal civil de autonomia e reflexividade na GCC.

5.5.1. Hierarquia e Disciplina: A Tensão entre o Comando de Carreira e a Cultura Tradicional

Esta subseção discutirá a tensão entre a hierarquia tradicional e o novo modelo de comando de carreira na GCC, analisando como a corporação vem reinterpretando disciplina e autoridade em direção a um padrão mais civil, democrático e profissional. A partir dos relatos dos gestores e dos dados empíricos, serão examinadas as permanências do modelo militarizado, a percepção da tropa sobre a hierarquia atual,

os avanços simbólicos trazidos pelo comando interno e os desafios culturais que dificultam a desmilitarização plena.

A hierarquia e a disciplina permanecem como eixos estruturantes da GCC, mas o comando de carreira tem buscado reinterpretá-los sob uma perspectiva democrática e profissional. O Gestor 2, ao ser entrevistado, destacou que a disciplina é a “espinha dorsal de qualquer instituição” (Gestor 2), reconhecendo sua importância para a coesão e a ordem organizacional. Contudo, enfatizou que o grande esforço gerencial da atual administração está voltado a diferenciar a disciplina de autoritarismo, evitando a reprodução da “obediência sem questionamento” típica das forças militares. Essa compreensão dialoga com a crítica formulada por Soares (2019, p. 44), ao afirmar que:

a natureza militar – fortemente centralizada e hierarquizada – inibe o pensamento na ponta, obsta a valorização do policial e de sua autonomia profissional e mutila a responsabilidade do agente, degradando a discricionariedade hermenêutica em arbitrariedade subjetiva. (SOARES 2019, p. 44)

Para o autor, a desmilitarização representa um processo de reconstrução cultural e ética, no qual o autoritarismo deve ser substituído pela disciplina profissional reflexiva — uma forma de autoridade legitimada pelo conhecimento técnico, pela autonomia interpretativa e pela ação guiada por princípios de direitos humanos e cidadania.

A diferença entre o modelo de comando do passado e o atual constitui um dos marcos mais significativos do processo de desmilitarização na GCC. O Gestor 3, que vivenciou diferentes fases da instituição, descreve de forma clara o contexto histórico em que a corporação era dirigida por oficiais oriundos da Polícia Militar: “A Guarda passou por todas essas fases: comando militar e comando de coronel da PM [...] fora do corpo, né? da carreira da Guarda” (Gestor 3). Sua fala sintetiza o período de subordinação simbólica e estrutural a um comando externo, em que a autoridade era exercida a partir de uma lógica militarizada, centrada na hierarquia rígida e na disciplina vertical. Em contraposição, o Gestor 4 expressa a ruptura desse modelo ao narrar sua própria trajetória como evidência de mudança institucional:

Eu sou guarda municipal desde 2006. Já tenho 19 anos de casa [...]. Sou o único guarda que passou por todos os cargos da hierarquia. Eu passei por Guarda, CHT, CHG, Chefe de Gerenciamento, Gerente...” (GESTOR 4).

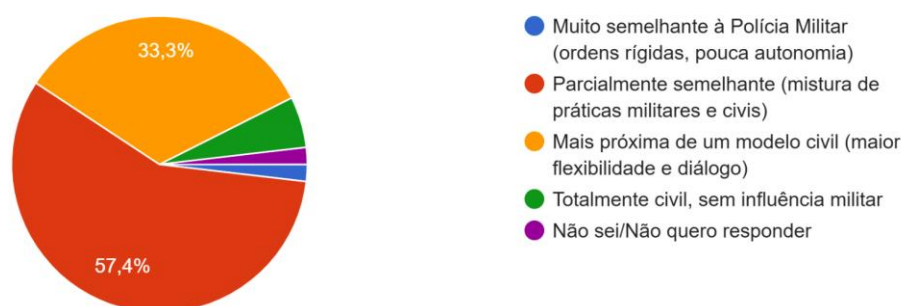
Sua ascensão funcional simboliza a transferência de autoridade do comando externo militar para o comando interno de carreira, representando uma conquista organizacional e simbólica: a consolidação de um modelo em que a liderança é exercida por profissionais formados dentro da própria instituição, comprometidos com sua cultura e valores.

Nesse contexto, a percepção da tropa sobre o cotidiano institucional mostra que, embora ainda haja vestígios do modelo hierárquico tradicional, a GCC vem consolidando uma estrutura cada vez mais próxima do padrão civil. Quando questionados sobre a semelhança entre a hierarquia da GCC e a da PM, 31 servidores (57,4%) afirmaram que ela é “parcialmente semelhante”, indicando que a corporação ainda preserva referências simbólicas do modelo anterior no seu cotidiano. Contudo, somando-se os 18 guardas (33,3%) que a consideraram “mais próxima de um modelo civil” e os 3 (5,6%) que a classificaram como “totalmente civil, sem influência militar”, observa-se que quase 40% dos entrevistados já percebem a instituição claramente distanciada do paradigma militarizado. Apenas 1 servidor (1,9%) a avaliou como “muito semelhante à Polícia Militar”, reforçando que a percepção mais autoritária é hoje minoritária.

Gráfico 8: Percepção dos respondentes sobre o funcionamento da hierarquia na GCC.

Na sua percepção, a hierarquia da GCC funciona de forma:

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Esse conjunto de dados indica que a GCC vive um estágio híbrido, porém progressivo, em que práticas hierárquicas tradicionais coexistem com formas emergentes de comando civil e participativo. A predominância das respostas

intermediárias e civis evidencia um processo de transição bem-sucedido, considerando o curto espaço de tempo após a aprovação do Estatuto da GCC — Lei Complementar no 215/2016 — o comando passou a ser exercido por guardas de carreira, no qual a autoridade deixa de ser concebida como imposição e passa a ser associada à legitimidade profissional e à responsabilidade coletiva — sinal de que a desmilitarização na GCC é culturalmente gradual, mas concretamente positiva.

Essa permanência de traços da cultura militar pode ser compreendida à luz da teoria institucional. Como argumenta Marinho (2011), “a transição de uma estratégia organizacional para outra implica mudanças significativas na estrutura e “caráter” da organização, com altos custos para a sua estabilidade” (MARINHO, 2011, p.5). Aplicado à GCC, isso significa que, embora o comando e o arcabouço legal tenham sido reformulados para um modelo civil, parte do “caráter” militarizado pode permanecer incorporado à tropa, especialmente entre servidores formados sob o paradigma anterior. Assim, a mudança estrutural ocorre mais rapidamente do que a mudança cultural, o que explica a coexistência de práticas civis e rotinas herdadas da disciplina tradicional.

Esse estágio híbrido aparece também nas percepções de outros gestores. Um deles destaca que:

Muitas das questões, dos costumes que tem aqui, não é do comando que impõe, dependência militar ou não. É porque os guardas que vieram das Forças Armadas, que serviram lá, eles trazem enraizado esse costume. Vou dar um exemplo: prestar continência. Eles exigem isso, não é o comando (GESTOR 1).

A fala evidencia que parte das práticas militarizadas decorre de socialização prévia dos servidores, e não de orientações formais da gestão, reforçando a existência de um espaço institucional em transformação.

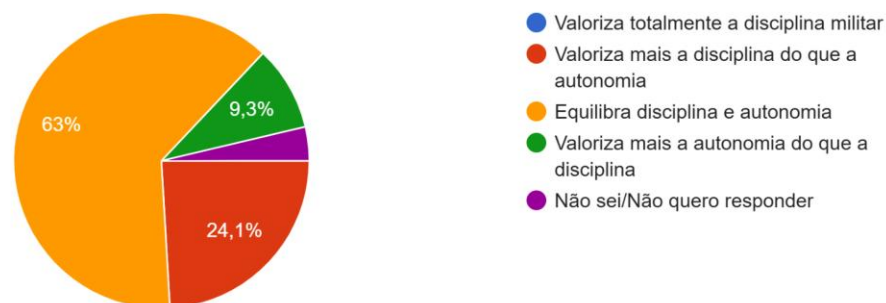
O que se observa na estrutura hierárquica manifesta-se igualmente na cultura interna da GCC, que também demonstra sinais de progresso ao amadurecimento institucional. Quando questionados sobre se a instituição valoriza mais a disciplina militar ou a autonomia civil, a maioria dos respondentes — 34 guardas (63,0%) — afirmou que a corporação “equilibra disciplina e autonomia”, enquanto 13 (24,1%) consideraram que a GCC “valoriza mais a disciplina do que a autonomia”. Em

contrapartida, 5 servidores (9,3%) apontaram que a Guarda “valoriza mais a autonomia do que a disciplina”.

Gráfico 9: Percepção dos respondentes sobre a relação entre disciplina militar e autonomia civil na cultura da GCC.

Você acha que a cultura interna da GCC valoriza mais a disciplina militar ou a autonomia civil?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Esses resultados revelam uma mudança qualitativa no *ethos* organizacional, indicando que a GCC já se afasta da lógica puramente militar e começa a incorporar valores de gestão participativa e autonomia civil, considerando o espaço de tempo após a mudança do Estatuto da GCC¹¹. O fato de mais de 70% dos entrevistados perceberem um equilíbrio entre disciplina e autonomia reforça a ideia de que a hierarquia está sendo reinterpretada à luz de um profissionalismo reflexivo e da legitimidade democrática. Contudo, cerca de 24% dos servidores ainda percebem a predominância da disciplina rígida, o que sinaliza que, embora o processo de transformação cultural esteja em andamento, o modelo tradicional continua influenciando diretamente na prática cotidiana. Tal fenômeno não decorre apenas de normas antigas, mas também da socialização prévia dos próprios guardas, conforme indicado por gestores. Esse fenômeno é um exemplo claro de resistência institucional, como argumenta Selznick (1972), no qual os valores e compromissos profundamente arraigados ainda encontram espaço na estrutura organizacional, dificultando a mudança plena.

¹¹ Lei Complementar no 215/2016 — o comando passou a ser exercido por guardas de carreira.

À luz de Prates (2000), esse processo pode ser entendido como uma infusão de valores nas ações sociais, em que estruturas tradicionais ganham novos significados, citando que:

O arcabouço formal da organização torna-se impregnado de valores e “moralidade”, transformando-se em uma “instituição” assentada nos valores básicos da comunidade que a cerca (PRATES, 2000, p. 102).

A disciplina, então, deixa de representar mera obediência e passa a simbolizar comprometimento ético e coesão institucional, enquanto a autonomia emerge como símbolo de maturidade profissional e confiança. O fato de que uma parte significativa da tropa já percebe esse equilíbrio, ao mesmo tempo em que um número considerável ainda valoriza a disciplina, indica que a transição não está totalmente consolidada.

Essa transição está alinhada à análise de Mingardi (2013), que aponta que:

[...] ainda há uma forte barreira organizacional a ser enfrentada, que tem a ver com a alta hierarquização, típica das organizações policiais. Ela dificulta, ou mesmo impede, uma efetiva descentralização do comando e, portanto, a entrega de um serviço “personalizado”, capaz de estabelecer, na ponta, um efetivo diálogo com a comunidade e, por isso, passível de oferecer soluções pacíficas e negociadas aos problemas e conflitos que se apresentam nos territórios (MINGARDI, 2013, p. 96).

A permanência das estruturas hierárquicas rígidas nas polícias reflete um modelo institucional forjado no autoritarismo e na obediência, ao invés da autonomia e corresponsabilidade. A GCC, embora tenha avançado em direção a um modelo mais reflexivo e democrático, ainda enfrenta o desafio de resignificar a hierarquia e a disciplina, para que deixem de ser sinônimos de subordinação e passem a representar profissionalismo, responsabilidade e compromisso ético com o cidadão.

Portanto, a GCC caminha para uma hierarquia mais civil e reflexiva, em que a autoridade seja exercida de modo dialogado e legítimo, mas ainda enfrenta desafios culturais concretos e significativos. A persistência de práticas e símbolos militares, junto à resistência interna, será um fator crucial na continuidade do processo de desmilitarização cultural dentro da corporação.

5.5.2. A Persistência de Práticas Simbólicas e o Isomorfismo Mimético

Esta subseção analisará a permanência de práticas e símbolos de origem militar no cotidiano da GCC, explicando como elementos culturais aprendidos na

formação continuam influenciando comportamentos, mesmo após a adoção formal de um modelo civil. A partir dos dados empíricos e das entrevistas, serão discutidos os mecanismos de isomorfismo mimético e desacoplamento que mantêm viva parte da cultura militarizada, bem como o papel da socialização prévia dos servidores nesse processo.

A resistência à mudança na GCC se manifesta na manutenção de práticas e simbologias militares aprendidas na formação. De acordo com os dados obtidos, 53,7% (29 servidores) afirmaram utilizar práticas de caráter militar “às vezes, dependendo da situação”, enquanto 31,5% (17 servidores) disseram fazê-lo “raramente, só em contextos cerimoniais ou formais”. Outros 9,3% (5 servidores) afirmaram recorrer a essas práticas “com frequência”, e 5,5% (3 servidores) declararam não as utilizar no cotidiano. Esses resultados indicam que, embora a GCC tenha avançado em sua reestruturação administrativa e na consolidação de uma identidade civil, aspectos da cultura militar ainda permanecem incorporados à rotina institucional, mas de forma menos normativa e mais contextual, sendo aplicados conforme as circunstâncias do serviço. Isso demonstra que a influência militar na cultura da corporação não é mais dominante, mas ainda atua como referência simbólica para o comportamento e a coesão disciplinar da tropa.

Gráfico 10: Uso de práticas de caráter militar no cotidiano de trabalho dos respondentes da GCC.

No seu cotidiano de trabalho, você ainda utiliza práticas de caráter militar aprendidas na formação?
54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Esse dado é confirmado pelos gestores entrevistados. Como afirmou um deles, "Porque a maioria dos guardas tem ainda a referência militar. Então não acho que

pode atrelar só ao comando. Muitas das questões dos costumes que têm aqui, não é do comando que impõe." (GESTOR 1). A fala evidencia que parte significativa das práticas militarizadas é resultado da socialização prévia do efetivo — especialmente daqueles que já passaram por instituições militares — e não de imposições normativas vigentes, o que reforça o diagnóstico de que a cultura institucional da GCC encontra-se em transição, convivendo com elementos do passado, mesmo que nas entrevistas foi possível observar uma abordagem predominantemente civil e contemporânea dos gestores.

A Teoria Institucional, desenvolvida por Meyer e Rowan (1977), ajuda a explicar essa permanência das práticas simbólicas. De acordo com os autores as organizações são levadas a incorporar as práticas e os procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados preponderantes e institucionalizados, sobre o trabalho organizacional. Assim, as organizações que seguem este modelo aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficiência real das práticas e dos procedimentos incorporados. (Meyer e Rowan, 1977)

No caso da GCC, a linguagem militarizada, o uso de uniformes padronizados e até mesmo a postura rígida têm um valor simbólico importante para transmitir a ideia de força e autoridade, o que é vital para sua legitimidade no sistema de segurança pública municipal. No entanto, como também observam DiMaggio e Powell (1983), essa reprodução de práticas externas reflete um fenômeno de isomorfismo mimético, em que a organização adota comportamentos e estruturas de outras mais tradicionais e reconhecidas — nesse caso, a PM — como uma forma de se validar no campo institucional.

Essa adesão simbólica ao modelo militarizado, contudo, é marcada pela inércia institucional. Como bem ressalta Rolim (2006), as organizações de segurança pública, apesar de se estruturarem formalmente para promover mudanças, muitas vezes reproduzem mentalidades e rotinas antigas, baseadas na obediência cega e no controle. Em outras palavras, há uma dificuldade de abandonar rotinas já estabelecidas, que são vistas pela tropa como mais eficazes ou sérias.

Portanto, embora a GCC tenha avançado significativamente em sua reestruturação organizacional e no modelo de gestão, as práticas simbólicas

militarizadas e a inércia institucional ainda são desafios que dificultam a transição completa para o modelo de segurança cidadã. A permanência das práticas militares, embora em menor escala, reflete o fenômeno de desacoplamento (*loose coupling*) descrito por Meyer e Rowan (1977): a estrutura formal (o ideal civil) e as rotinas diárias (a cultura militarizada) permanecem de certa forma desvinculadas, incorporando ainda práticas de um treinamento que aconteceu antes do novo modelo. Essa tensão entre a forma (o ideal) e o conteúdo (a cultura) é o principal motor da resistência institucional e será o fator crucial na continuidade da desmilitarização cultural que a GCC está vivendo.

5.6. Adoção do Paradigma de Segurança Cidadã: Discurso, Prática e Desacoplamento

Apesar da persistência da cultura militarizada ainda presente (Seção 5.2), o objetivo formal da GCC é a consolidação do modelo de Segurança Cidadã e do Policiamento Preventivo, conforme estabelecido pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais Lei 13.022/2014. Esta seção analisa a tensão entre o discurso de inovação e a realidade operacional, um fenômeno central do Novo Institucionalismo conhecido como desacoplamento (*loose coupling*). (Meyer e Rowan, 1977).

5.6.1. O Fenômeno do Desacoplamento (*Loose Coupling*) na GCC

Esta subseção examinará o fenômeno do desacoplamento na GCC, analisando como a corporação adota formalmente o modelo de segurança cidadã, mas ainda preserva práticas e rotinas herdadas da cultura militarizada. A partir dos dados do questionário e das entrevistas, serão discutidas as manifestações simbólicas que persistem no cotidiano, o papel das expectativas externas na manutenção de “fachadas” institucionais e a forma como essas tensões revelam um processo de mudança gradual, em que discurso e prática ainda não estão totalmente alinhados.

A Teoria Institucional sugere que, para obter legitimidade em ambientes complexos, como o da segurança pública, as organizações podem adotar formalmente símbolos e vocabulários modernos sem alterar suas rotinas centrais. Esse fenômeno, denominado desacoplamento, permite que as organizações

mantenham sua fachada institucionalizada, alinhada às expectativas externas, enquanto ajustam suas operações diárias para atender às realidades do campo de atuação (Meyer e Rowan, 1977).

Os dados do questionário evidenciam que esse processo de transição está em curso. Quando questionados sobre a presença de práticas semelhantes às das polícias militares, como ordem unida, continência e linguagem de comando, 51,9% (28 respostas) afirmaram percebê-las ocasionalmente, em algumas rotinas específicas, e 25,9% (14 respostas) relataram que elas aparecem apenas em momentos cerimoniais. Já uma parcela menor, 14,8% (8 respostas), indicou observar tais práticas frequentemente no dia a dia, enquanto 5,6% (3 respostas) afirmaram raramente ou nunca percebê-las.

Gráfico 11: Situações em que os respondentes percebem práticas semelhantes às das polícias militares na GCC.

Em quais situações você percebe práticas semelhantes às das polícias militares (ex.: formação em fila, continência, linguagem de comando)?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Esses dados indicam que as práticas militarizadas permanecem presentes, mas ressignificadas. O fato de a maioria dos respondentes (77,8%) reconhecer que essas manifestações ocorrem apenas de forma esporádica ou simbólica demonstra que elas vêm sendo deslocadas do cotidiano operacional para espaços ritualísticos, onde cumprem um papel de afirmação institucional, sem comprometer a incorporação de novas práticas orientadas à comunidade. Assim, o que poderia ser interpretado como permanência do antigo modelo passa a representar um sinal de maturidade organizacional, indicando que a GCC está em um processo de adaptação do modelo militar para um formato mais comunitário e voltado à prevenção.

Essa noção de maturidade aparece também nas percepções dos gestores entrevistados. Como afirmou um deles:

Eu posso afirmar que uma instituição com 20 anos, ela já tem que mostrar a que veio. Se eu cometo um erro de abuso de autoridade, por exemplo, a sociedade não vai falar assim: 'Pô, mas isso só tem 20 anos de Guarda!' Não. Eu tenho que estar tecnicamente preparada para isso." (GESTOR 1).

Essa fala evidencia que, após duas décadas de existência, a gestão da GCC já entende que a instituição passou do estágio inicial de conformação institucional e encontra-se em um momento em que se espera profissionalismo, domínio técnico e responsabilidade compatíveis com o papel desempenhado na política municipal de segurança.

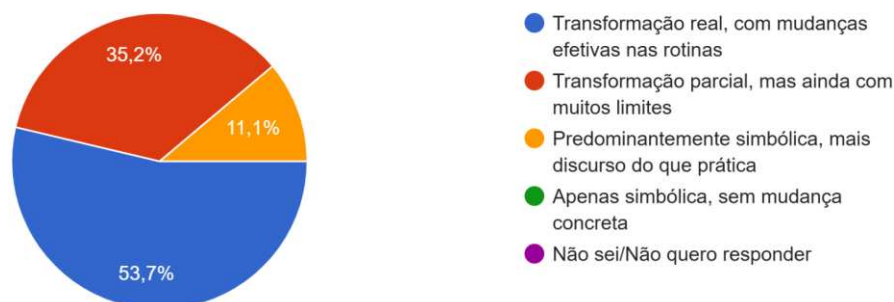
Em contrapartida, o Gestor 2, em sua entrevista, reforçou a inércia cultural que ainda prevalece na tropa: “[...] foram 16 anos daquele modelo tradicional [...] já ouvi colegas falarem aquelas frases típicas que bandido bom é bandido morto, tapa na cara” (Gestor 2). Sua fala descreve como a cultura de hierarquia e controle, profundamente enraizada, ainda está presente em atitudes e práticas da tropa, mesmo com a introdução de novas diretrizes.

Ainda assim, a percepção da tropa sobre a mudança no modelo de segurança é majoritariamente positiva. A pesquisa revelou que 53,7% (29 respostas) dos servidores consideram a adesão ao modelo de segurança cidadã como uma “transformação real, com mudanças efetivas nas rotinas”, enquanto 35,2% (19 respostas) acreditam em uma “transformação parcial, mas ainda com muitos limites”. Apenas 11,1% (6 respostas) percebem que as mudanças são “predominantemente simbólica, mais discurso do que prática”, sem impacto substancial na prática. Esses resultados indicam que, apesar da inércia cultural ainda presente, a maioria dos membros da GCC vê o processo de mudança como uma evolução significativa, e não apenas como uma modificação superficial.

Gráfico 12: Percepção dos respondentes sobre a adesão da GCC ao modelo de segurança cidadã.

Na sua percepção, a adesão ao modelo de segurança cidadã representa:

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Adicionalmente, algumas respostas específicas ao questionário destacam a dissonância entre o discurso de segurança cidadã e as práticas adotadas, sugerindo que o processo de mudança ainda enfrenta desafios no campo da implementação prática. Um dos respondentes destacou que “em festividades públicas, a guarda civil e a instituição de segurança com maior contato com a comunidade, interação e contato pessoal”, demonstrando que a aproximação comunitária já ocorre em determinadas ocasiões. No entanto, um outro respondente disse que “a centralização do poder da GCC engessou as ações de seus membros não sendo possível este trabalho com a sociedade”.

Portanto, o processo de desacoplamento na GCC é visível, mas também promissor. A transição das práticas tradicionais para o modelo de segurança cidadã está ocorrendo de maneira gradual, com a adaptação das estruturas internas da GCC para incorporar mais elementos de proximidade e prevenção. Mesmo com a resistência cultural presente, as percepções dentro da corporação indicam que as mudanças formais são efetivas e não meramente cerimoniais, apontando para uma transformação real que, com o tempo, solidificará o modelo de segurança cidadã na GCC.

5.6.2. Práticas de Policiamento Preventivo e Comunitário: O Foco no Diálogo

Esta subseção apresentará as práticas de policiamento preventivo e comunitário desenvolvidas pela GCC, destacando como a corporação tem traduzido

o discurso da segurança cidadã em ações cotidianas baseadas no diálogo, na proximidade e na mediação de conflitos. A partir dos dados do questionário e das entrevistas, serão analisadas as atividades preventivas mais frequentes — especialmente em escolas, unidades de saúde e rondas comunitárias — bem como a percepção dos servidores sobre sua eficácia.

A análise das práticas diárias da GCC revela que a corporação tem conseguido traduzir o discurso de segurança cidadã em ações concretas, especialmente nas esferas de prevenção e diálogo, o que demonstra uma mudança substancial no modelo de policiamento tradicional. O foco em ações de proximidade e prevenção destaca-se como um pilar importante da nova doutrina, alinhando-se com o que se espera de polícias cidadãs e de proximidade, explicitado por Rizzo, (2016, p. 17) *apud* Araújo (2022, p.45):

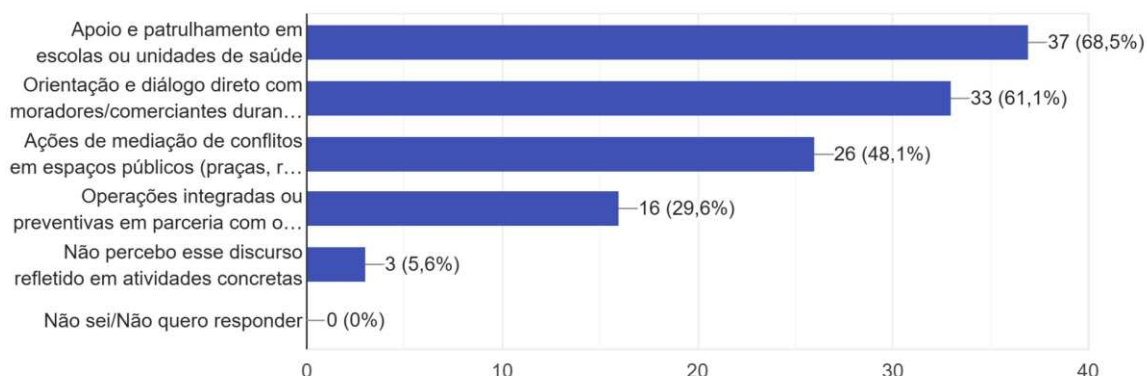
[...] devido a esta proximidade com a comunidade [as Guardas Municipais], possuem vínculos com uma rede que proporciona maior conhecimento das violências a serem evitadas tornando possível o desenho de ações capazes de intervir efetivamente na questão, para assim gerar uma prevenção real (ARAÚJO, 2022, p.45).

A prioridade da GCC, em consonância com o conceito de segurança cidadã, é visivelmente aplicada em ações como o “apoio e patrulhamento em escolas ou unidades de saúde” e a “orientação e diálogo direto com moradores/comerciantes durante ronda”, que foram mencionadas por 68,5% (37 respostas) e 61,1% (33 respostas) dos participantes, respectivamente.

Gráfico 13: Atividades em que os respondentes percebem a segurança cidadã sendo aplicada na prática pela GCC.

Quando a Guarda Civil de Contagem fala em “segurança cidadã”, em quais atividades do seu turno você percebe esse discurso colocado em prática? (marcar no máximo 2 opções)

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Esses dados indicam que a GCC, ao focar nessas atividades de proximidade, está buscando preencher uma lacuna deixada pelo Estado na área de prevenção, operando de forma mais alinhada com o conceito de polícia urbana e cidadã, conforme cita Soares (2019):

O profissional dialoga, evita a judicialização, medeia conflitos, orienta-se pela prevenção e busca, acima de tudo, garantir os direitos dos cidadãos. [...] mais importante do que uma prisão e uma abordagem depois que o mal já foi feito, pode ser iluminar e limpar uma praça, estimular sua ocupação pela comunidade [...]. Esse é o espírito do trabalho preventivo a serviço dos cidadãos, garantindo direitos. Esse é o método que já se provou superior. Tudo isso, no entanto, requer uma organização horizontal, descentralizada e flexível – justamente o oposto da estrutura militar. (SOARES, 2019, p.78 - 79)

O apoio nas escolas, como exemplo, é uma das ações mais notáveis em que a GCC utiliza sua presença para não apenas garantir a segurança, mas também para interagir com a comunidade escolar, criando um ambiente seguro e de confiança. Este tipo de abordagem preventiva está em consonância com a ideia de segurança cidadã, que propõe a transformação da polícia de uma instituição voltada para o controle e repressão em uma instituição voltada para a construção de laços de confiança com a comunidade (Bengochea; Guimarães; Gomes; Abreu, 2004).

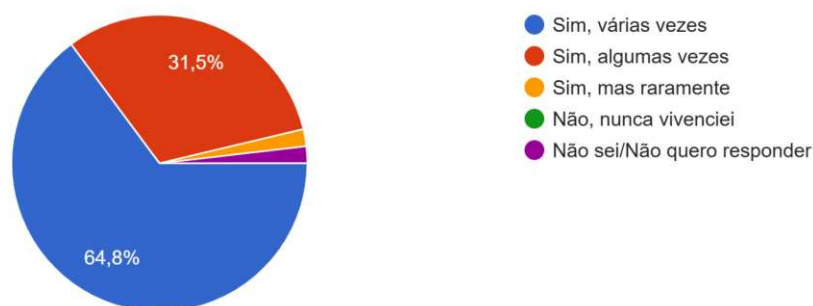
Outro dado relevante é que 64,8% (35 respostas) dos entrevistados relataram ter vivenciado situações em que uma ação preventiva da GCC evitou um problema

maior, como conflitos, crimes ou desordem pública. 31,5% (17 respostas) indicaram que essas ações ocorreram algumas vezes, e nenhum entrevistado afirmou que nunca havia vivenciado tal situação. Esses resultados fornecem evidências claras de que o policiamento preventivo, como prática central da GCC, tem se mostrado eficaz em mitigar riscos e prevenir o agravamento de conflitos, sinalizando uma prioridade de atuação significativa nas operações diárias da corporação.

Gráfico 14: Ocorrência de situações em que os respondentes vivenciaram ações preventivas da GCC que evitaram problemas.

Você já vivenciou situações em que uma ação preventiva da GCC evitou um problema maior (ex.: conflito, crime, desordem pública)?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

As respostas específicas dos participantes também reforçam essa percepção positiva sobre a eficácia do policiamento preventivo. Vários responderam com exemplos detalhados de ações preventivas eficazes, como a presença da GCC em escolas durante o pico de ataques, onde foi possível evitar confrontos e garantir a segurança tanto dos alunos quanto da comunidade escolar. Outros mencionaram a atuação da GCC em áreas de saúde, como descrito por um dos entrevistados: "Em situações nas áreas de saúde em que pessoas externas ameaçam funcionários, ou outros usuários, a presença rápida da GCC evita praticamente 100% de agressões ou até homicídios nos locais."

Nesse ensejo, o Gestor 2 descreveu: "É o preventivo que é difícil, né? Você ir em uma escola 10 vezes no mês, ir lá é cansativo, é chato para a pessoa. Chutar a porta é o mais fácil. [...] Então, a mudança de mentalidade é a mais difícil." (Gestor 2) A fala evidencia que, embora o preventivo seja reconhecido como o eixo mais eficaz, ele exige constância, presença cotidiana e disposição para estabelecer vínculos —

elementos muito diferentes da lógica reativa historicamente associada às polícias. Ao reconhecer que “a mudança de mentalidade é a mais difícil”, o gestor indica que o desafio não reside apenas na execução das ações, mas na superação de uma cultura organizacional que, por décadas, valorizou intervenções rápidas e ostensivas (Soares, 2019). Assim, o preventivo surge não apenas como uma prática, mas como um novo modo de conceber a função da GCC, demandando paciência institucional, reeducação dos agentes e reorientação dos incentivos internos para sustentar esse novo paradigma.

Esse modelo de segurança cidadã se alinha com o que Rolim (2006) descreve sobre o papel da polícia como agente de transformação social, que, ao invés de atuar apenas no enfrentamento, trabalha para prevenir situações de risco e fortalecer a interação com a comunidade. As evidências empíricas fornecidas pelos participantes, como o exemplo de ataques nas escolas evitados pela presença da GCC, demonstram como o policiamento preventivo e comunitário estão consolidando a eficácia da corporação no combate à criminalidade e na promoção da segurança pública de forma integrada com a sociedade.

Portanto, as práticas de policiamento preventivo e comunitário da GCC estão, efetivamente, se consolidando como uma mudança de paradigma dentro da corporação, deixando para trás a lógica de polícia repressiva no combate à criminalidade. Em vez de atuar apenas no enfrentamento, a GCC está demonstrando sua capacidade de prevenir conflitos, fortalecer a confiança da comunidade e promover uma segurança pública mais integrada e humana, alinhada ao modelo de segurança cidadã na ponta e na gestão.

5.6.3. Uso de Armamento e Uso Progressivo da Força

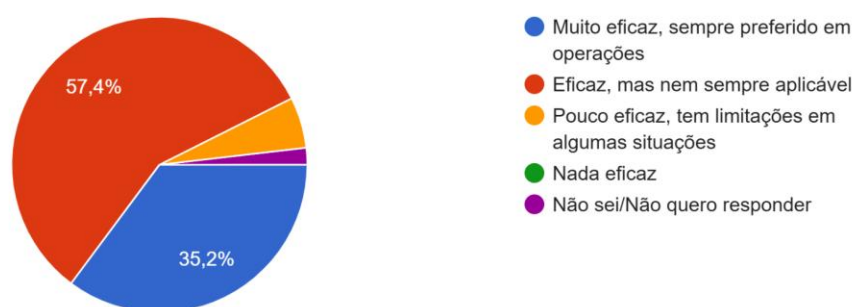
Esta subseção trará uma análise sobre o uso de armamento e o princípio do uso progressivo da força na GCC, examinando como esses elementos são percebidos pelos servidores, como se articulam ao modelo de Segurança Cidadã e de que modo revelam tensões entre práticas preventivas, cultura institucional e resquícios do paradigma militarizado.

O armamento da GCC, sendo pioneira no estado de Minas Gerais ao receber autorização para se armar (Crisp, 2024), é percebido de forma coerente com o modelo de polícia cidadã, focado na segurança do profissional e no controle da força. A eficácia do uso de armamentos menos letais é considerada "muito eficaz/eficaz" por 92,6% dos respondentes, o que se alinha ao princípio do uso progressivo da força. Este dado confirma o compromisso da GCC com a utilização controlada de força, priorizando métodos não letais sempre que possível e reforçando a segurança pública cidadã, conforme abordado na literatura sobre policiamento preventivo (Soares, 2019).

Gráfico 15: Avaliação dos respondentes sobre a eficácia do uso de armamentos não letais pela GCC.

Como você avalia o uso de armamentos não letais pela Guarda Civil de Contagem?

54 respostas

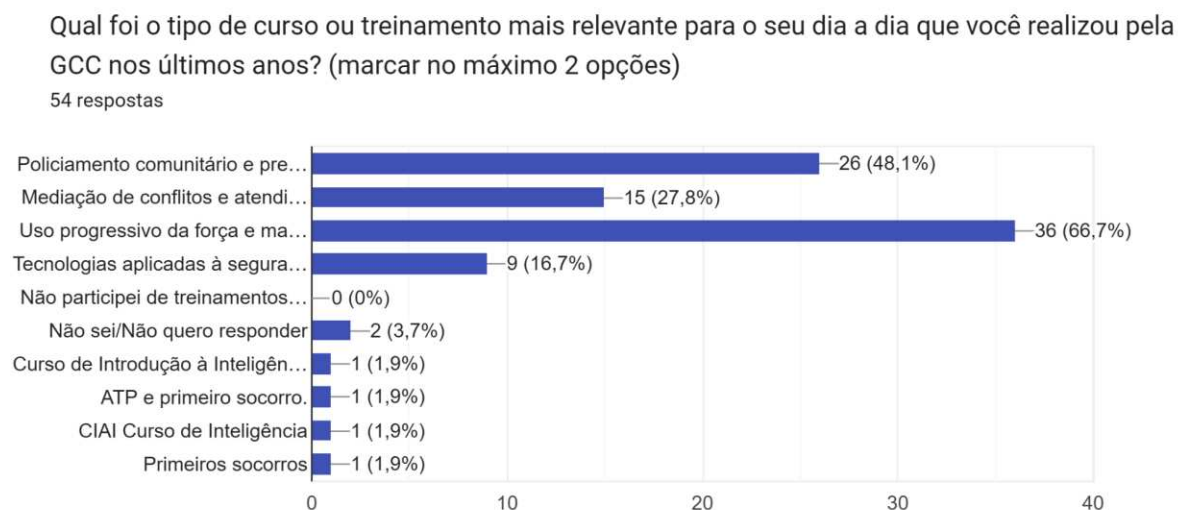


Fonte: Elaboração própria.

Em relação à capacitação e controle, o treinamento mais relevante para o dia a dia foi o de "Uso Progressivo da Força e Manuseio de Armamento", com 66,7% (36 respostas) dos respondentes apontando essa formação como a mais relevante. Esse foco reflete diretamente o compromisso da GCC com o controle da força, um requisito essencial para uma polícia orientada a direitos. No entanto, é importante destacar que outros treinamentos, como "Policiamento Comunitário e Preventivo" (48,1%) e "Mediação de Conflitos e Atendimento de Ocorrências com Menor Ofensivo" (27,8%), que também receberam uma quantidade significativa de respostas. Essa distribuição pode indicar uma necessidade de diversificação das competências para que a corporação seja mais focada na prevenção e no diálogo, características essenciais de uma polícia cidadã. Contudo, o alto índice de aprovação dos treinamentos relacionados ao uso de força pode também ser visto como um reflexo de isomorfismo militar, no qual a cultura policial ainda prioriza o treinamento voltado para o controle

de armamentos, em vez de práticas de interação comunitária e mediação de conflitos, como seria esperado em um modelo de segurança cidadã.

Gráfico 16: Tipos de cursos ou treinamentos considerados mais relevantes pelos respondentes da GCC.



Fonte: Elaboração própria.

Esse cenário é explicado pela fala do Gestor 4, que explica a priorização do treinamento em armamentos:

"A formação da GCC tem um índice alto de reprovação no treinamento de armamento, porque a gente não estimula o servidor a usar o armamento letal; a gente estimula ele a usar o armamento não letal, que é o correto, que é o que está no Estatuto."

Essa fala reforça a prioridade do uso de armamentos não letais e o compromisso com o treinamento em controle de força, alinhado com as diretrizes do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014). Soares (2019) destaca que o papel das polícias é "atuar, se preciso, com uso comedido e proporcional da força a fim de prevenir desrespeito aos direitos e às liberdades, promovendo a estabilização generalizada de expectativas positivas". (SOARES, 2019, p.115).

O porte de arma de fogo é avaliado como um "recurso essencial para a segurança do profissional" por 75,9% (41 respostas) dos participantes. Esse alto índice de aprovação demonstra a importância da arma de fogo como instrumento de autodefesa para os agentes da GCC, mas também reflete sua necessidade operacional em diversas situações.

Gráfico 17: Avaliação dos respondentes sobre o porte de arma de fogo no cotidiano.

Como você avalia o porte de arma de fogo no dia a dia do guarda civil?

54 respostas



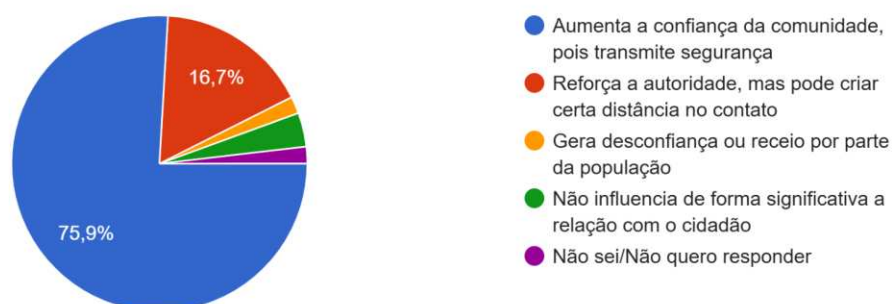
Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao impacto do porte de arma sobre a relação com a comunidade, 75,9% (41 respostas) acreditam que ele "aumenta a confiança da comunidade, pois transmite segurança", enquanto 16,7% (9 respostas) afirmam que o porte "reforça a autoridade, mas pode criar certa distância no contato". Isso mostra que, para os servidores, o porte de arma não é visto como um retrocesso repressivo, mas como uma ferramenta de credibilidade institucional, essencial para garantir legitimidade e autoproteção durante o trabalho de proximidade.

Gráfico 18: Percepção dos participantes sobre como o porte de arma influencia a relação entre GCC e o cidadão.

De que forma você acha que o porte de arma de fogo influencia a relação entre o guarda civil e o cidadão durante o trabalho de proximidade?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, o uso de armamento na GCC não é interpretado como uma tentativa de retorno ao modelo repressivo, mas sim como um recurso necessário para

garantir a segurança dos profissionais e aumentar a confiança da comunidade. As evidências de que o uso progressivo da força é central para a atuação da GCC reforçam o alinhamento da corporação ao modelo de polícia cidadã, focado na prevenção, diálogo e controle da força. Contudo, a resistência cultural interna à plena adoção desse modelo, conforme evidenciado pelo Gestor 2 (seção 5.6.2), ainda representa um desafio a ser superado na transição para uma polícia mais proativa e menos reativa, focada na prevenção e mediação de conflitos.

5.7. Gestão por Evidências, Tecnologia e Profissionalização

A transição da GCC para o modelo de Segurança Cidadã exige uma profunda modernização da gestão, com foco na eficiência, transparência e orientação aos resultados, alinhando-se aos requisitos do Susp e da Senasp, já discutidos anteriormente. Esta seção explora como a organização está utilizando a tecnologia e a profissionalização para aprimorar suas operações, buscando, ao mesmo tempo, consolidar seu papel de segurança cidadã no município e fortalecer sua credibilidade institucional.

5.7.1. Inovação Tecnológica e Gestão por Evidências

Esta subseção discutirá o papel da inovação tecnológica e da gestão por evidências na modernização da GCC, analisando como a informatização, a produção sistemática de dados e a reestruturação da inteligência institucional têm redefinido a tomada de decisões e reduzido práticas baseadas no improviso. A partir dos relatos dos gestores e dos resultados empíricos, serão examinados os avanços operacionais decorrentes do uso de dados, as mudanças percebidas pela tropa, o caráter simbólico dos indicadores como instrumento de legitimidade e os desafios que ainda persistem para democratizar essa cultura gerencial em todos os níveis da corporação.

A gestão por dados e a informatização são a base da modernização da GCC, conforme enfatizado pela liderança que busca superar o “achismo” na tomada de decisões e adotar o “emprego inteligente” do efetivo. Os Gestores 1 e 2 admitiram que, no passado, as decisões eram tomadas “muito no achismo”, mas que a atual gestão trouxe uma “quebra de paradigma” ao reestruturar a gerência de inteligência para auxiliar o comando. Segundo eles, esse período inicial foi marcado por forte desorganização institucional, ausência de preparo técnico e inexistência de critérios

para designação de funções, o que tornava a corporação dependente do empirismo e da improvisação, típico de instituições recentes. Não havia registros sistemáticos sobre as operações: não se sabia quantas ligações eram recebidas, quantos atendimentos eram realizados ou quantos boletins de ocorrência eram feitos — praticamente toda demanda era convertida em registro formal por falta de gestão técnica.

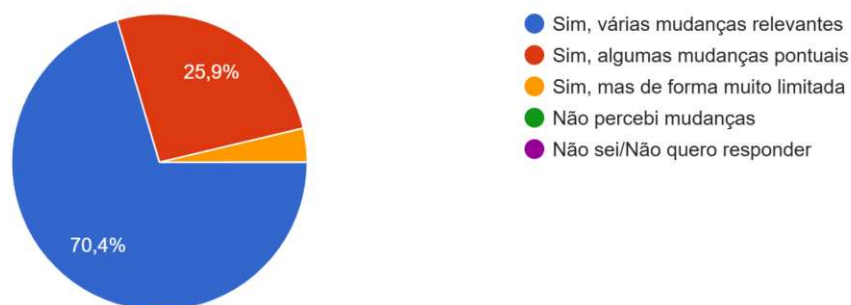
O Gestor 3 corroborou, afirmando que “hoje, nós trabalhamos conforme dados. Nós formamos estatísticas, formamos gráficos, para o patrulhamento atuar em regiões específicas”. Durante as entrevistas foi possível notar que a gestão por evidências está sendo consolidada como um eixo estratégico da gestão da GCC, que fortalece a eficiência operacional e a tomada de decisões baseada em evidências concretas. Como destaca o Crisp (2024), “a produção qualificada de dados permite orientar as atividades de maneira estratégica, garantindo que as ações não sejam apenas reativas, mas sim direcionadas a objetivos claros e planejados.”

A tropa também percebe essa mudança estrutural com relação ao uso de dados. 70,4% (38 servidores) afirmaram que observaram “várias mudanças relevantes” nos formulários/sistemas de registro e comunicação interna. Esse dado indica que a informatização tem sido uma ferramenta chave na implementação de mudanças estruturais dentro da GCC.

Gráfico 19: Percepção dos respondentes sobre mudanças recentes em formulários e sistemas de comunicação interna.

Você percebeu mudanças recentes nos formulários ou sistemas utilizados para registro e comunicação interna?

54 respostas

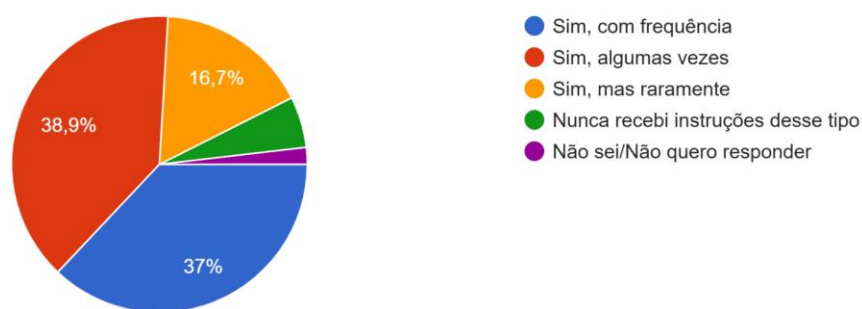


Fonte: Elaboração própria.

Outro dado importante é que 75,9% (41 servidores) dos entrevistados receberam instruções de trabalho baseadas em dados, relatórios ou diagnósticos técnicos, sendo 38,9% (21 respostas) que receberam "algumas vezes" e 37,0% (20 respostas) que receberam "com frequência". Isso demonstra um esforço contínuo de incorporar dados na tomada de decisões operacionais, buscando orientar as ações de patrulhamento e a distribuição de recursos de forma mais estratégica e eficiente.

Gráfico 20: Frequência com que os participantes recebem instruções baseadas em dados, relatórios ou diagnósticos técnicos.

Você já recebeu instruções de trabalho baseadas em dados, relatórios ou diagnósticos técnicos?
54 respostas



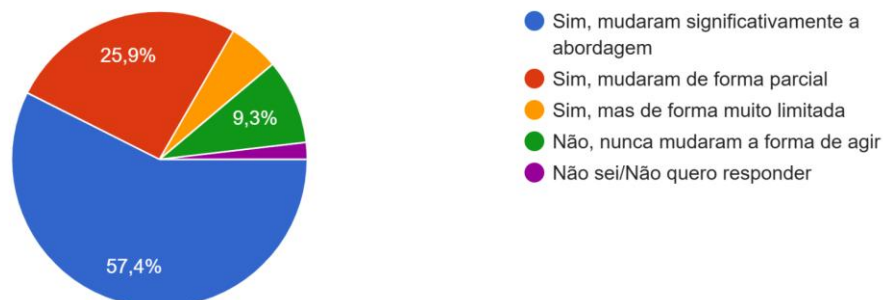
Fonte: Elaboração própria.

O impacto da gestão por dados na prática revela avanços expressivos, embora ainda acompanhados de desafios. A maioria dos servidores, 57,4% (31 respostas), afirmou que os dados e relatórios "mudaram significativamente a abordagem" em campo, enquanto 25,9% (14 respostas) disseram que essas mudanças ocorreram de forma parcial e 9,3% (5 respostas) as consideraram muito limitadas. Esses resultados indicam um cenário positivo, no qual a tomada de decisão orientada por evidências já começa a gerar efeitos concretos na atuação operacional, refletindo um processo de modernização que vem aproximando a GCC de uma gestão mais técnica e estratégica.

Gráfico 21: Percepção dos respondentes sobre se dados e relatórios já alteraram sua forma de agir em campo.

Na sua experiência, dados ou relatórios já mudaram a forma de agir em campo?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Porém, o Gestor 2 disse reconhecer que o uso da informação ainda se concentra mais nos níveis de gestão, afirmando que o servidor “nem sempre acompanha diretamente” a construção da gestão, o que gera dificuldades em compreender o novo modelo e pode levar à resistência na adoção das novas práticas. Ele ilustra esse ponto com um exemplo concreto:

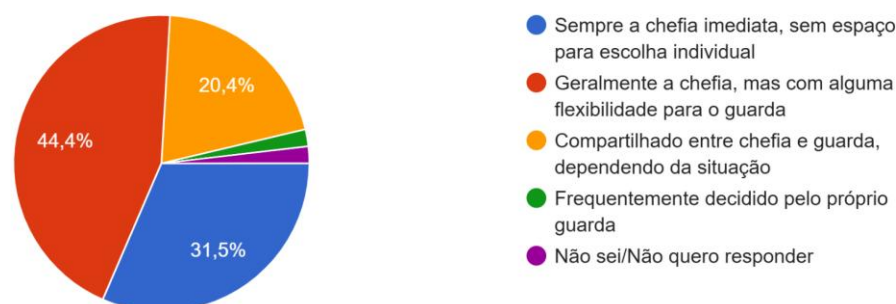
Igual a gestão, por exemplo, a gente trabalha muito em dados. Por exemplo, um servidor às vezes quer ser removido de um setor. Se a gente não tiver o dado, ele fala: ‘Poxa, o gestor não me removeu porque é pessoal.’ Mas se a gente tem o dado ali, a gente fala: ‘Não, o dado aqui mostra que não, que a sua presença nesse setor é necessária. Então, o dado não leva para o pessoal.’ Então, isso é importante (GESTOR 2).

Essa fala demonstra como o uso formal de dados, enquanto mito racionalizado (Meyer & Rowan, 1977), atua como uma ferramenta estratégica de gestão de pessoas e de *accountability* interna, protegendo o comando de alegações de favorecimento ou perseguição, ao mesmo tempo em que reforça a legitimidade institucional da gestão. Nesse sentido, o dado deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a exercer uma função simbólica e normativa, consolidando a autoridade gerencial e a transparência administrativa dentro da corporação.

Gráfico 22: Definição da escala ou posto de trabalho no dia a dia, segundo os respondentes.

No seu dia a dia, quem define como será sua escala ou posto de trabalho?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

De forma geral, a consolidação da gestão por evidências na GCC representa um avanço significativo rumo à profissionalização institucional e à modernização da segurança pública municipal. A incorporação de tecnologias de informação, a análise de dados operacionais e a criação de estruturas de inteligência demonstram um esforço para alinhar a corporação, promovendo maior eficiência, transparência e *accountability*. Contudo, o desafio permanece em transformar essa cultura gerencial em uma prática efetivamente compartilhada com todos os níveis da organização. A plena consolidação desse modelo dependerá da capacidade da gestão em democratizar o acesso às informações, integrar a tropa às decisões baseadas em dados e fortalecer o entendimento de que a inteligência institucional é um patrimônio coletivo, essencial para a eficácia e a legitimidade da GCC enquanto promotora da Segurança Cidadã.

5.7.2. Profissionalização e o Peso da Burocracia

Esta subseção discutirá o processo de profissionalização na GCC e o impacto crescente da burocracia em suas rotinas, analisando como a expansão dos treinamentos técnicos e cidadanizantes tem redefinido a identidade profissional da corporação, ao mesmo tempo em que a padronização de procedimentos e a formalização administrativa introduzem novos limites e tensões no cotidiano operacional. A partir dos dados empíricos e das falas dos gestores, serão examinados os avanços na capacitação, os efeitos práticos das formações, a percepção da tropa sobre o equilíbrio entre eficiência e cumprimento de protocolos e as fragilidades na

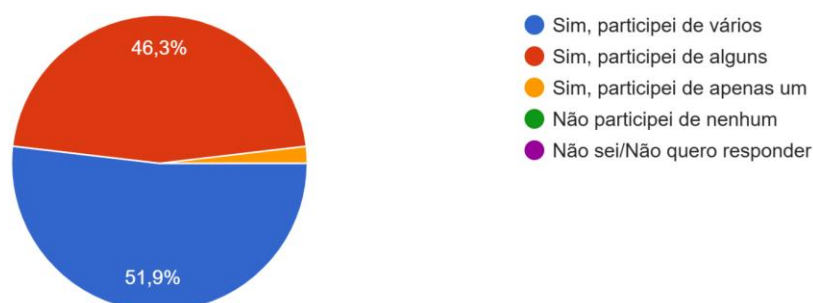
formação de lideranças, que condicionam a capacidade da instituição de sustentar e difundir sua cultura gerencial.

O esforço de profissionalização da GCC representa um dos principais vetores da sua modernização institucional. Os dados apontam que 98,2% dos servidores afirmaram ter participado de cursos ou treinamentos nos últimos anos, sendo 51,9% (28 servidores) que participaram de vários e 46,3% (25 servidores) que participaram de alguns. Essa ampla adesão evidencia uma política de capacitação permanente, com destaque para formações de natureza técnica e operacional citadas pelos respondentes, como os cursos de Armamento e Tiro Policial (ATP), Procedimentos Táticos de Ronda Ostensiva Municipal (Romu), Condução de Veículo de Emergência, Defesa Pessoal, Primeiros Socorros, Curso de Inteligência, Aperfeiçoamento Técnico Profissional e capacitações oferecidas pela Senasp. Também se observam formações mais alinhadas ao paradigma da Segurança Cidadã, como os cursos de Direitos Humanos, Mediação de Conflitos, Igualdade Racial e violência de gênero, demonstrando que o corpo da GCC vem passando por uma transição gradual entre o modelo reativo tradicional e uma formação voltada à cidadania e à prevenção.

Gráfico 23: Participação dos respondentes da GCC em cursos ou treinamentos oferecidos nos últimos anos.

Nos últimos anos, você participou de cursos ou treinamentos oferecidos pela GCC?

54 respostas

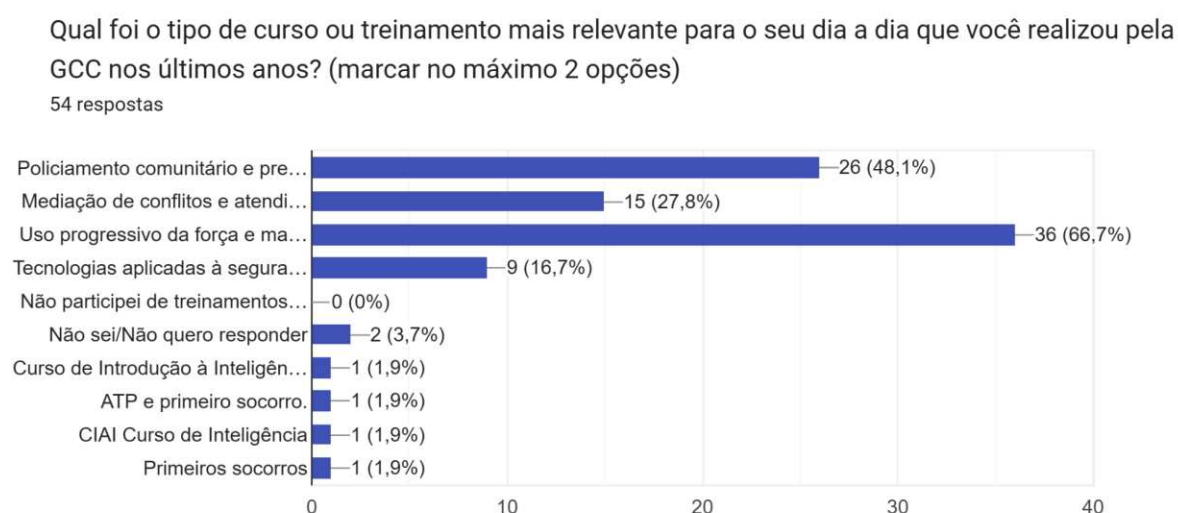


Fonte: Elaboração própria.

A relevância da formação é confirmada pela percepção da tropa: 66,7% (36 respostas) indicaram o “Uso Progressivo da Força” como o treinamento mais importante para o cotidiano, seguido de Policiamento Comunitário (48,1%) e Mediação de Conflitos (27,8%). O predomínio dos treinamentos voltados ao controle

do uso da força reflete, de um lado, a necessidade operacional de preparação técnica, mas também evidencia a permanência de traços isomórficos do modelo militar, que privilegia a capacitação armada e tática como símbolo de eficiência institucional. Além disso, esses índices demonstram que a GCC vem incorporando, ainda que de maneira progressiva, práticas formativas centradas na proximidade com a comunidade, na comunicação não violenta e na resolução pacífica de conflitos, consolidando uma identidade profissional mais preventiva e menos reativa.

Gráfico 24: Tipos de cursos ou treinamentos mais relevantes realizados pelos respondentes da GCC nos últimos anos.



Fonte: Elaboração própria.

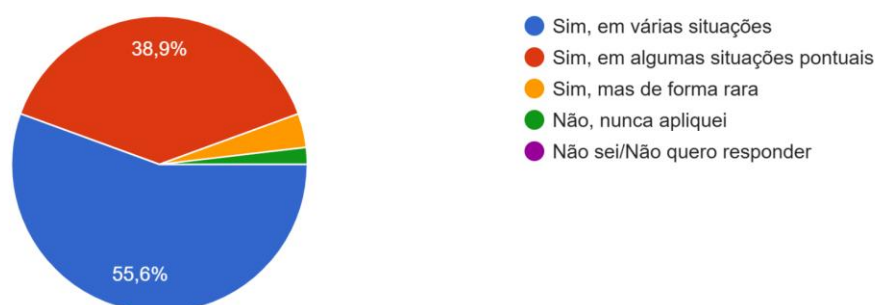
Esse resultado evidencia que a corporação tem buscado ampliar sua formação para além das competências técnicas e operacionais, apostando na dimensão relacional da segurança pública, em que o diálogo e a mediação assumem papel central. Como defendem Rolim (2006) e Mingardi (2013), a eficácia da segurança não se mede apenas pela capacidade de coerção, mas pela habilidade das instituições em reconstruir laços de confiança entre o Estado e o cidadão. Para Rolim (2006), “sobretudo, o que parece necessário para que se construam relações produtivas entre a polícia e as comunidades é que os policiais conheçam as pessoas e estejam presentes em seu cotidiano” (ROLIM, 2006, p. 79). De forma complementar, Mingardi (2013) “onde foram executados programas de policiamento comunitário incrementou-se a confiança pública nas polícias e a população manifestou maiores níveis de reconhecimento institucional” (MINGARDI, 2013, p.73). Nesse sentido, os

investimentos da GCC em treinamentos voltados à proximidade, empatia e gestão de conflitos reforçam a consolidação de uma cultura profissional orientada pela cidadania, em consonância com os princípios do modelo preventivo e comunitário que fundamenta o novo papel das guardas municipais no país.

A aplicação prática desse conhecimento também se mostra expressiva. 55,6% (30 servidores) afirmaram já ter aplicado o que aprenderam “em várias situações” de ocorrência, e 38,9% (21 servidores) relataram aplicação “em situações pontuais”, o que indica que a capacitação não se limita ao plano formal, mas vem sendo efetivamente incorporada à rotina operacional. Essa apropriação demonstra que a instituição tem se traduzido em melhoria da resposta prática e do preparo do efetivo, fortalecendo a profissionalização e a autonomia técnica da tropa.

Gráfico 25: Aplicação prática dos conhecimentos adquiridos em treinamentos pelos respondentes da GCC.

Você já aplicou conhecimentos adquiridos em treinamentos da GCC em uma ocorrência prática?
54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Entretanto, o avanço da profissionalização vem acompanhado por um fenômeno de burocratização crescente, típico das organizações públicas em processo de modernização. Isso ocorre porque, conforme a Teoria Institucional, as organizações adotam práticas legitimadas, como procedimentos operacionais padronizados, que muitas vezes levam ao foco no cumprimento de normas em detrimento do desempenho direto da tarefa (Zucker, 1987).

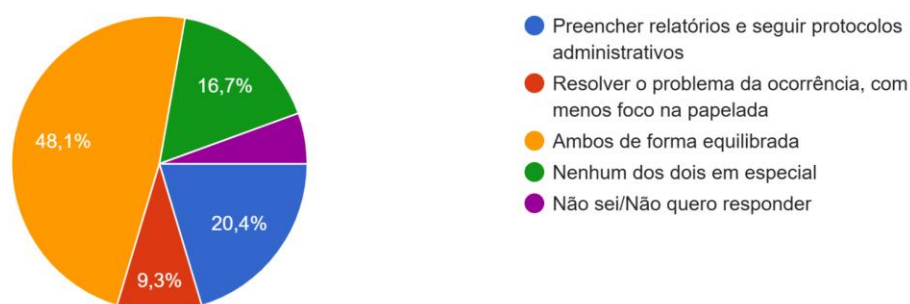
Os dados indicam que 48,1% (26 servidores) percebem uma cobrança equilibrada entre “resolver o problema da ocorrência” e “preencher relatórios e seguir protocolos administrativo”, enquanto 20,4% (11 servidores) afirmam sentir maior

pressão para preencher relatórios e seguir protocolos, e 9,3% (5 servidores) para resolver o problema com menos foco na papelada. Esses números mostram que a GCC vem buscando equilibrar a *accountability* administrativa com a eficiência operacional, evitando tanto a rigidez burocrática quanto a informalidade.

Gráfico 26: Aspectos que geram maior cobrança no cotidiano de trabalho dos respondentes da GCC.

No seu cotidiano de trabalho, você sente mais cobrança para:

54 respostas



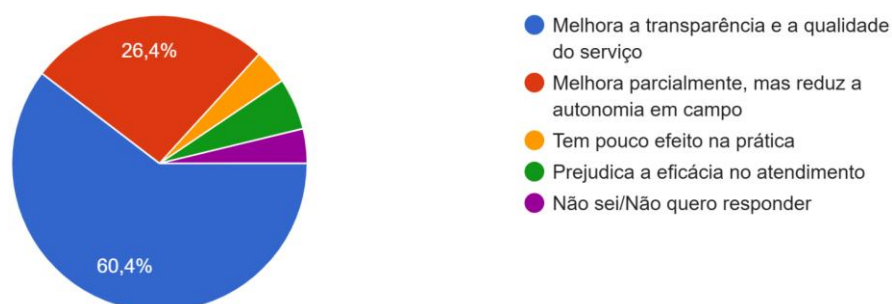
Fonte: Elaboração própria.

De forma complementar, observa-se que a maioria dos participantes percebe ganhos institucionais relevantes decorrentes da padronização de procedimentos. 60,4% (32 servidores) afirmam que o aumento de protocolos “melhora a transparência e a qualidade do serviço”, e 26,4% (14 servidores) avaliam que os efeitos são parciais, ainda que impliquem alguma redução da autonomia em campo. Apenas uma minoria identifica pouco efeito na prática (3,8%) ou prejudicial (5,7%) ao atendimento. Esses resultados indicam que não se trata de uma rejeição à burocratização, mas de uma percepção predominantemente favorável, com atenção às tensões práticas de sua implementação.

Gráfico 27: Percepção dos respondentes sobre os efeitos do excesso de procedimentos padronizado.

Você considera que o excesso de procedimentos padronizados:

53 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Essa avaliação positiva reforça que os protocolos não são vistos apenas como instrumentos de controle, mas como mecanismos de fortalecimento da legitimidade institucional, ao garantirem transparência, rastreabilidade e padronização — atributos indispensáveis para organizações policiais, altamente sujeitas a escrutínio público, responsabilização legal e expectativas de conformidade. Nessa lógica, procedimentos formais funcionam como garantias de *accountability* para proteger tanto o cidadão quanto o próprio agente.

Conforme argumentam Meyer e Rowan (1977 *apud* Fraga, 2016), tais estruturas burocráticas muitas vezes configuram mitos racionalizados, adotados para sinalizar profissionalismo e alinhamento às normas de governança:

Quanto mais altamente institucionalizado for o ambiente, mais tempo e energia a organização dedica a gerir sua imagem pública e status, e menos se aplica a coordenar e gerenciar relacionamentos que atravessam fronteiras, ou seja, gestores empregam mais tempo na articulação de estruturas e relacionamentos internos em um nível denominado ritual ou abstrato, em vez de gerenciar relacionamentos particulares entre atividades e interdependências (FRAGA, 2016, p. 28 - 29)

A GCC, ao internalizar regras e rotinas padronizadas, adere a expectativas legitimadoras do campo da segurança pública, consolidando-se como instituição moderna e confiável.

Em última análise, a adesão da GCC à padronização de procedimentos reflete a busca por um ponto de equilíbrio entre a rigidez burocrática e a discricionariedade exigida do agente na linha de frente. A percepção dos participantes indica a aceitação

de que a burocracia cumpre um papel fundamental de legitimação e *accountability*. Essa dinâmica está em plena consonância com a teoria da Burocracia de Nível de Rua de Michael Lipsky (1980), que defende que o trabalho policial exige uma constante tensão entre o controle normativo do Estado e a liberdade profissional para adaptar a ação ao caso concreto. O trabalho em segurança pública depende, ao mesmo tempo, de rotinas que garantam a legitimidade e a discricionariedade que garanta a efetividade. A avaliação favorável da tropa da GCC, portanto, confirma empiricamente o sucesso da instituição em operar nesse "meio termo", utilizando a padronização como uma estratégia de sobrevivência e reconhecimento que, embora tensionada pela redução da autonomia, fortalece o *status* de instituição moderna e transparente no cenário da segurança pública.

Por outro lado, a pesquisa e as entrevistas apontam uma fragilidade estrutural na formação de lideranças e gestores, o que compromete a reprodução da cultura gerencial em todos os níveis. Tanto o Gestor 2 quanto o Gestor 3 reconhecem a ausência de capacitação específica para os papéis de comando. O Gestor 2 expressou claramente o desafio de sustentar as inovações sem o devido preparo gerencial: "A gente não tem uma capacitação pra isso, não tem uma gestão pra isso. Então, a gente não tem uma formação de gestão, é onde a gente vê a dificuldade da gente sustentar as inovações que a gente tá fazendo" (GESTOR 2). O Gestor 3 corrobora, confirmando que a estrutura municipal não provê esse tipo de formação, o que dificulta a liderança e o desenvolvimento de quadros.

Esse vazio formativo compromete a capacidade de a liderança articular a missão e a identidade institucional (Selznick, 1972) e dificulta a reprodução da cultura gerencial em todos os níveis. Conseqüentemente, a estrutura gerencial torna-se mais dependente de dados e relatórios formais como ferramentas de legitimação e de gestão de conflitos, conforme demonstrado anteriormente, onde o dado é usado para proteger o comando de acusações de que a tomada de decisão seria "pessoal". A dependência da objetividade dos dados atua como um escudo, suprimindo a lacuna deixada pela falta de treinamento em gestão de pessoas e liderança.

Portanto, a profissionalização na GCC apresenta um duplo movimento: por um lado, consolida-se como instrumento de modernização, qualificação técnica e construção de uma cultura gerencial baseada em evidências; por outro, expõe as

tensões inerentes à burocratização, que, embora assegure a transparência e a padronização, ainda limita a autonomia decisória e a capacidade de inovação no nível operacional. A consolidação desse processo dependerá da capacidade da gestão de formar lideranças preparadas e transformar a racionalidade burocrática em uma cultura de aprendizado organizacional contínuo, na qual o profissionalismo e a eficiência não sejam apenas requisitos formais, mas práticas internalizadas no cotidiano da GCC.

5.8. Autonomia Institucional e Dependência de Recursos: O Gargalo Municipal

A TDR, que guia esta seção, como já dito anteriormente, reconhece que as organizações não são meramente passivas frente às forças ambientais, mas capazes de atuar estrategicamente, através da escolha estratégica (Pfeffer e Salancik, 1978; Rossetto e Rossetto, 2005), para moldar seu ambiente e reduzir a vulnerabilidade. No contexto da GCC, o avanço da legitimidade e da profissionalização choca-se com a dependência crítica do Executivo Municipal, que atua como o principal fator de incerteza e limitação. Esta seção examina o paradoxo da instituição: por um lado, possui capacidade técnica para ser uma referência, mas, por outro, é restringida por uma relação de manutenção mínima e pela crônica falta de recursos. Em resposta a essa vulnerabilidade, a GCC demonstra sua capacidade de escolha estratégica ao diversificar ativamente suas fontes de apoio, recorrendo ao Governo Federal para garantir recursos de modernização e manter seu desenvolvimento institucional.

5.8.1. O Conflito com o Executivo Municipal e as Limitações da Autonomia

Esta subseção discutirá o conflito estrutural entre a GCC e o Executivo Municipal e como essa relação condiciona a autonomia institucional da corporação, analisando de que forma a dependência orçamentária, a limitação de recursos e o suporte político insuficiente afetam a capacidade da Guarda de planejar, inovar e executar o modelo de Segurança Cidadã. A partir dos relatos dos gestores e dos dados empíricos coletados, serão examinadas as restrições materiais enfrentadas pela tropa, as percepções sobre o grau de autonomia efetiva, as possibilidades e limites de atuação independente e o impacto da continuidade política na consolidação das mudanças institucionais.

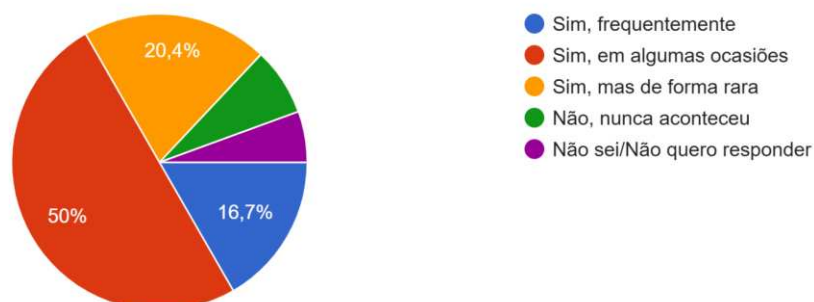
O relacionamento entre a GCC e o Executivo Municipal configura o principal gargalo presente nas entrevistas para a consolidação da sua autonomia institucional e para a plena execução do modelo de Segurança Cidadã. A fala do Gestor 2 sintetiza essa relação desigual por meio de uma metáfora contundente: “Nós não temos uma relação muito boa com o poder público municipal. Eu acho que talvez nós sejamos um filho que o pai só dá o arroz, feijão e a roupa para ele vestir. Não dá o carinho, não escuta” (GESTOR 2). A imagem do “filho mantido apenas com o básico” reflete uma relação de manutenção mínima, em que o município garante a sobrevivência administrativa, mas não oferece o suporte estratégico necessário para a modernização, a valorização e o fortalecimento da corporação.

De acordo com a TDR, de Pfeffer e Salancik (1978), as organizações públicas estão constantemente condicionadas pelo controle de recursos externos, o que as obriga a negociar sua autonomia para garantir a sobrevivência institucional. No caso da GCC, essa dependência é particularmente crítica, pois o Executivo Municipal concentra o poder decisório sobre orçamento, investimentos e estrutura de pessoal, limitando de certa forma o incentivo à capacidade da corporação de planejar a longo prazo ou implementar políticas próprias. Essa vulnerabilidade é percebida claramente pela tropa: 50% (27 servidores) afirmaram que a falta de recursos “atrapalhou o trabalho em algumas ocasiões”, enquanto 16,7% (9 servidores) relataram que isso ocorre frequentemente. Apenas 7,4% (4 servidores) disseram nunca ter enfrentado dificuldades desse tipo. Os dados confirmam que 67% dos participantes já foram prejudicados em sua rotina operacional pela escassez de coletes, viaturas, combustível, rádios ou armamento, revelando uma estrutura de funcionamento que opera frequentemente no limite da capacidade.

Gráfico 28: Impacto da falta de recursos materiais no desempenho das atividades da GCC pelos respondentes.

Já houve situações em que a falta de recursos (coletes, viaturas, combustível, armamento, rádios) atrapalhou diretamente seu trabalho?

54 respostas



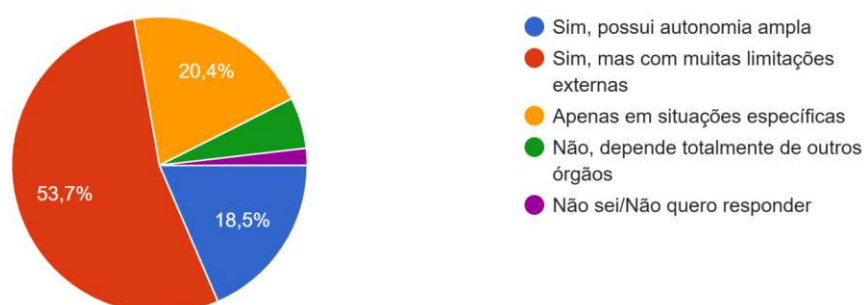
Fonte: Elaboração própria.

Essa carência material se conecta a um segundo problema: a restrição da autonomia institucional. Questionados sobre a capacidade da GCC de adaptar suas práticas às demandas locais, 53,7% (29 servidores) afirmaram que a corporação possui autonomia, mas “com muitas limitações externas”, enquanto 18,5% (10 servidores) disseram que ela é “ampla” e 20,4% (11 servidores) a percebem apenas “em situações específicas”. Enquanto 5,6% (3 servidores) afirmaram que a instituição depende totalmente de outros órgãos.

Gráfico 29: Percepção dos participantes sobre a autonomia da GCC para adaptar práticas às demandas locais.

De maneira geral, você considera que a GCC possui autonomia para adaptar suas práticas às demandas locais?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Esses dados indicam que, embora exista espaço decisório, ele é fortemente condicionado por restrições políticas e orçamentárias, como citado nas entrevistas, que limitam a capacidade da corporação de formular e executar ações de forma independente. O Gestor 4 sintetiza essa limitação ao afirmar que:

O maior desafio é o suporte político não ser pleno. A gente não tem a força política para lutar por melhorias estruturais, como a construção de um estande de tiro próprio. E o efetivo, às vezes, transfere a responsabilidade para o comando por problemas estruturais, como aumento salarial, mas nossa capacidade de mudar isso é limitada pela falta de recursos e apoio (GESTOR 4).

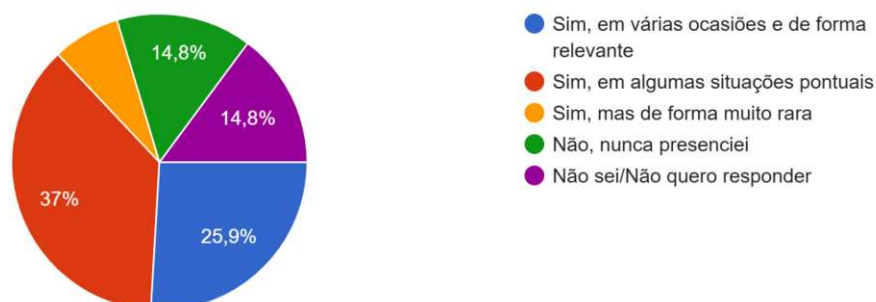
Sua fala evidencia que a ausência de apoio político efetivo restringe a autonomia da GCC não apenas no campo administrativo, mas também em sua capacidade de planejamento e reivindicação institucional, reforçando o caráter dependente e vulnerável da corporação diante do Executivo Municipal.

Porém, quando se analisa a capacidade de ação direta da GCC, sem depender da Prefeitura ou de outros órgãos de segurança pública. 37% (20 servidores) disseram que isso ocorre “em algumas situações pontuais”, e 25,9% (14 servidores) relataram que a Guarda conseguiu atuar “em várias ocasiões e de forma relevante” sem mediação externa. Ainda assim, 14,8% (8 servidores) afirmaram nunca ter presenciado tal autonomia. O dado revela um movimento importante: a GCC tem buscado propor e executar ações próprias, mas ainda o faz dentro de um processo gradual de transição institucional, em que o apoio político e financeiro da Prefeitura é fundamental para consolidar sua autonomia e garantir a continuidade das iniciativas de modernização.

Gráfico 30: Frequência com que os respondentes percebem que a GCC propõe ou executa ações de forma independente de outros órgãos.

Já aconteceu da Guarda Civil de Contagem propor ou executar ações sem depender diretamente da Prefeitura ou de outro órgão de segurança pública?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

A percepção sobre a capacidade de influência da GCC sobre o ambiente institucional revela um quadro significativamente positivo e em expansão. Para 37% (20 servidores), a instituição consegue exercer influência “de forma significativa e constante”, enquanto 35,2% (19 servidores) reconhecem que essa influência ocorre “em algumas áreas específicas”. Somadas, essas respostas totalizam mais de 70% dos participantes, o que demonstra que a GCC vem consolidando progressivamente seu papel estratégico e capacidade de articulação junto à Prefeitura, à comunidade e a outras forças de segurança. Essa percepção indica que, embora persistam limitações estruturais e políticas, a GCC já atua como um ator institucional relevante, capaz de negociar legitimidade, estabelecer parcerias e influenciar agendas públicas. Como apontam Rossetto e Rossetto (2005), a autonomia nas organizações públicas é sempre contingente, mas pode se fortalecer à medida que a instituição amplia sua capacidade de gestão e articulação de recursos, o que parece ser o movimento atual da GCC na busca por maior reconhecimento e estabilidade organizacional.

Gráfico 31: Capacidade percebida pelos respondentes da GCC de influenciar o ambiente institucional para fortalecer sua posição.

Na sua percepção, a GCC consegue influenciar o ambiente institucional (prefeitura, comunidade, parcerias externas) para fortalecer sua posição?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Nas entrevistas, o Gestor 4 reconhece essa limitação estrutural ao afirmar que a autonomia institucional ainda é um “bebê em evolução”, e que o “investimento municipal é muito aquém do necessário”. Para ele, o maior desafio é o suporte político não ser pleno, o que enfraquece a força institucional para lutar por melhorias estruturais e de infraestrutura. Essa constatação se alinha ao conceito de escolha estratégica, que, em contraste com o determinismo ambiental, “defende a organização como tendo capacidade de manipular o ambiente em função de suas capacidades materiais e organizacionais” (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005, p. 3).

Nas entrevistas também foi possível notar que a vulnerabilidade da GCC é fortemente condicionada pela continuidade política, evidenciando que as inovações e avanços institucionais são sustentáveis enquanto a visão da gestão municipal permanecer alinhada à da corporação. O Gestor 2 traduz essa incerteza de forma direta, ao atrelar o futuro da instituição às decisões do Executivo Municipal:

Se o próximo executivo que entrar na prefeitura, ou que permanecer, tiver a mesma visão que esse tem, a Guarda vai para um outro patamar. Se não tiver a mesma visão, a gente regride, porque a Guarda depende 100% do executivo. Então a nossa esperança é que os próximos executivos venham com a mesma visão que a gente tem tido e a gente possa avançar, senão a gente para ou regride (GESTOR 2).

Essa fala reforça a noção de que, embora a GCC disponha de competência técnica e legitimidade social, sua autonomia ainda é institucionalmente frágil e politicamente dependente, tornando a continuidade das políticas de modernização um

desafio que transcende a gestão interna e depende da vontade política e estabilidade do apoio governamental.

Diante desse cenário, a GCC tem buscado alternativas estratégicas para reduzir sua vulnerabilidade e ampliar sua legitimidade. A corporação tem recorrido a fontes externas de apoio, como convênios e programas federais de modernização, a exemplo das parcerias com o Ministério da Justiça e o Susp, que permitiram avanços em equipamentos, tecnologias e formação. Essas ações refletem um esforço de escolha estratégica — conceito central da TDR — em que a organização, mesmo limitada por pressões externas, adota medidas proativas para diversificar suas fontes de recursos e preservar sua continuidade institucional, no qual serão tratados na próxima seção.

Em síntese, o cenário institucional da GCC evidencia um processo de amadurecimento em curso, no qual avanços e limitações convivem de forma constante. De um lado, observa-se um movimento positivo de profissionalização e fortalecimento organizacional, sustentado por esforços de gestão e maior integração interinstitucional que têm permitido à corporação ampliar sua legitimidade e influência no campo da segurança pública municipal. Por outro lado, persiste uma dependência estrutural do Executivo Municipal, que restringe a capacidade de planejamento autônomo, de investimento em infraestrutura e de continuidade das políticas de modernização. A autonomia institucional, portanto, ainda se mostra parcial e frágil, oscilando entre conquistas pontuais e a vulnerabilidade imposta pela escassez de recursos e pela descontinuidade política. Assim, a GCC se afirma como uma instituição em transição — técnica e estrategicamente competente, mas ainda politicamente limitada —, cujo desafio central reside em transformar sua capacidade adaptativa em autonomia efetiva e sustentável dentro do modelo de Segurança Cidadã.

5.8.2. O Governo Federal como Indutor de Políticas

Esta subseção discutirá o papel do Governo Federal como indutor de políticas de segurança que impactam diretamente a GCC, analisando como programas, financiamentos e diretrizes nacionais têm se tornado fontes estratégicas de recursos, legitimidade e modernização para a corporação. A partir dos relatos dos gestores e

do histórico das políticas federativas, serão examinados os mecanismos de indução normativa e financeira, a importância das parcerias com o Ministério da Justiça, os efeitos do isomorfismo normativo sobre a profissionalização da Guarda e as implicações dessa dependência federativa para sua autonomia e para a consolidação do modelo de Segurança Cidadã.

Desde o início dos anos 2000, os programas e planos nacionais de segurança pública passaram a desempenhar papel decisivo na redefinição do papel dos municípios dentro da política de segurança. Segundo Rocha (2015), esse período foi marcado por uma mudança institucional significativa, na qual o Governo Federal buscou incentivar a descentralização das ações e estimular a autonomia municipal na formulação de políticas de segurança pública, especialmente por meio do financiamento de projetos locais.

Nesse contexto, o FNSP teve papel central ao abrir a possibilidade de repasses diretos de recursos federais aos municípios que cumprissem certos requisitos, como possuir uma guarda municipal estruturada, realizar ações de policiamento comunitário e instituir conselhos municipais de segurança. Essa política inaugurou um novo modelo de cooperação federativa, fortalecendo a presença dos municípios no campo da segurança e criando incentivos concretos para a formação de guardas municipais.

De acordo com Kahn e Zanetic (2009, *apud* Araújo, 2022, p. 24), o FNSP foi determinante para o crescimento do número de guardas municipais no país após 2000, atuando como um mecanismo de indução federativa que consolidou o papel do município como agente direto na prevenção da violência e na execução de políticas de segurança cidadã. Os autores destacam que, entre 2001 e 2004, o Governo Federal investiu aproximadamente R\$60 milhões em programas municipais de segurança, o que representou um avanço histórico na descentralização dos investimentos públicos e ampliou a capacidade técnica das administrações locais.

Nesse contexto e diante da restrição orçamentária municipal, nas entrevistas foi possível notar que, a nível de gestão, a GCC tem recorrido a fontes externas de apoio, sobretudo ao Governo Federal, como estratégia para manter o ritmo de modernização e reduzir sua vulnerabilidade institucional. Essa conduta reflete um dos princípios centrais da TDR, segundo a qual as organizações buscam diversificar suas

fontes de financiamento e ampliar suas redes de cooperação para reduzir a influência de atores dominantes sobre sua estrutura e funcionamento (Pfeffer & Salancik, 1978). No caso da GCC, o Executivo Municipal exerce o controle direto sobre os recursos e decisões administrativas, levando a corporação a buscar, no Governo Federal, o apoio necessário para sustentar suas políticas de segurança e inovação tecnológica.

O Gestor 2 ilustra essa relação de forma simbólica, por meio de uma metáfora contundente:

O Governo Federal é aquela pessoa que é um tio, né? Eu acho que o Governo Federal é o tio que tá lá e fala assim: 'Não, deixa eu dar pra ele aqui que o pai dele não dá.' Ele é o que dá atenção pra gente, que deveria ser o pai, mas é o tio que fica com dó (GESTOR 2).

A fala traduz a percepção de que o apoio federal tem sido não apenas um complemento financeiro, mas também uma fonte de reconhecimento e legitimidade institucional diante da ausência de um investimento municipal estruturado. O Governo Federal, nesse contexto, atua como um agente indutor de políticas públicas, ofertando recursos e equipamentos em troca da adesão a diretrizes nacionais — um processo que, conforme DiMaggio e Powell (1983), caracteriza o isomorfismo normativo. Este isomorfismo, pelo qual as organizações locais se alinham a padrões técnicos e institucionais reconhecidos nacionalmente para obter credibilidade, está diretamente ligado à profissionalização da Guarda. Segundo os autores:

Uma terceira fonte de mudanças organizacionais isomórficas é a normativa, e deriva principalmente da profissionalização. A profissionalização pode ser definida como uma luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de trabalho, para controlar a 'produção e produtores' e para estabelecer uma base cognitiva e legitimacão para autonomia de sua profissão. (MORAES; COSTA; BRUNOZI JR., 2022, p. 4).

Entre as iniciativas que consolidam essa relação está a parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do Pronasci e do Sinesp CAD. O Gestor 4 confirma a importância dessa cooperação ao afirmar: “O Governo Federal tem sido o principal investidor. Recebemos viaturas do Pronasci e aprovamos um projeto de R\$2 milhões que está sendo executado.” Esses aportes financeiros e materiais permitem que a GCC expanda sua frota, fortaleça sua infraestrutura tecnológica e possibilite aderir às diretrizes do Susp, reforçando sua integração com a política nacional de segurança e ampliando sua capacidade de gestão por evidências.

Entretanto, essa dependência de transferências e programas federais também impõe contrapartidas simbólicas e operacionais, uma vez que a adesão a tais iniciativas implica o seguimento de padrões, metas e indicadores nacionais, limitando parcialmente a autonomia decisória local. Por outro lado, esse processo também se revela estrategicamente vantajoso, pois permite à corporação capitalizar politicamente os resultados, fortalecer sua imagem de eficiência e ampliar o acesso a redes interinstitucionais de cooperação. Assim, ao mesmo tempo em que cede parte de sua autonomia, a GCC ganha legitimidade técnica, visibilidade e capacidade de inovação, utilizando o ambiente federativo como uma arena de oportunidades para sustentar sua profissionalização e modernização contínua.

Em síntese, a relação da GCC com o Governo Federal exemplifica uma aplicação prática do princípio da escolha estratégica proposto pela TDR. Diante de um cenário local restritivo e financeiramente limitado, a corporação opta por ampliar suas alianças externas como meio de garantir recursos, estabilidade e reconhecimento institucional. Essa estratégia, ainda que envolva renúncias parciais de autonomia, demonstra a capacidade adaptativa da organização e sua competência em moldar o ambiente a partir de suas capacidades materiais e organizacionais (Rossetto; Rossetto, 2005), reafirmando seu papel como ator ativo na construção da Segurança Cidadã no âmbito municipal.

5.9. Resistência e Relações Interinstitucionais

A consolidação da GCC como instituição de Segurança Cidadã depende não apenas de recursos (Seção 5.5) e de tecnologia (Seção 5.4), mas da superação de resistências internas e da gestão de conflitos no campo da segurança pública. Esta seção analisa o papel da resistência cultural e as tensões com as polícias estaduais (PM e PC) na luta da GCC para estabelecer sua identidade institucional.

5.9.1. Resistência Interna e o Conservadorismo Cultural

Esta subseção discutirá as formas de resistência interna e o conservadorismo cultural que ainda permeiam a GCC, analisando como valores tradicionais, práticas simbólicas e mecanismos informais de descrédito dificultam a consolidação do modelo de Segurança Cidadã. A partir dos dados empíricos e das falas dos gestores,

serão examinadas as expressões sutis da resistência — como ironias, estigmatização e rejeição às práticas preventivas —, bem como o papel dessa inércia institucional na manutenção do ethos policial tradicional e nos obstáculos culturais que retardam a transformação organizacional.

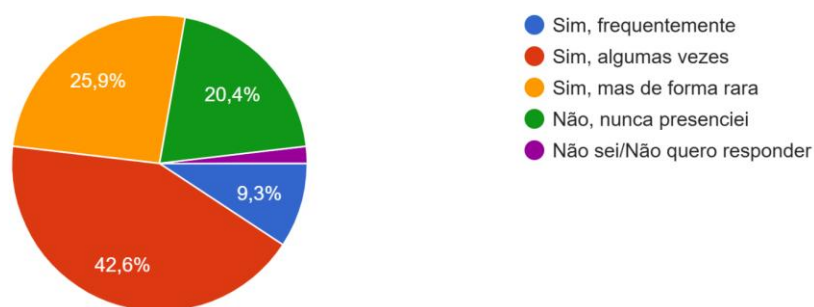
A resistência à mudança é um fenômeno presente e ainda majoritário no cotidiano da GCC, manifestando-se muito mais como uma barreira cultural do que como um ato de desobediência formal. Segundo Selznick (1972), as organizações tendem a desenvolver compromissos e valores internos que se cristalizam ao longo do tempo, criando uma inércia institucional que dificulta a incorporação de novos paradigmas. No caso da GCC, esse comportamento é perceptível na dificuldade de alguns servidores em internalizar plenamente a lógica da segurança cidadã e do policiamento comunitário, substituindo a tradição hierárquica e reativa por práticas voltadas à aproximação e à mediação de conflitos.

Os dados da pesquisa evidenciam essa tensão. 51,9% dos servidores (28 respostas) afirmaram ter presenciado colegas resistindo às práticas de policiamento comunitário e preventivo, sendo que 42,6% (23 respostas) observaram essa resistência “em algumas vezes” e 9,3% (5 respostas) “frequentemente”. Enquanto 20,4% (11 respostas) afirmaram nunca ter presenciado esse tipo de comportamento, o que demonstra que a resistência, embora difusa, é um fenômeno estrutural dentro da instituição.

Gráfico 32: Percepção dos respondentes sobre resistência às práticas de policiamento comunitário e preventivo entre colegas.

Você já presenciou colegas resistindo às práticas de policiamento comunitário e preventivo?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Essa resistência se manifesta principalmente por meio de mecanismos informais de descrédito, mais simbólicos do que operacionais. Quando questionados sobre como a resistência geralmente se expressa, 33,3% (18 respostas) mencionaram “piadas ou comentários depreciativos sobre o policiamento comunitário”, enquanto 20,4% (11 respostas) citaram a “recusa em executar atividades de prevenção e aproximação”, e 18,5% (10 respostas) o “descumprimento de ordens ou protocolos ligados à segurança cidadã”.

Gráfico 33: Formas percebidas de manifestação da resistência interna dentro da GCC pelos respondentes.

Quando há resistência interna, como ela geralmente se manifesta?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

A manifestação por meio de piadas e comentários revela o que Rolim (2006), ao citar Monet (2001), denomina de conservadorismo intelectual — uma forma de resistência simbólica que busca preservar o *ethos* policial tradicional e rejeitar qualquer forma de inovação ou experimentação no campo da segurança pública. Como afirma o autor:

A cultura policial se marca, finalmente, por um conservadorismo intelectual que, sob a capa do pragmatismo, privilegia o olhar rasteiro [...]. Tudo o que se apresenta sob a forma de inovação, de experimentação ou de pesquisa suscita reações de rejeição imediata (ROLIM, 2006, p. 33).

Essa postura reforça a tendência à reprodução do “eterno passado”, bloqueando a capacidade institucional de adaptação às mudanças sociais. Nesse contexto, as manifestações irônicas e os comentários depreciativos dirigidos aos agentes que adotam práticas de policiamento comunitário e preventivo funcionam como instrumentos de manutenção da cultura tradicional, produzindo isolamento simbólico e resistência à transformação organizacional.

Essa percepção encontra eco direto nas entrevistas, especialmente na fala do Gestor 2, que ilustra como a resistência se manifesta no cotidiano por meio de expressões simbólicas de desqualificação. Ao comentar sobre as reações internas à adoção de práticas mais cidadãs, ele afirma: “Então é o que a gente fala: é o puxa-saco babão, é o que fala que é o politicamente correto, que tá fazendo aquilo” (GESTOR 2). A fala evidencia como o discurso irônico funciona como um mecanismo de controle cultural, reafirmando os valores tradicionais e deslegitimando comportamentos alinhados ao novo modelo de policiamento. Assim, o uso de rótulos e estigmas reforça a coesão do grupo em torno do paradigma antigo, transformando o humor e a ironia em instrumentos de manutenção simbólica da cultura militarizada e de resistência à institucionalização plena da Segurança Cidadã.

Dessa forma, a resistência cultural observada na GCC não se manifesta em rupturas abertas, mas em padrões sutis de continuidade, que refletem o enraizamento de valores tradicionais na identidade coletiva da corporação. Esse comportamento evidencia que o processo de consolidação do modelo de Segurança Cidadã é gradual e depende, além de políticas e treinamentos, de uma mudança incremental nas disposições culturais e profissionais dos agentes. A superação dessas barreiras simbólicas exige tempo e constância institucional, de modo que a cultura organizacional possa incorporar de forma progressiva os princípios de proximidade, diálogo e prevenção que caracterizam o novo paradigma de atuação.

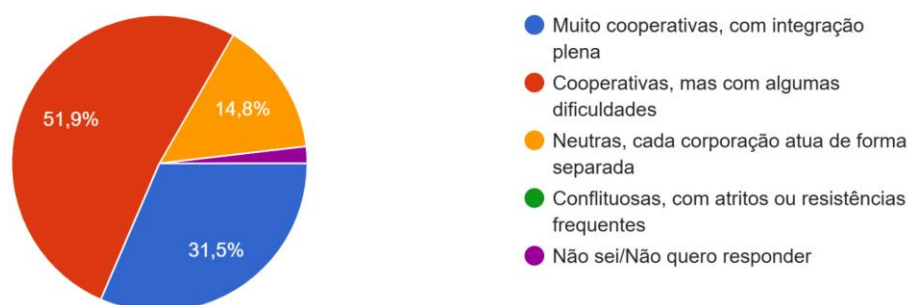
5.9.2. Cooperação com a Polícia Militar e Polícia Civil

Esta subseção discutirá as relações interinstitucionais da GCC com a PM e a PC, analisando como a cooperação cotidiana, embora majoritariamente positiva, ainda é permeada por barreiras culturais, diferenças de prestígio e desafios operacionais que limitam a integração plena entre as forças. A partir dos dados empíricos e das falas dos gestores, serão examinados os avanços no diálogo institucional, as tensões simbólicas decorrentes da assimetria de status, os obstáculos técnicos — como a falta de interoperabilidade de sistemas — e o papel dessas relações na consolidação da identidade e da legitimidade da GCC no campo da segurança pública.

As relações interinstitucionais da GCC com as polícias estaduais — PM e PC — são avaliadas como predominantemente cooperativas, ainda que limitadas por barreiras culturais e operacionais. A pesquisa revelou que 51,9% (28 servidores) classificam a relação com a PM como “cooperativa, mas com algumas dificuldades”, enquanto 31,5% (17 servidores) a consideram “muito cooperativa, com integração plena”. Outros 14,8% (8 servidores) percebem que as corporações atuam de forma neutra ou separada, o que indica um cenário de colaboração parcial, porém em amadurecimento.

Gráfico 34: Avaliação dos respondentes sobre as relações cotidianas com policiais militares em operações conjuntas.

Como você avalia as relações cotidianas com policiais militares durante operações conjuntas?
54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

Um dado particularmente relevante é que nenhum participante avaliou as relações como “conflituosas, com atritos ou resistências frequentes”, o que demonstra um avanço significativo no relacionamento institucional da GCC com as demais forças de segurança. Esse resultado contrasta com o cenário historicamente marcado por rivalidades e disputas de competência entre as corporações municipais e estaduais, fenômeno amplamente observado em outras regiões do país. Como afirma Guindani (2004, p. 75):

“Verifica-se também, nesse processo de expansão de atribuições das Guardas, a influência de uma cultura reativa, uma fragilidade conceitual e a escassez de quadros capacitados para a gestão de uma Guarda Municipal cidadã. Isso favorece a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias estaduais, assim como a consequente disputa irracional de competências, em lugar do intercâmbio solidário, da troca de informações e da cooperação nas ações de prevenção.” (GUINDANI, 2004, p. 75)

Apesar do cenário geral de cooperação, uma entrevista revelou que tensões simbólicas persistem no cotidiano institucional, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento mútuo entre os comandos. Um dos gestores descreve explicitamente essa assimetria ao afirmar:

“Não vou classificar que a relação é muito boa com a PM. Não é boa. Isso é mentira. Não é boa porque há momentos. Tem comandante de região que não reconhecia a comandante como comandante. Na cabeça dele, você não tem curso de comando [...]. A PM pega como referência a partir dela, e acha que a Guarda talvez seja subordinada a ela” (GESTOR 1).

A fala evidencia a persistência de paradigmas implícitos que extrapolam a dimensão operacional e alcançam o campo do prestígio e da autoridade simbólica, revelando a dificuldade de parte da PM em reconhecer a GCC como instituição autônoma com liderança própria. Esse tipo de percepção reforça a assimetria histórica entre as corporações e ajuda a explicar por que, mesmo em um ambiente de cooperação consolidada, ainda emergem situações de deslegitimação simbólica que afetam a integração plena e a consolidação da identidade institucional da Guarda.

Nesse sentido, embora Contagem apresente avanços importantes na construção de um ambiente cooperativo entre a GCC, a PM e a PC, esse processo ainda é atravessado por tensões simbólicas e assimetrias históricas que limitam a integração plena. Os dados da pesquisa demonstram uma percepção majoritariamente positiva quanto à cooperação, mas as entrevistas revelam que, principalmente em nível de gestão, em situações concretas, parte da PM ainda tende a adotar sua própria hierarquia como referência exclusiva de legitimidade, o que se traduz em episódios de desconsideração institucional e reconhecimento parcial da autoridade da Guarda. Apesar dessas tensões, essa abertura ao diálogo e a ampliação dos espaços de atuação conjunta representam um movimento de amadurecimento institucional que contribui para a consolidação gradual da Segurança Cidadã no município.

As tensões que dificultam a atuação conjunta se concentram em três eixos principais: divergências de cultura organizacional (militarizada x comunitária) (29,6% — 16 servidores), resistência da própria PM (27,8% — 15 servidores) e falta de reconhecimento ou apoio da PC (5,6% — 3 servidores). Esses dados refletem que as

dificuldades de integração são menos estruturais e mais culturais, revelando disputas simbólicas por legitimidade no campo da segurança pública.

Gráfico 35: Tensões percebidas pelos respondentes que dificultam a atuação da GCC em parceria com outras forças de segurança.

Na sua experiência, quais tensões mais dificultam a atuação da GCC em parceria com outras forças?

54 respostas



Fonte: Elaboração própria.

O desafio, portanto, não reside na ausência de canais de cooperação, mas na assimetria de *status* e prestígio entre as instituições, especialmente na forma como parte da PM ainda enxerga a GM como força auxiliar, e não como parceira de mesma hierarquia funcional. Essa percepção de desigualdade simbólica é um fenômeno recorrente no campo da segurança pública municipal. Nesse contexto, Santos (2020 *apud* Araújo, 2023) afirma:

Através da realização de entrevistas semiestruturadas e grupos focais com os guardas, observa que os guardas entendem não possuírem prestígio social quando comparados a outras forças da segurança pública (ARAÚJO, 2023, p. 39-40).

Esse quadro ajuda a compreender que as tensões relatadas pelos servidores da GCC extrapolam o nível operacional e se situam também no plano simbólico, onde se disputam reconhecimento, autoridade e legitimidade — elementos centrais para a consolidação da identidade institucional da GCC.

Essa realidade confirma as tensões inerentes ao processo de institucionalização descrito por Selznick (1972), no qual organizações novas lutam para consolidar sua identidade distinta e manter sua integridade institucional em um ambiente dominado por estruturas tradicionais. No caso da GCC, a divergência

cultural é o principal obstáculo à cooperação federativa efetiva, pois impede que a corporação seja plenamente reconhecida como ator legítimo na política de segurança. Essa percepção é reforçada em um dos comentários abertos do questionário, no qual um servidor afirma: “Deveríamos já sermos inseridos junto ao [Sistema Integrado de Segurança Pública] Reds com alimentação dos sistemas e consulta a prontuário de pessoas.” A fala traduz o sentimento de subutilização técnica e a falta de integração tecnológica, que geram retrabalho e limitam a eficácia da gestão por evidências.

O Gestor 4 também destacou essa dificuldade, apontando que a ausência de interoperabilidade entre o Sinesp CAD e o Reds compromete a eficiência das operações conjuntas, exigindo que os dados sejam repassados manualmente à PC. Essa fragmentação tecnológica, segundo ele, “gera retrabalho e reduz a eficiência da análise operacional” (GESTOR 4), o que impacta diretamente na consolidação da gestão baseada em evidências — eixo estratégico da modernização institucional da GCC (Seção 5.4).

Apesar das resistências e limitações, o comando da GCC mantém uma postura propositiva e estratégica, apostando na cooperação como caminho para o reconhecimento institucional. Essa visão é expressa pelo Gestor 4, que projeta o futuro da corporação de forma otimista:

Eu vejo a Guarda, daqui a 10, 20 anos, num outro patamar. A gente tem construído uma espinha dorsal, tem criado pilares. Eu tenho certeza que a GCM de Contagem vai estar muito mais estruturada, muito mais pavimentada, e com muito mais consciência do papel que ela tem no sistema de justiça, por causa desse trabalho de coordenação e da seriedade que a Guarda tem imposto (GESTOR 4).

Essa ambição demonstra o esforço da liderança em transcender o papel auxiliar historicamente atribuído às GMs, afirmando-as como instituições de prevenção e cidadania. Tal movimento se aproxima do que Pfeffer e Salancik (1978) descrevem como ação estratégica diante da dependência ambiental, em que as organizações, mesmo condicionadas por limitações externas, agem ativamente para moldar o ambiente e ampliar sua legitimidade. Assim, a GCC segue buscando equilibrar cooperação e autonomia, consolidando-se gradualmente como um ator relevante e reconhecido no sistema de segurança pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou as transformações organizacionais e simbólicas vivenciadas pela GCC, examinando se suas mudanças recentes caracterizam uma ruptura substantiva com a lógica militarizada de policiamento ou se correspondem a ajustes formais voltados à construção de legitimidade. A partir da triangulação entre análise documental, dados quantitativos e entrevistas qualitativas, conclui-se que as transformações na GCC não podem ser interpretadas de maneira binária — como ruptura plena com o modelo militarizado ou como mera reprodução simbólica do discurso de modernização. O que se revela é um processo intermediário, marcado por avanços que deslocam a corporação para o paradigma da Segurança Cidadã, mas também por permanências culturais que limitam a completude da mudança. Trata-se, portanto, de um caso típico de hibridismo institucional, no qual estruturas, normas e práticas convivem em ritmos distintos de transformação.

A substituição da lógica de comando militarizado por uma estrutura chefiada por guardas de carreira foi um ponto de virada relevante. Essa mudança alterou as dinâmicas internas de autoridade, abriu espaço para formas de gestão mais compatíveis com organizações civis e produziu reconfigurações na identidade profissional dos servidores. No entanto, transformações formais não significam automaticamente transformações culturais. Parte dos símbolos associados ao *ethos* militar ainda persiste, seja em rituais, seja em concepções arraigadas sobre autoridade, disciplina e controle. Esses elementos funcionam como camadas sedimentadas de sentido, difíceis de serem removidas em curto prazo.

Observou-se também que a corporação apresenta um movimento de adesão crescente às práticas do policiamento preventivo, da mediação de conflitos e da atuação territorial. As falas dos gestores e o conjunto de respostas dos servidores indicam que as rotinas operacionais se deslocaram do uso prioritário da força para abordagens baseadas em diálogo, proximidade e acompanhamento de demandas comunitárias. Esse reposicionamento não elimina totalmente a herança do policiamento ostensivo tradicional, mas introduz uma nova lógica de atuação, mais sensível ao cotidiano urbano e às vulnerabilidades locais.

A incorporação de sistemas informatizados e de instrumentos de gestão por evidências também se mostrou um aspecto fundamental do processo de mudança. A preferência crescente por relatórios, dados operacionais, procedimentos padronizados e integração com sistemas federais sinaliza que a tomada de decisão se tornou mais técnica e menos dependente de percepções individuais. Isso reforça a tendência de profissionalização e qualificação interna, aproximando a GCC de padrões de gestão pública contemporâneos e reduzindo margens para arbitrariedade e improvisação. Ainda assim, persistem gargalos estruturais — como limitações tecnológicas, falta de interoperabilidade com sistemas estaduais e dificuldade de padronizar fluxos — que impedem que essa racionalização administrativa alcance maior profundidade.

No plano externo, a relação com o Executivo Municipal permanece como um dos principais pontos de vulnerabilidade institucional. A GCC depende integralmente do orçamento e da vontade política da administração municipal, o que gera descontinuidade de projetos, fragilidade de investimentos e instabilidade de prioridades. Diante dessa limitação, a corporação tem buscado apoio em instâncias federais para acessar recursos, equipamentos e programas. Essa estratégia é coerente com a literatura da dependência de recursos, que aponta que organizações podem reconfigurar suas relações com o ambiente externo para reduzir vulnerabilidades internas. Entretanto, essa busca por recursos externos não elimina o problema de origem: a ausência de autonomia financeira dificulta a consolidação da mudança organizacional em longo prazo.

As relações com outros órgãos do campo da segurança pública também contribuem para esse cenário híbrido. A convivência cotidiana com a PM e com a PC é marcada tanto por cooperação quanto por distanciamentos simbólicos. Por um lado, há reconhecimento mútuo e interações operacionais em múltiplas frentes; por outro, subsistem tensões relacionadas à identidade institucional das GMs, à delimitação de competências e ao acesso a sistemas e informações estratégicas. Esse conjunto de ambiguidades evidencia que a estrutura federativa brasileira — altamente concentrada nos estados — ainda não incorporou plenamente o papel das GMs como atores legítimos da política de segurança pública.

Ao articular esses achados com o referencial teórico, observa-se que a GCC exemplifica as dificuldades típicas de organizações públicas que buscam alterar seu modelo de atuação em contextos marcados por fortes legados históricos. A mudança estrutural ocorreu, mas a mudança cultural avança de maneira mais lenta. A incorporação de práticas preventivas se ampliou, mas ainda convive com resquícios de modelos repressivos. A gestão se tornou mais técnica, mas continua vulnerável à volatilidade política. A corporação expandiu seu repertório institucional, mas permanece dependente de estruturas externas para consolidar suas inovações.

Assim, a GCC não pode ser caracterizada simplesmente como uma instituição “desmilitarizada”, nem como uma corporação presa a paradigmas ultrapassados. Ela opera em um ponto intermediário, sustentando simultaneamente elementos antigos e novos, e isso molda sua identidade organizacional. O conceito de hibridismo institucional ajuda a compreender essa coexistência: não se trata de incoerência, mas de um estágio próprio dos processos de mudança gradual, especialmente em organizações públicas.

Em termos de perspectivas futuras, os resultados indicam que o avanço dependerá menos da adoção de novas normas e mais da capacidade de consolidar práticas já iniciadas. A continuidade política, a estabilidade dos investimentos e a redução das resistências internas serão fatores decisivos. Do contrário, há risco de que as transformações permaneçam superficiais, limitadas ao nível simbólico, sem alterar profundamente o funcionamento da instituição.

Em síntese, a GCC apresenta um processo real de transformação, mas ainda incompleto. Sua experiência ilustra as possibilidades e limites da municipalização da segurança pública no Brasil, reforçando que a construção de um modelo não militarizado exige tempo, estabilidade, capacidade administrativa e enfrentamento constante de legados históricos. A GCC avança, mas avança convivendo com tensões, contradições e desafios que ainda precisam ser trabalhados para que o paradigma da Segurança Cidadã possa se consolidar de forma consistente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Giovanna da Silva. **Diversidade de identidades e atuações**: uma revisão da literatura sobre as guardas municipais no Brasil. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/252074> . Acesso em: 17 de nov. 2025.

_____. BARRETO, F. J. Segurança Pública e a possibilidade legal de ampliação da competência da Guarda Civil Municipal. **Revista Processus Multidisciplinar**, v. 6, n. 10, p. 1-8, 2024. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/1190/1168>. Acesso em: 30 de out. 2025.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/YnF7wwP4V9TFhxvbpXJysGq/?format=html&lang=pt> . Acesso em: 17 de nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública (CidadeSusp)**: guia informativo. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/711431887/Guia-Informativo-SUSPCidades> . Acesso em: 02 de nov. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

_____. BRASIL. **Lei n. 10.826**, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.826.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

_____. BRASIL. **Lei n. 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11530.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.

_____. BRASIL. **Lei n. 13.022**, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/13022.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.

_____. BRASIL. **Lei n. 13.675**, de 11 de junho de 2018. Cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

_____. BRASIL. **Lei n. 13.756**, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

_____. BRASIL. **Decreto n. 11.615**, de 21 de julho de 2023. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para estabelecer regras e procedimentos relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinar as atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinar o funcionamento das entidades de tiro desportivo e dispor sobre a estruturação do Sistema Nacional de Armas - Sinarm. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11615.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

_____. BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David Pereira. Guardas Municipais: resistência e inovação. In: **COLEÇÃO SEGURANÇA COM CIDADANIA. Subsídios para construção de um novo fazer segurança pública**. Vol. I. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2006. p. 159–173. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/guardas_municipais_resistencia_inovacao.pdf. Acesso em: 15 de nov. 2025.

_____. BRÍGIDO, Cláudia Aparecida Pereira. **Municipalização da segurança pública no Brasil contemporâneo**: um estudo da participação de municípios mineiros na provisão de serviços. 281 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/CiencSociais_BrigidoCA_2.pdf. Acesso em: 08 de set. 2025.

CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Orgs. da edição brasileira). CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs. da edição original). **Handbook de Estudos Organizacionais**: Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais, v 1. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Glossário**: poder de polícia. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7847-poder-de-policia>. Acesso em: 01 de set. 2025.

_____. CONTAGEM. **Decreto nº 510, de 22 de maio de 2015**. Regulamenta o uso de arma de fogo de calibre permitido pelo Guarda Municipal de Contagem e dá outras providências. 2015. Disponível em: <https://legislacao.contagem.mg.gov.br/legislacao/view/284787>. Acesso em: 15 de out. 2025.

CONTAGEM. **Lei Complementar n. 3, de 11 de julho de 2005**. Altera a Lei nº 3.084, de 14 de julho de 1998, que cria a guarda municipal de contagem e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Contagem. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2005/0/3/lei-complementar-n-3-2005-altera-a-lei-n-3084-de-14-de-julho-de-1998-que-cria-a-guarda-municipal-de-contagem-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 set. 2025.

CONTAGEM. **Lei Complementar n. 9, de 19 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a organização e a estrutura da guarda municipal de contagem e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Contagem. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2005/1/9/lei-complementar-n-9-2005-dispoe-sobre-a-organizacao-e-a-estrutura-da-guarda-municipal-de-contagem-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 set. 2025.

CONTAGEM. **Lei Complementar n. 23, de 01 de novembro de 2006**. Dispõe sobre a criação, a organização e a estrutura da guarda municipal de contagem e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Contagem, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2006/3/23/lei-complementar-n-23-2006-dispoe-sobre-a-criacao-a-organizacao-e-a-estrutura-da-guarda-municipal-de-contagem-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 set. 2025.

CONTAGEM. **Lei Complementar n. 89, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o sistema municipal de defesa social e prevenção à violência e sobre a organização administrativa da secretaria municipal de defesa social e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Contagem, 2010. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2010/8/89/lei-complementar-n-89-2010-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-defesa-social-e-prevencao-a-violencia-e-sobre-a-organizacao-administrativa-da-secretaria-municipal-de-defesa-social-e-da-outras-providencias#google_vignette. Acesso em: 28 set. 2025

CONTAGEM. **Lei Complementar n. 215, de 29 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o Estatuto da Guarda Civil de Contagem, altera denominação de dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Contagem, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2019/29/287/lei-complementar-n-287-2019-altera-a-lei-complementar-n-215-de-29-de-dezembro-de-2016-que-dispoe-sobre-o-estatuto-da-guarda-civil-de-contagem-altera-denominacao-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 29 set. 2025.

CONTAGEM. **Lei complementar n. 228, de 16 de agosto de 2017**. Altera a Lei nº 2.160, de 20 de dezembro de 1990, que Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Contagem e dá outras providências, e a Lei Complementar nº 215, de 29 de dezembro de 2016, que Dispõe sobre o Estatuto da Guarda Civil de Contagem, altera denominação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Contagem, 2017. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2017/22/228/lei-complementar-n-228-2017-altera-a-lei-n-2160-de-20-de-dezembro-de-1990-que-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-contagem-e-da-outras-providencias-e-a-lei-complementar-n-215-de-29-de-dezembro-de-2016-que-dispoe-sobre-o-estatuto-da-guarda-civil-de-contagem-altera-denominacao-e-da-outras-providencias#google_vignette. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. CONTAGEM. **Lei complementar n. 229, de 6 de agosto de 2017**. Altera a Lei nº 2.160, de 20 de dezembro de 1990, que "Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Contagem e dá outras providências", e a Lei Complementar nº 215, de 29 de dezembro de 2016, que "Dispõe sobre o Estatuto da Guarda Civil de Contagem, altera denominação e dá outras providências". **Diário Oficial do Município**. Contagem, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2017/23/229/lei-complementar-n-229-2017-altera-a-lei-n-2160-de-20-de-dezembro-de-1990-que-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-contagem-e-da-outras-providencias-e-a-lei-complementar-n-215-de-29-de-dezembro-de-2016-que-dispoe-sobre-o-estatuto-da-guarda-civil-de-contagem-altera-denominacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 set. 2025.

_____. CONTAGEM. **Lei complementar n. 287, de 05 de novembro de 2019**. Altera a Lei Complementar nº 215, de 29 de dezembro de 2016, que dispõe sobre o Estatuto da Guarda Civil de Contagem, altera denominação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Contagem, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/c/contagem/lei-complementar/2019/29/287/lei-complementar-n-287-2019-altera-a-lei-complementar-n-215-de-29-de-dezembro-de-2016-que-dispoe-sobre-o-estatuto-da-guarda-civil-de-contagem-altera-denominacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 set. 2019.

_____. CONTAGEM. **Lei complementar n. 316, 2022**. Institui plano de cargos, carreira e vencimentos do guarda civil de Contagem. **Diário Oficial do Município**. Contagem, 2022. Disponível em: http://legislativo.cmc.mg.gov.br:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=2635. Acesso em: 25 set. 2025.

CRÉSWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre, RS: Penso, 2014.

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. **Guarda Civil de Contagem: caminhos para a melhoria institucional**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2024a.

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. **Plano Municipal de Segurança Pública de Contagem**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2024b.

CRISP – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. **Plano de trabalho: diagnóstico da violência, criminalidade e desordem urbana do município de Contagem e elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública e Plano de Intervenção da Guarda Civil**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2024c.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, vol. 48, nº. 2, p. 147–60, 1983. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2095101>. Acessado em: 15 Nov. 2025.

FAIAD, Cristiane; COELHO JUNIOR, Francisco Antonio; CAETANO, Patrícia Fagundes; ALBUQUERQUE, Anelise Salazar. Análise profissiográfica e mapeamento de competências nas instituições de segurança pública. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 388-403, 2012.

_____. FARIA, W. Polícia comunitária nos dias atuais e a relação com as guardas municipais no Brasil. **Jusbrasil**. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/policia-comunitaria-nos-dias-atuais-e-a-relacao-com-as-guardas-municipais-no-brasil/2581352231>. Acesso em: 10 nov. 2025.

FERREIRA, Bruno Silva. **Federalismo Fiscal e Autonomia Municipal**: Análise das Implicações na Segurança Pública em São Luís. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 3, n. 17, p. 136-190, 2009, Brasília, DF: Ipea.

_____. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2015. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/9b783df7-48c4-400f-b0ed-67e8f7aa1d39/content>. Acesso em: 24 set. 2025.

FRAGA, Raquel Candia Duarte. **Um estudo sobre a adoção e a implementação de um Centro de Serviços Compartilhados à luz da Nova Sociologia Institucional**. 2016. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUINDANI, Miriam. O processo de gestão da segurança municipal. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 2, n. 4, jul./dez., p. 73–85, 2020.

_____. IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Cidades**: panorama do município de Contagem (MG). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/panorama>. Acesso em: 14 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros: 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. 138 p. (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic).

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2236>. Acesso em: 29 out. 2024.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARIANO, B.D. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: A inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. 1.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **As organizações policiais e os processos de transição entre modelos**: mitos, racionalidade e o campo institucional da polícia. 2011. 234 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, [S.l.], v. 83, n. 2, p. 340-363, Sept. 1977.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Organizações institucionalizadas: mito e cerimonial de sua estrutura formal. In: **Organizações**. Tradução de Manuel Girard. Brasília, DF: SEPLAN; IPEA; CENDEC, 1986.

MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de segurança**: os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MORAES, Luciano de Paula; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; BRUNOZI JR., Antônio Carlos. Isomorfismo institucional no processo de criação dos regimes próprios de previdência social em municípios de Minas Gerais. In: **ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EBAP, 9., 2022, São Paulo. Anais [...]**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022.

MUNIZ, Jacqueline. **O papel dos municípios na política de segurança**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2000.

OLIVEIRA, Isaías Gonçalves de. Guardas municipais: modelos de polícia cidadã. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 171-188, fev./mar. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 24–34, ago./set. 2016.

PERROW, Charles B. Análise Organizacional um e foque sociológica Cap. 3: Burocracia, estrutura e tecnologia. In: **Análise Organizacional**. Editora: Atlas, 1976.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. **The external control of organizations**: a resource dependence perspective. New York: Harper & Row, 1978.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela. Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In: PIRES,

Roberto Rocha Coelho (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 127–152.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. **Organização e Instituição no Velho e Novo Institucionalismo**. São Paulo: Iglu Editora Ltda, 2000.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM. Palco de lutas nacionais dos trabalhadores, Cidade Industrial surge em 1941 como a primeira da América Latina. **Contagem**, 02 maio 2019. Disponível em: <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/32739/palco-de-lutas-nacionais-dos-trabalhadores-cidade-industrial-surge-em-1941-como-a-primeira-da-america-latina>. Acesso em: 14 nov. 2025.

_____. RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 102–119, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/10>. Acesso em: 29 out. 2024.

ROCHA, Thalita Mirian do Amaral. **“Quem Dirige em São Gonçalo Dirige em Qualquer Lugar”**: uma etnografia sobre as práticas e representações da Guarda Municipal de São Gonçalo (RJ). 2015. 149 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Oxford: Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2006.

ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 4, n. 1, art. 7, jan./jul. 2005.

SAAVEDRA, Herbert; MACIEL, Vilmar Duarte. Meandros entre a polícia comunitária e a polícia cidadã. **Revista de Vitimologia e Justiça Restaurativa**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 215-230, fev. 2024. <https://doi.org/10.58725/rivjr.v2i1.57>. Acesso em 4 de nov. 2025.

SANTOS, Lucas Daniel Oliveira. **Integração da Gestão em Segurança Pública**: uma análise das relações interorganizacionais e suas consequências para o programa. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2024.

_____. SAPORI, L. F. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra R.; BOTTINI, Pierpaolo C. (Org.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. p. 763-782. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2372/1/14governanca-na-seguranca-material-do-mj.pdf>. Acesso em: 8 de nov. 2025.

SELZNICK, Philippe. **A Liderança na administração**: Uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SIENA, D. P. B. Descentralização da segurança pública: a ascensão das guardas municipais. **Consultor Jurídico**, 2024.

SILVA, C. A. B.; HOLLER JUNIOR, E. Policiamento de proximidade ante policiamento comunitário: sua aplicabilidade, evolução e adequação para representatividade legal do estado. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.11, n.6, p. 01-15, 2025.

_____. SILVA, S. G. M. B.; SAPORI, L. F. A inserção da Guarda Civil no sistema de segurança pública: o caso da Guarda Civil de Contagem (MG). **Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 22, n. 3, p. 104–132, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.59901/2318-373x/v22n3a3>. Acesso em: 30 set. 2025.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública. Na decisão majoritária, tomada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, o Plenário afastou todas as interpretações judiciais que excluam essas instituições do Sistema de Segurança Pública. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 12 ago. 2025.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCKER, L. G. Institutional theories of organization. **Annual Review of Sociolog**, v. 13, p. 443-464, 1987.

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA – NÍVEL DE COMANDO

O presente roteiro de entrevista foi elaborado com o objetivo de coletar as percepções do comando da Guarda Civil de Contagem (GCC) acerca de sua trajetória institucional, os desafios organizacionais enfrentados e o processo de consolidação de um modelo de segurança cidadã e preventiva. A estrutura temática articula as experiências práticas da corporação com conceitos centrais da Sociologia das Organizações e Segurança Pública.

Módulo I: Trajetória e Legitimidade Institucional

Este módulo busca contextualizar a trajetória da Guarda, abordando a influência de modelos de gestão anteriores e a busca por uma nova legitimidade no contexto da segurança cidadã.

Questões:

- Me conte um pouco da sua trajetória na Segurança Pública até chegar ao comando da Guarda de Contagem.
- Como o(a) senhor(a) avalia a trajetória da Guarda Civil de Contagem desde a sua criação até hoje, especialmente considerando os períodos em que o comando esteve sob a direção de oficiais da Polícia Militar e de membros do Exército Brasileiro?
- Hoje, em que medida o comando da GCC ainda se apoia em práticas do modelo militarizado? Há espaço para conciliar disciplina hierárquica com um perfil mais cidadão?
- Quais mudanças de valores, práticas ou comportamentos ainda precisam ser consolidadas para a GCC se diferenciar da lógica militarizada?

Módulo II: Estratégia e Governança

Este módulo foca nas decisões estratégicas do comando, analisando como o discurso da segurança cidadã se materializa na gestão, nas normas internas e no uso de recursos.

Questões:

- O que significa, para a GCC, adotar o modelo de segurança cidadã em nível estratégico?
- Como o discurso de segurança cidadã tem se refletido em mudanças concretas na gestão da GCC?
- As normas e regulamentos que a GCC passou a adotar (como manuais, certificações e procedimentos padronizados) têm ajudado a mudar a prática da corporação ou servem mais para mostrar formalmente que a instituição está alinhada às exigências externas?
- De que forma diagnósticos, pesquisas e indicadores técnicos têm orientado as decisões estratégicas do comando?
- Como ferramentas tecnológicas (SINESP CAD, monitoramento, drones, canil) têm impactado a gestão estratégica da corporação? *(Pedir para falar um pouco dos Programas existentes).*

Módulo III: Relações Interinstitucionais e Desafios

Este módulo investiga a capacidade da Guarda de atuar de forma autônoma e em cooperação, tratando de sua dependência de recursos e das barreiras à mudança.

Questões:

- Hoje, em que medida a GCC tem autonomia real em relação às demais forças de segurança?
- De que forma o apoio político e as fontes de recursos sustentam a capacidade da GCC de consolidar o modelo de segurança cidadã?
- Como a GCC tem participado de espaços interfederativos e programas nacionais de fortalecimento?
- Como se dá a cooperação com a Polícia Militar e a Polícia Civil?
- Quais resistências internas a GCC enfrenta na consolidação de um modelo cidadão e como o comando tem lidado com elas?
- Como o comando avalia a política de formação e carreira da GCC? Quais lacunas ainda precisam ser supridas?
- Quais são os maiores desafios e riscos institucionais que a GCC enfrenta hoje sob a ótica do comando?

Módulo IV: Conclusão e Futuro Estratégico

Este módulo visa capturar a visão de longo prazo da liderança sobre o papel e a evolução da instituição.

Questões:

- Como o comando imagina a Guarda em 5 a 10 anos? Quais competências e inovações estratégicas precisam ser desenvolvidas?
- Há algo importante que o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar e que não foi perguntado?

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIRETORES

O presente roteiro de entrevista foi desenvolvido para coletar as percepções dos diretores da Guarda Civil de Contagem (GCC), compreendendo como as diretrizes do comando são implementadas no nível intermediário de gestão. O foco reside na análise da comunicação interna, das resistências culturais e da eficácia real das mudanças voltadas ao modelo de segurança cidadã.

Módulo I: Gestão e Comunicação Interna

Este módulo visa entender a trajetória do diretor e como as diretrizes estratégicas se manifestam nos canais de comunicação e *feedback* da corporação.

Questões:

- Me conte um pouco da sua trajetória na Segurança Pública até chegar ao seu cargo na Guarda de Contagem.
- Como descreveria a função de um diretor dentro da Guarda Civil de Contagem?
- Como avalia o processo de comunicação das mudanças vindas do comando para os setores sob sua responsabilidade?
- Existe espaço para que os diretores deem retorno ao comando sobre dificuldades na implementação das mudanças?
- Na sua percepção, existe diferença entre o discurso do comando e a prática real nos setores que coordena? Pode dar exemplos?

Módulo II: Resistências e Transição de Modelo

Este módulo aborda as dificuldades práticas e culturais na transição do modelo tradicional para a segurança cidadã, além de verificar se as estratégias de comando respeitam as realidades do território.

Questões:

- As orientações estratégicas consideram as especificidades dos territórios e áreas de atuação da GCC?
- A comunicação interna tem ajudado a reduzir resistências ou, ao contrário, tem gerado ruídos que dificultam a implementação?

- A adaptação das práticas tradicionais para o modelo de segurança cidadã tem sido bem-sucedida nas equipes sob sua coordenação?
- Os agentes sob sua coordenação têm incorporado o policiamento preventivo no cotidiano? Como essa mudança é percebida?
- O(a) senhor(a) percebe dificuldades ou resistências dos agentes para adotar o novo modelo de segurança cidadã?

Módulo III: Dinâmicas de Poder e Eficácia das Mudanças

Este módulo examina as relações hierárquicas e as dinâmicas de poder na gestão interna, focando na coordenação, nos conflitos e na avaliação da eficácia real *versus* simbólica das reformas.

Questões:

- Como avalia a coordenação entre comando, diretores e gerentes?
- Existem conflitos entre diferentes níveis hierárquicos na implementação das mudanças? Como eles costumam ser resolvidos?
- Quais fatores ou influências internas mais pesam na hora de implementar mudanças nos setores que coordena?
- Quais são os maiores benefícios e os maiores desafios do policiamento preventivo nas equipes sob sua supervisão?
- As mudanças que chegam até os setores realmente têm impacto na prática do trabalho ou ficam mais na formalidade (documentos, normas)?
- O(a) senhor(a) utiliza indicadores, diagnósticos técnicos ou dados de segurança para orientar decisões no setor que coordena?
- Na sua visão, a implementação das mudanças está de fato alinhada com os objetivos estratégicos da GCC?

Módulo IV: Relações Externas e Expectativas Futuras

Este módulo foca na influência do ambiente externo (outras forças de segurança e Prefeitura) no trabalho dos diretores e na visão de futuro para a legitimidade social da Guarda.

Questões:

- Como avalia os treinamentos recebidos pelas equipes? Eles preparam adequadamente para o modelo preventivo e comunitário? Quais lacunas ainda precisam ser supridas?
- Tensões ou limitações na cooperação com PM, PC ou outros órgãos de segurança impactam o trabalho das equipes? De que forma?
- Como o(a) senhor(a) avalia o apoio da Prefeitura às mudanças que afetam os setores sob sua responsabilidade?
- A GCC está bem posicionada para consolidar o modelo de segurança cidadã nos próximos anos? Que riscos ou oportunidades enxerga nesse processo?
- Quais inovações (tecnológicas, administrativas ou operacionais) o(a) senhor(a) considera prioritárias para os próximos anos?
- O que pode ser feito, a partir da gestão intermediária, para que a comunidade reconheça e confie mais na atuação da GCC?
- Há algo importante que o(a) senhor(a) gostaria de acrescentar e que não foi perguntado?