POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA URBANA EM GUARULHOS (2017–2024): GOVERNANÇA, GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS E CONTRIBUIÇÕES PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS 11 e ODS 16

Public Policies for Urban Security in Guarulhos (2017–2024): Governance, Evidence-Based Management, and Contributions to the Sustainable Development Goals – SDG 11 and SDG 16

GUSTAVO HENRIC COSTA
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

WILSON LEVY BRAGA DA SILVA NETO
UNINOVE – UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

Comunicação:
O XIV SINGEP foi realizado em conjunto com a 14th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com a SPARK (Society for Promoting Academic Research and Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA URBANA EM GUARULHOS (2017–2024): GOVERNANÇA, GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS E CONTRIBUIÇÕES PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS 11 e ODS 16

Objetivo do estudo
Analisar a política municipal de segurança pública de Guarulhos (2017–2024), examinando sua articulação com os ODS 11 e 16 e identificando como governança colaborativa, capacidades estatais e gestão baseada em evidências influenciam sua implementação e efetividade.

Relevância/originalidade
O estudo evidencia a segurança pública como política transversal, destaca a implementação incremental dos ODS nos municípios e demonstra que governança em rede, capacidades estatais e uso de evidências fortalecem políticas públicas, oferecendo subsídios para pesquisas comparativas e aperfeiçoamento da gestão municipal.

Metodologia/abordagem
A pesquisa adota estudo de caso qualitativo, com apoio de indicadores quantitativos, baseado em análise bibliográfica, documental e dados secundários. Examina a política de segurança de Guarulhos (2017–2024), considerando governança, capacidades estatais, evidências e alinhamento aos ODS 11 e 16.

Principais resultados
A análise demonstra que Guarulhos fortaleceu capacidades institucionais, governança colaborativa, prevenção e gestão baseada em evidências, alinhando-se funcionalmente aos ODS 11 e 16. Persistem desafios na institucionalização da Agenda 2030, avaliação de resultados e consolidação de mecanismos permanentes de coordenação.

Contribuições teóricas/metodológicas
O estudo integra capacidades estatais, governança colaborativa, gestão baseada em evidências e ODS 11 e 16 em um modelo analítico para avaliar políticas municipais de segurança, oferecendo referencial teórico-metodológico replicável para pesquisas comparativas e análise da implementação local da Agenda 2030.

Contribuições sociais/para a gestão
O estudo oferece subsídios para o aperfeiçoamento da gestão municipal da segurança pública, destacando capacidades estatais, governança colaborativa e gestão baseada em evidências como instrumentos para fortalecer políticas preventivas, integração institucional e implementação local dos ODS e do SUSP.

Palavras-chave: Governança, Desenvolvimento Sustentável, Segurança Pública Municipal, Segurança Pública, ODS

Public Policies for Urban Security in Guarulhos (2017–2024): Governance, Evidence-Based Management, and Contributions to the Sustainable Development Goals – SDG 11 and SDG 16

Study purpose
To analyze the municipal public security policy of Guarulhos (2017–2024), examining its alignment with SDGs 11 and 16 and identifying how collaborative governance, state capacities, and evidence-based management influence its implementation and effectiveness.

Relevance / originality
The study highlights public security as a cross-cutting policy, emphasizes the incremental implementation of the SDGs at the municipal level, and demonstrates that network governance, state capacities, and the use of evidence strengthen public policies, thereby providing a basis for comparative research

Methodology / approach
The research employs a qualitative case study—supported by quantitative indicators—based on a review of literature and documents, as well as secondary data. It examines the security policy of Guarulhos (2017–2024), considering governance, state capacities, evidence, and alignment with SDGs 11 and 16.

Main results
The analysis demonstrates that Guarulhos has strengthened institutional capacities, collaborative governance, and evidence-based prevention and management, aligning itself functionally with SDGs 11 and 16 Challenges persist regarding the institutionalization of the 2030 Agenda, the evaluation of results, and the consolidation of permanent

Theoretical / methodological contributions
The study integrates state capacities, collaborative governance, evidence-based management, and SDGs 11 and 16 into an analytical model to evaluate municipal security policies, offering a replicable theoretical-methodological framework for comparative research and the analysis of the local implementation of the 2030 Agenda.

Social / management contributions
The study provides insights for improving municipal public security management, highlighting state capacities, collaborative governance, and evidence-based management as tools to strengthen preventive policies, institutional integration, and the local implementation of the SDGs and the SUSP.

Keywords: Governance, Sustainable Development, Municipal Public Security, Public Security, SDG

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA URBANA EM GUARULHOS (2017–2024): GOVERNANÇA, GESTÃO BASEADA EM EVIDÊNCIAS E CONTRIBUIÇÕES PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS 11 e ODS 16

1 Introdução

O crescimento da urbanização, a intensificação das desigualdades socioespaciais, a diversificação das formas de violência e a ampliação das demandas por proteção da população transformaram significativamente a forma como os Estados estruturam as políticas públicas de segurança. A segurança pública deixou de ser compreendida exclusivamente como atividade policial voltada à repressão criminal e passou a integrar uma agenda mais ampla de governança urbana, articulada ao planejamento territorial, à mobilidade, à assistência social, à educação, à saúde, à defesa civil e ao desenvolvimento sustentável. Essa mudança acompanha a evolução da literatura sobre governança pública, segundo a qual problemas públicos complexos exigem coordenação entre múltiplos atores e níveis de governo, superando modelos burocráticos tradicionais em favor de arranjos colaborativos, integração institucional e gestão orientada por resultados (Ansell & Gash, 2008; Kettl, 2002; Osborne & Gaebler, 1992; Rhodes, 1996).

No campo da segurança pública, esse processo manifesta-se pela valorização de estratégias preventivas, do planejamento territorial, da inteligência e do uso sistemático de evidências na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, aproximando-se da abordagem da *Evidence-Based Public Policy* (Head, 2016; Nutley et al., 2007). No Brasil, essa transformação ocorre paralelamente ao fortalecimento da atuação municipal na segurança urbana. Embora a Constituição Federal atribua aos estados a responsabilidade pelas polícias militares e civis (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 144), o Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei nº 13.022/2014, e a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), Lei nº 13.675/2018, consolidaram uma arquitetura federativa baseada na cooperação entre União, Estados e Municípios, reconhecendo o papel estratégico das guardas municipais na proteção preventiva, na preservação dos bens, serviços e instalações municipais e na integração das políticas de segurança (Brasil, 1988; Brasil, 2014; Brasil, 2018).

Essa evolução institucional converge com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, que incorpora a segurança como dimensão do desenvolvimento sustentável. Entre seus objetivos, destacam-se o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, que propõe tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, e o ODS 16, voltado à redução da violência, ao fortalecimento das instituições públicas, ao acesso à justiça e à promoção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas (ONU, 2015). Sob essa perspectiva, a implementação dos ODS depende de processos de territorialização das políticas públicas, nos quais governos subnacionais adaptam objetivos globais às especificidades locais, fortalecendo capacidades institucionais e mecanismos de governança.

O município de Guarulhos é o segundo maior município do Estado de São Paulo e importante polo logístico nacional, em razão de sua inserção na Região Metropolitana de São Paulo e da presença do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos, o município apresenta elevada complexidade urbana, intensa circulação de pessoas e mercadorias e desafios relacionados à gestão do território, à prevenção da violência e à coordenação interinstitucional. Em resposta a esse cenário, a Prefeitura de Guarulhos elaborou o Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2024, em conformidade com as diretrizes do SUSP, estabelecendo objetivos voltados ao fortalecimento institucional da Guarda Civil Municipal (GCM), à integração entre órgãos públicos, ao aperfeiçoamento da inteligência, ao emprego de

tecnologias e ao aprimoramento do planejamento e da gestão da segurança pública municipal (Guarulhos, 2024).

A modernização institucional da segurança pública municipal em Guarulhos também se evidencia pela especialização funcional da GCM, com a criação e consolidação de unidades voltadas a diferentes dimensões da segurança urbana, como a Inspetoria de Patrulhamento Ambiental, a Inspetoria de Patrulhamento de Trânsito (IPTRAN), a Inspetoria de Patrulhamento e Ações Sociais Preventivas (IPASP), a Ronda Ostensiva Municipal (ROMU) e o Grupamento de Operações com Cães (Canil). Essa estrutura amplia a capacidade preventiva e operacional da corporação, aproximando sua atuação das diretrizes do Estatuto Geral das Guardas Municipais, que reconhece as guardas como instituições de proteção municipal preventiva, orientadas pelos princípios da cidadania, dos direitos humanos e da integração com os demais órgãos de segurança pública (Brasil, 2014).

Complementarmente, o Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Guarulhos (2021–2024) incorporou mecanismos de planejamento estratégico, gestão por resultados, produção de informações e cooperação interinstitucional, incluindo a articulação com forças estaduais, sistema de justiça e Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) (Guarulhos, 2021). Tais iniciativas refletem uma transição para modelos de governança colaborativa, nos quais a efetividade das políticas públicas depende da coordenação entre diferentes atores institucionais e sociais (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2010).

A escolha do período de 2017 a 2024 decorre da consolidação de mudanças institucionais observadas na política municipal de segurança, abrangendo a vigência do SUSP e a elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social. A presente pesquisa não considera a institucionalização formal da Agenda 2030 na política municipal durante todo o período analisado, ao contrário, investiga se as ações desenvolvidas pelo município apresentam convergência substantiva com os princípios estabelecidos pelos ODS 11 e 16, especialmente quanto ao fortalecimento institucional, à prevenção da violência, à integração interinstitucional e ao aprimoramento da governança pública.

Apesar da expansão da produção científica sobre segurança pública no Brasil, permanecem relativamente escassos os estudos que examinam, de forma integrada, a atuação municipal sob as perspectivas da governança colaborativa, das capacidades estatais, da gestão baseada em evidências e da Agenda 2030. Essa lacuna torna-se particularmente relevante em municípios de grande porte, cuja capacidade administrativa permite a implementação de políticas públicas complexas e potencialmente inovadoras.

Diante desse cenário, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: De que maneira as políticas públicas de segurança urbana desenvolvidas pelo município de Guarulhos entre 2017 e 2024 apresentam convergência com os ODS 11 e 16, à luz dos referenciais de governança pública, gestão baseada em evidências e coordenação interinstitucional? Parte-se da hipótese de que o fortalecimento das capacidades institucionais da Secretaria para Assuntos de Segurança Pública e da Guarda Civil Municipal, associado aos mecanismos de integração previstos na legislação nacional e no Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, ampliou a capacidade do município de formular e implementar políticas públicas preventivas, consistentes com os princípios da Agenda 2030. Assim, o objetivo do estudo consiste em analisar a política municipal de segurança pública de Guarulhos no período de 2017 a 2024, examinando sua convergência com os ODS 11 e 16 a partir do referencial do ciclo de políticas públicas, da governança colaborativa e da gestão baseada em evidências, contribuindo para o debate sobre o papel dos municípios na implementação de políticas de segurança orientadas ao desenvolvimento sustentável.

2 Referencial Teórico

2.1 Governança pública, capacidades estatais e segurança urbana

As transformações sociais, econômicas e institucionais ocorridas nas últimas décadas modificaram profundamente a forma como os Estados contemporâneos enfrentam problemas públicos complexos. A intensificação da urbanização, a ampliação das desigualdades socioespaciais, a diversificação das formas de violência e a interdependência entre diferentes atores sociais demonstraram os limites dos modelos tradicionais de administração pública baseados exclusivamente em estruturas hierárquicas, procedimentos formais e atuação isolada dos órgãos estatais. Nesse contexto, a segurança urbana passou a ser compreendida como uma política pública multidimensional, cuja efetividade depende da articulação entre instituições governamentais, sociedade civil, produção de conhecimento e instrumentos de gestão orientados por evidências.

A literatura sobre Administração Pública identifica uma trajetória de transformação dos modelos de gestão estatal. O modelo burocrático weberiano, fundamentado na racionalidade formal, especialização funcional e autoridade hierárquica, foi essencial para a consolidação do Estado moderno, ao estabelecer princípios de impessoalidade e previsibilidade administrativa. Entretanto, diante de problemas complexos e dinâmicos, como a violência urbana, esse modelo apresentou limitações relacionadas à fragmentação institucional e à baixa capacidade de adaptação (Bevir, 2012; Denhardt & Denhardt, 2015).

A partir da década de 1980, a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) emergiu como resposta às críticas dirigidas ao modelo burocrático, propondo maior eficiência administrativa, descentralização, avaliação de desempenho e utilização de indicadores para mensuração de resultados (Hood, 1991). No campo da segurança pública, essa perspectiva contribuiu para o desenvolvimento de práticas como planejamento estratégico, definição de metas institucionais, monitoramento estatístico e avaliação de desempenho operacional. Contudo, a aplicação excessivamente gerencial desse modelo recebeu críticas por sua tendência a reduzir problemas sociais complexos a indicadores quantitativos isolados, desconsiderando fatores políticos, territoriais e sociais que influenciam a produção da violência (Osborne, 2010).

Como alternativa às limitações tanto do modelo burocrático tradicional quanto de uma visão exclusivamente gerencial, consolidou-se o paradigma da governança pública (*Public Governance*), que compreende a formulação e implementação das políticas públicas como processos coletivos envolvendo múltiplos atores e diferentes níveis institucionais. Para Rhodes (1996), a governança caracteriza-se pela existência de redes interdependentes de organizações que compartilham recursos e responsabilidades, reduzindo a centralidade exclusiva do Estado como único produtor de soluções públicas. Osborne (2010) amplia essa abordagem ao destacar a coprodução de valor público, na qual resultados sociais dependem da interação entre governos, organizações privadas, comunidades e cidadãos.

No campo da segurança urbana, essa mudança paradigmática representa uma transição de modelos centrados exclusivamente na repressão criminal para abordagens preventivas e integradas. Estudos clássicos demonstraram que a violência não resulta apenas da ausência de policiamento, mas também de fatores associados à organização territorial, desigualdade, fragilidade comunitária e oportunidades criminais (Goldstein, 1990; Skogan, 2006). Dessa forma, estratégias contemporâneas como policiamento comunitário, policiamento orientado por problemas (*Problem-Oriented Policing*) e prevenção situacional passaram a enfatizar diagnóstico territorial, participação comunitária, integração institucional e atuação preventiva.

Goldstein (1990) argumentou que o policiamento tradicional, frequentemente, atua sobre as consequências imediatas dos conflitos, sem necessariamente enfrentar suas causas estruturais. O modelo de policiamento orientado por problemas, desenvolvido pelo autor, propõe que as instituições de segurança identifiquem problemas específicos, analisem suas causas e desenvolvam respostas adaptadas às características de cada território. Essa perspectiva

aproxima-se dos modelos contemporâneos de gestão pública baseados em conhecimento, informação e capacidade analítica.

Nesse sentido, a gestão baseada em evidências (*Evidence-Based Policy*) tornou-se componente relevante das políticas públicas contemporâneas. Essa abordagem defende que decisões governamentais devem incorporar dados estatísticos, pesquisas científicas, avaliações sistemáticas e informações administrativas para aumentar a efetividade das intervenções públicas (Head, 2016; Nutley, Walter, & Davies, 2007). Na segurança urbana, essa perspectiva manifesta-se por meio do uso de análise criminal, georreferenciamento, sistemas integrados de informação, monitoramento territorial e avaliação de resultados.

Entretanto, a utilização de evidências não deve ser interpretada como substituição da dimensão política da tomada de decisão. Conforme Head (2016), políticas públicas eficazes dependem da combinação entre conhecimento científico, experiência institucional e valores democráticos. Assim, dados e tecnologias funcionam como instrumentos de qualificação da decisão pública, mas sua aplicação exige capacidade institucional, governança adequada e compreensão das especificidades sociais dos territórios.

A discussão sobre capacidades estatais complementa esse debate ao buscar compreender por que determinados governos conseguem formular e implementar políticas públicas mais efetivas do que outros. Para Gomide e Pires (2014), capacidades estatais correspondem aos recursos técnicos, administrativos, políticos e institucionais que permitem ao Estado transformar objetivos públicos em ações concretas. Essas capacidades incluem qualificação burocrática, coordenação entre instituições, disponibilidade de recursos, sistemas de informação e mecanismos de planejamento e avaliação.

No âmbito municipal, tais capacidades tornam-se especialmente relevantes porque governos locais enfrentam problemas complexos em contextos de restrições orçamentárias e dependência de articulação federativa. A segurança urbana exige não apenas recursos operacionais, mas também capacidade de coordenação entre diferentes órgãos públicos, integração de informações e planejamento territorial. Dessa forma, a qualidade institucional das administrações municipais constitui elemento determinante para compreender a implementação de políticas preventivas e integradas.

A relação entre governança pública, capacidades estatais e segurança urbana estabelece, portanto, o primeiro eixo analítico deste estudo. Parte-se do pressuposto de que políticas municipais de segurança mais consistentes dependem da combinação entre estruturas institucionais capazes, mecanismos colaborativos de coordenação e instrumentos de gestão orientados por evidências.

2.2 Federalismo, municipalização da segurança pública e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

A compreensão da segurança pública no Brasil exige considerar as características do modelo federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Diferentemente de sistemas centralizados, o federalismo brasileiro distribui competências administrativas, políticas e financeiras entre União, estados, Distrito Federal e municípios, produzindo um ambiente institucional marcado simultaneamente pela autonomia dos entes federados e pela necessidade permanente de coordenação intergovernamental. Essa característica torna a segurança pública um campo particularmente complexo, pois envolve múltiplas instituições, diferentes níveis decisórios e responsabilidades compartilhadas.

O Art. 144 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida por órgãos federais e estaduais, incluindo Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Embora a redação constitucional tenha atribuído protagonismo

operacional aos estados, especialmente no policiamento ostensivo e na investigação criminal, a dinâmica das cidades brasileiras demonstrou que os municípios passaram a desempenhar papel crescente na prevenção da violência, na proteção dos espaços públicos e na promoção de políticas de segurança cidadã (Brasil, 1988).

Esse processo está relacionado ao movimento mais amplo de descentralização administrativa iniciado com a Constituição de 1988. Conforme argumenta Abrucio (2005), o federalismo brasileiro pós-1988 ampliou significativamente a participação dos municípios na implementação de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais e urbanas. Entretanto, essa ampliação de responsabilidades ocorreu em um cenário de assimetria institucional, no qual diferentes municípios apresentam capacidades administrativas, financeiras e técnicas distintas para formular e executar políticas públicas.

No campo da segurança pública, essa realidade produziu uma tensão entre competência constitucional e demanda social. Ainda que os municípios não possuam atribuição constitucional equivalente à dos estados no policiamento ostensivo, passaram a ser pressionados pela população e pelos desafios urbanos a desenvolver estratégias próprias de prevenção da violência. Esse fenômeno é denominado municipalização da segurança pública, caracterizado pela crescente participação dos governos locais em ações relacionadas à prevenção criminal, proteção comunitária, ordenamento urbano e integração institucional.

A municipalização da segurança, contudo, não representa substituição das atribuições estaduais ou federais, mas uma mudança na compreensão da política pública de segurança. A literatura contemporânea passou a reconhecer que a prevenção da violência depende de fatores territoriais, sociais e institucionais que ultrapassam a atuação policial tradicional. Dessa forma, políticas municipais de iluminação pública, urbanização, educação, assistência social, proteção de grupos vulneráveis e mediação de conflitos passaram a ser compreendidas como componentes relevantes de uma estratégia ampliada de segurança urbana (Sampson, 2012; UNDP, 2022).

Nesse processo, as Guardas Municipais assumiram posição estratégica. Criadas originalmente com foco na proteção dos bens, serviços e instalações municipais, essas instituições tiveram suas atribuições ampliadas progressivamente pelo desenvolvimento normativo e institucional brasileiro. O marco jurídico mais relevante foi a Lei Federal nº 13.022/2014, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais e definiu princípios, competências e limites de atuação dessas corporações (Brasil, 2014; Brasil, 2024).

O Estatuto Geral das Guardas Municipais estabeleceu uma mudança significativa na concepção dessas instituições ao reconhecer sua atuação preventiva, comunitária e integrada. Entre suas competências estão a proteção dos direitos fundamentais, a preservação da vida, o patrulhamento preventivo, a colaboração com órgãos de segurança pública, a mediação de conflitos e a atuação preventiva em territórios municipais (Brasil, 2014). Essa legislação aproximou as Guardas Municipais do paradigma da segurança cidadã, no qual a proteção da população está associada não apenas à repressão criminal, mas também à prevenção, proximidade institucional e fortalecimento da confiança social.

Apesar desse avanço normativo, a efetividade da atuação municipal depende de mecanismos de coordenação federativa. A fragmentação histórica da segurança pública brasileira, marcada pela autonomia institucional das organizações policiais e pela limitada integração entre sistemas de informação, constituiu um dos principais desafios para a formulação de políticas nacionais articuladas. Nesse contexto, a criação do SUSP, por meio da Lei Federal nº 13.675/2018, representou uma tentativa de estabelecer uma arquitetura cooperativa de governança no setor (Brasil, 2018).

O SUSP foi concebido com o objetivo de integrar órgãos e instituições responsáveis pela segurança pública e defesa social, promovendo cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A legislação estabelece princípios como integração, compartilhamento

de informações, planejamento estratégico, atuação coordenada e gestão orientada por resultados (Brasil, 2018). Dessa forma, o sistema aproxima-se dos modelos contemporâneos de governança pública, nos quais problemas complexos são enfrentados por redes institucionais e não por organizações isoladas.

A criação do SUSP também reforçou a importância das capacidades institucionais locais. Embora estabeleça diretrizes nacionais, sua implementação depende da capacidade dos municípios de estruturar órgãos, sistemas de informação, mecanismos de planejamento e formas de articulação com demais instituições. O SUSP não elimina as diferenças entre governos locais; ao contrário, evidencia que a qualidade das políticas municipais está diretamente relacionada às capacidades administrativas disponíveis em cada território (Brasil, 2018).

Essa perspectiva aproxima-se do conceito de governança multinível (*multi-level governance*), segundo o qual políticas públicas contemporâneas são formuladas e executadas por meio da interação entre diferentes níveis governamentais e atores institucionais (Hooghe & Marks, 2003). Na segurança pública, essa abordagem permite compreender que resultados efetivos dependem da capacidade de articulação entre municípios, estados, União, sistema de justiça, organizações comunitárias e demais atores envolvidos.

No caso dos municípios de grande porte, essa necessidade de integração torna-se ainda mais evidente devido à complexidade urbana, ao volume populacional e à diversidade territorial. Cidades metropolitanas concentram desafios relacionados à mobilidade, desigualdade socioespacial, circulação criminal e demandas por proteção de diferentes grupos sociais. Por esse motivo, políticas municipais de segurança tendem a incorporar instrumentos tecnológicos, estruturas de inteligência, centros integrados de operação e mecanismos de cooperação institucional.

No município de Guarulhos, a análise da política municipal de segurança entre 2017 e 2024 será realizada considerando esse processo de transformação institucional. O município, examinado a partir da perspectiva de que a atuação da Guarda Civil Municipal, dos mecanismos de integração operacional e dos instrumentos de gestão adotados localmente, representam manifestações das mudanças mais amplas ocorridas no federalismo brasileiro da segurança pública (Guarulhos, 2024).

A municipalização da segurança pública não deve ser interpretada como transferência integral da responsabilidade criminal aos governos locais, mas como uma ampliação das capacidades municipais de prevenção e coordenação. A partir desse entendimento, o SUSP constitui elemento central para compreender como municípios podem desenvolver políticas públicas integradas, articulando competências federativas, capacidades estatais e governança colaborativa (Brasil, 2018).

2.3 Agenda 2030, ODS 11, ODS 16 e segurança cidadã

A incorporação da segurança pública ao debate internacional sobre desenvolvimento sustentável representa uma mudança modelar na compreensão das relações entre Estado, sociedade e território (PNUD, 1994; ONU, 2015). Durante grande parte do século XX, a segurança foi, predominantemente, associada à capacidade coercitiva do Estado e ao controle da criminalidade por meio de instituições policiais e sistemas de justiça criminal (Weber, 1978; Bayley, 1994). Entretanto, as transformações urbanas, o aumento das desigualdades e a complexificação dos fenômenos de violência demonstraram que a segurança não pode ser compreendida, exclusivamente, como resultado da atuação repressiva, mas como dimensão integrada ao desenvolvimento humano, à qualidade institucional e à sustentabilidade das cidades (PNUD, 1994; ONU-Habitat, 2007; ONU, 2015).

Essa mudança conceitual acompanha a evolução das agendas internacionais de desenvolvimento. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, consolidou a noção de desenvolvimento sustentável como um processo multidimensional, articulando crescimento econômico, inclusão social, proteção ambiental e fortalecimento institucional (ONU, 1992; WCED, 1987). Posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabeleceram metas globais voltadas à redução da pobreza, à promoção do desenvolvimento humano e ao fortalecimento da cooperação internacional (ONU, 2000). De forma mais abrangente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável ampliou essa perspectiva ao reconhecer que a redução das desigualdades, a promoção da paz e a construção de instituições eficazes são condições necessárias para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

A Agenda 2030, aprovada pelos Estados-membros das Nações Unidas, em 2015, estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas destinadas a orientar políticas públicas em diferentes escalas de governo. Diferentemente de agendas anteriores, os ODS incorporaram de forma explícita dimensões relacionadas à governança, justiça, segurança e fortalecimento institucional, reconhecendo que sociedades sustentáveis dependem de instituições capazes de promover direitos, reduzir vulnerabilidades e garantir ambientes urbanos seguros e inclusivos (ONU, 2015).

Nesse contexto, dois objetivos possuem relação direta com a segurança urbana: o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). Embora apresentem enfoques distintos, ambos convergem ao reconhecer que a segurança constitui elemento estruturante da qualidade de vida urbana e da capacidade institucional dos governos (ONU, 2015).

O ODS 11 estabelece como finalidade tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esse objetivo representa uma mudança importante ao deslocar a segurança urbana, de uma perspectiva exclusivamente policial, para uma abordagem territorial e integrada. A segurança passa a ser compreendida como resultado da interação entre planejamento urbano, mobilidade, acesso a serviços públicos, qualidade dos espaços coletivos, redução das vulnerabilidades e fortalecimento da convivência comunitária (ONU, 2015).

Essa perspectiva encontra respaldo na literatura urbana, que demonstra a relação entre organização espacial e produção da segurança. Jacobs (1961), ao discutir a vitalidade das cidades, destacou que a presença contínua de pessoas nos espaços urbanos e a interação comunitária funcionam como mecanismos informais de controle social. Newman (1972), por sua vez, desenvolveu o conceito de “espaço defensável”, argumentando que características físicas do ambiente urbano podem influenciar oportunidades criminais e percepção de segurança. Mais recentemente, abordagens associadas à Prevenção Criminal por Meio do Design Ambiental (*Crime Prevention Through Environmental Design – CPTED*) reforçaram a importância da arquitetura urbana, iluminação, ocupação dos espaços públicos e desenho territorial na prevenção da violência.

Assim, o ODS 11 amplia a compreensão tradicional de segurança ao incorporar fatores urbanos estruturantes. A Meta 11.7, por exemplo, estabelece a necessidade de garantir acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis, especialmente para grupos vulneráveis (ONU, 2015). Essa formulação aproxima-se da ideia de segurança cidadã, segundo a qual, a proteção social depende, tanto da capacidade estatal de prevenir violência, quanto da construção de territórios capazes de promover inclusão, participação e confiança institucional.

O ODS 16, por outro lado, enfatiza a relação entre paz, justiça e qualidade institucional. Seu objetivo central é promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantir acesso à justiça e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Esse objetivo representa uma evolução importante ao reconhecer que violência e fragilidade institucional não

são apenas problemas de segurança, mas obstáculos estruturais ao desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Entre as metas do ODS 16 destacam-se a redução significativa de todas as formas de violência (Meta 16.1), o fortalecimento do Estado de Direito e do acesso à justiça (Meta 16.3), o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes (Meta 16.6) e a ampliação da participação social na tomada de decisões (Meta 16.7) (ONU, 2015). Embora formuladas em escala global, essas metas possuem aplicação direta no nível municipal, especialmente porque os governos locais são responsáveis por implementar políticas que afetam cotidianamente a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos.

Essa abordagem aproxima-se do conceito de segurança cidadã desenvolvido por organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Diferentemente da concepção tradicional centrada exclusivamente no combate ao crime, a segurança cidadã considera a proteção das pessoas, a prevenção da violência, o fortalecimento das instituições democráticas e a participação social como dimensões inseparáveis (UNDP, 2022). Nesse modelo, o Estado permanece como ator central, mas sua atuação ocorre por meio de políticas integradas envolvendo diferentes setores governamentais e sociais.

A literatura sobre eficácia coletiva contribui para aprofundar essa compreensão ao demonstrar que comunidades com maior capacidade de organização, confiança mútua e disposição para atuar coletivamente apresentam melhores condições para prevenir fenômenos violentos (Sampson, 2012). Dessa forma, segurança urbana não depende, exclusivamente, da presença institucional formal, mas também da capacidade de construir relações de cooperação entre Estado e sociedade.

No contexto brasileiro, essa perspectiva dialoga com o processo de fortalecimento da atuação municipal na segurança pública. A implementação dos ODS depende de processos de localização, nos quais princípios globais são adaptados às realidades territoriais específicas. Segundo a ONU, os governos locais possuem papel fundamental na implementação da Agenda 2030, pois grande parte das metas relacionadas ao desenvolvimento sustentável depende de decisões tomadas no nível urbano (ONU, 2015).

Essa lógica é relevante para cidades metropolitanas, caracterizadas por elevada densidade populacional, desigualdades territoriais e complexas dinâmicas de mobilidade. Nesses espaços, políticas de segurança precisam articular ações preventivas, planejamento urbano, tecnologia, proteção social e fortalecimento institucional. Portanto, a segurança urbana passa a ser compreendida como componente transversal das políticas públicas municipais.

A relação entre os ODS 11 e 16 fornece uma base normativa e analítica para avaliar políticas municipais de segurança. O ODS 11 contribui ao enfatizar o território, os espaços urbanos e a construção de cidades seguras e resilientes; o ODS 16 acrescenta a dimensão institucional, destacando a importância da capacidade estatal, da transparência e da efetividade das organizações públicas.

Os ODS 11 e 16 podem ser utilizados, não como indicadores isolados de desempenho, mas como referenciais normativos para analisar como políticas municipais de segurança podem contribuir, simultaneamente, para a redução de vulnerabilidades urbanas e para o fortalecimento institucional. Essa abordagem permite compreender a segurança pública municipal como parte de uma agenda mais ampla de desenvolvimento sustentável, governança democrática e promoção da cidadania.

2.4 Modelo analítico da pesquisa aplicado ao caso de Guarulhos

A partir da literatura revisada, esta pesquisa adota um modelo analítico integrado para compreender a política municipal de segurança pública como resultado da interação

entre capacidades estatais, governança colaborativa, gestão baseada em evidências e alinhamento aos ODS 11 e 16 (ONU, 2015). O modelo parte do pressuposto de que políticas públicas municipais de segurança não podem ser avaliadas exclusivamente por indicadores criminais, mas devem considerar também os arranjos institucionais, os instrumentos de coordenação, os processos decisórios e a capacidade administrativa necessária para sua implementação.

A primeira dimensão analítica corresponde às **capacidades estatais**, compreendidas como os recursos técnicos, administrativos, institucionais e políticos que permitem ao governo formular, executar e avaliar políticas públicas (Gomide & Pires, 2014). No campo da segurança urbana, essa dimensão envolve estrutura organizacional, qualificação dos agentes públicos, planejamento estratégico, disponibilidade de informações, infraestrutura tecnológica e capacidade de articulação com outros órgãos governamentais.

A segunda dimensão refere-se à **governança colaborativa e multinível**, considerando que a segurança pública contemporânea depende da coordenação entre diferentes atores e níveis federativos. Conforme Rhodes (1996) e Ansell e Gash (2008), problemas complexos exigem redes institucionais baseadas em cooperação, compartilhamento de informações e objetivos comuns. Nesse sentido, a análise considera a capacidade municipal de estabelecer relações cooperativas com órgãos estaduais, federais e demais setores da administração pública.

A terceira dimensão envolve a **gestão baseada em evidências**, entendida como a utilização sistemática de dados, indicadores, tecnologias de informação e conhecimento técnico, para orientar decisões públicas (Head, 2016; Nutley, Walter, & Davies, 2007). No âmbito da segurança urbana, essa dimensão inclui mecanismos como análise territorial, sistemas de monitoramento, produção de informações operacionais e avaliação contínua das ações implementadas.

A quarta dimensão corresponde à **convergência com a Agenda 2030**, especialmente com os ODS 11 e 16. O ODS 11 fornece o referencial relacionado à construção de cidades seguras, inclusivas e resilientes, enquanto o ODS 16 enfatiza instituições eficazes, responsáveis e capazes de promover sociedades pacíficas (ONU, 2015; ONU, 2023). Dessa forma, os ODS são utilizados como referência normativa para analisar, em que medida políticas locais de segurança contribuem para o desenvolvimento urbano sustentável e para o fortalecimento institucional.

A política de segurança pública do município de Guarulhos, no período de 2017 a 2024, busca compreender não apenas quais ações foram implementadas, mas quais capacidades institucionais, mecanismos de governança e instrumentos de gestão sustentaram sua formulação e execução. O município apresenta características metropolitanas, elevada complexidade urbana e demandas crescentes por políticas públicas integradas (Guarulhos, 2024). O modelo analítico proposto pode ser sintetizado da seguinte forma:

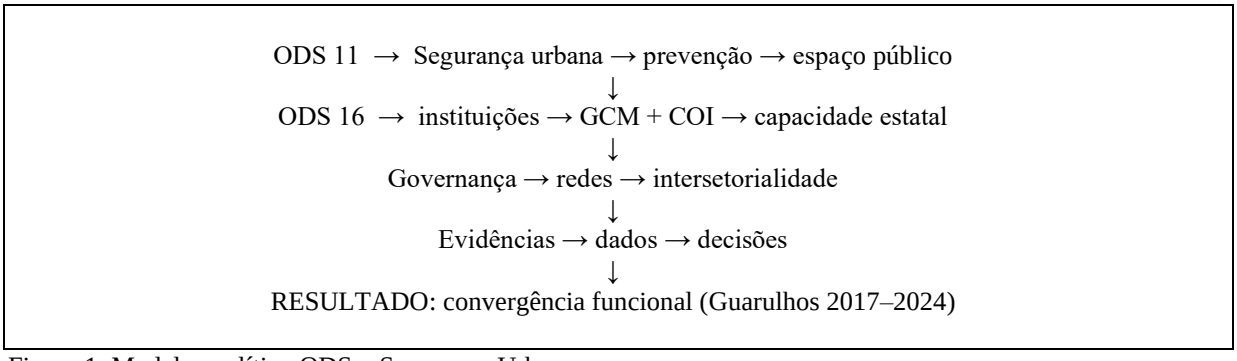


Figura 1. Modelo analítico ODS – Segurança Urbana
Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa estrutura permite analisar a segurança pública municipal como uma política multidimensional, na qual resultados dependem da articulação entre instituições, conhecimento técnico, capacidade administrativa e objetivos de desenvolvimento sustentável. O debate sobre o papel dos municípios brasileiros na segurança pública, examina como governos locais podem transformar competências institucionais em políticas orientadas à prevenção da violência, fortalecimento das instituições e promoção da cidadania.

3 METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com apoio de técnicas quantitativas para análise de indicadores administrativos. Trata-se de um estudo de caso único, de natureza exploratória e explicativa, fundamentado em pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados secundários. O corpus documental compreende a legislação federal, estadual e municipal; Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Guarulhos (2021–2024); relatórios institucionais da Guarda Civil Municipal; indicadores da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP e documentos produzidos por organismos internacionais, especialmente as Nações Unidas.

O estudo tem como unidade de análise o município de Guarulhos, no período de 2017 a 2024, selecionado em razão de sua relevância no contexto metropolitano paulista e da implementação de políticas municipais relacionadas à segurança urbana, governança institucional e uso de tecnologias aplicadas à gestão pública. Segundo Yin (2018), o estudo de caso é adequado para investigar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais, especialmente quando se busca compreender processos institucionais e mecanismos de implementação.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, incluindo legislação, planos municipais, relatórios institucionais, documentos oficiais da Prefeitura de Guarulhos e bases públicas relacionadas à segurança pública. A pesquisa bibliográfica fundamenta as categorias analíticas do estudo, relacionadas à governança pública, capacidades estatais, gestão baseada em evidências, segurança cidadã e Agenda 2030. A utilização de dados públicos observa princípios de transparência, governo aberto e *accountability* institucional (OECD, 2017).

A análise combinará informações qualitativas e quantitativas, permitindo examinar, tanto os arranjos institucionais, quanto indicadores relacionados à política municipal de segurança. Foi utilizada a técnica de adequação ao padrão (*pattern matching*), proposta por Yin (2018), comparando evidências empíricas do caso estudado com padrões teóricos previamente definidos.

O modelo analítico considera quatro dimensões: capacidades estatais, governança colaborativa, gestão baseada em evidências e convergência com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 11 e 16. Assim, a pesquisa busca compreender como a política de segurança pública de Guarulhos incorporou mecanismos de planejamento, integração institucional e produção de informações, identificando avanços, limitações e contribuições para a governança da segurança urbana.

4 Análise crítica e discussão dos resultados: Guarulhos, ODS 11 e ODS 16 (2017–2024)

A análise da política municipal de segurança pública de Guarulhos, no período de 2017 a 2024, evidencia um processo de transformação institucional caracterizado pelo fortalecimento das capacidades administrativas, incorporação tecnológica, ampliação de mecanismos preventivos e desenvolvimento gradual de práticas associadas à governança pública contemporânea. Os resultados indicam que a política municipal apresenta convergência

funcional com os ODS 11 e 16 da Agenda 2030, sobretudo nas dimensões relacionadas à construção de cidades mais seguras, ao fortalecimento institucional e ao aprimoramento da capacidade estatal (Guarulhos, 2024; ONU, 2015). Entretanto, essa convergência ocorre, predominantemente, pela incorporação prática de princípios associados aos ODS, e não pela institucionalização formal da Agenda 2030, como marco orientador da política municipal de segurança.

A especialização funcional da GCM constitui uma dimensão estratégica do processo de fortalecimento das capacidades institucionais da segurança urbana em Guarulhos. A estruturação de unidades especializadas amplia a capacidade operacional da corporação ao permitir respostas diferenciadas conforme a natureza das demandas públicas. Nesse contexto, destacam-se a Inspetoria de Patrulhamento Ambiental, voltada à proteção de áreas de interesse ambiental; a IPTRAN, relacionada ao apoio às ações de segurança viária e ordenamento da mobilidade urbana; a IPASP, direcionada à prevenção da violência e atuação junto a públicos vulneráveis; a ROMU, destinada a ações operacionais de maior complexidade; e o Canil, empregado em atividades de patrulhamento especializado e suporte às ações institucionais (Guarulhos, 2024). Essa diversificação funcional está alinhada ao paradigma contemporâneo de segurança cidadã, no qual as guardas municipais ampliam sua atuação preventiva e comunitária, superando uma perspectiva restrita à proteção patrimonial (Brasil, 2014; UNDP, 2022).

No campo da governança pública, o Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Guarulhos (2021–2024) incorporou diretrizes orientadas ao planejamento estratégico, à gestão por resultados e ao fortalecimento da cooperação entre instituições. Entre as iniciativas previstas destacam-se a ampliação da articulação entre a Guarda Civil Municipal, órgãos estaduais de segurança pública, sistema de justiça e demais atores envolvidos na prevenção da violência, além do fortalecimento dos CONSEGs e da produção de informações estratégicas para subsidiar processos decisórios (Guarulhos, 2021). Essas medidas refletem princípios da governança colaborativa, segundo os quais problemas públicos complexos exigem coordenação interorganizacional, compartilhamento de recursos e construção de objetivos comuns entre diferentes atores institucionais e sociais (Ansell & Gash, 2008; Osborne, 2010).

A primeira dimensão identificada refere-se ao fortalecimento das capacidades estatais municipais. A literatura demonstra que a efetividade das políticas públicas depende da existência de recursos organizacionais, técnicos, administrativos e informacionais capazes de transformar decisões governamentais em ações concretas (Gomide & Pires, 2014). No caso de Guarulhos, observa-se, entre 2017 e 2024, o fortalecimento institucional da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e da GCM, acompanhado pela ampliação de estruturas operacionais, especialização de grupamentos e incorporação de ferramentas tecnológicas voltadas ao planejamento e à gestão da segurança.

A consolidação do Centro de Operações Integradas (COI) representa um elemento relevante desse processo, ao possibilitar maior integração de informações, monitoramento territorial e apoio à tomada de decisão operacional. Essa estrutura aproxima a política municipal de modelos contemporâneos de gestão pública, orientada por dados, nos quais informações sistematizadas são utilizadas para identificar problemas, direcionar recursos e aperfeiçoar respostas governamentais (Head, 2016). Nesse sentido, a experiência de Guarulhos demonstra que municípios podem desenvolver capacidades próprias de formulação e implementação de políticas de segurança, mesmo diante das limitações históricas do federalismo brasileiro (Guarulhos, 2024).

Esse resultado dialoga diretamente com o ODS 16, especialmente com a Meta 16.6, que estabelece a necessidade de desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Segundo a ONU (2023), instituições fortalecidas constituem condição fundamental para sociedades pacíficas e sustentáveis. A modernização administrativa da

segurança municipal de Guarulhos indica avanço institucional, embora ainda permaneçam desafios relacionados à avaliação sistemática de resultados, transparência analítica e consolidação de indicadores próprios de desempenho (Guarulhos, 2024).

A segunda dimensão refere-se à mudança progressiva do paradigma operacional para uma abordagem orientada pela prevenção e pela segurança cidadã. A literatura internacional demonstra que, modelos tradicionais baseados, exclusivamente, na repressão apresentam limitações diante da complexidade da violência urbana, cuja origem está associada a fatores territoriais, sociais e institucionais (Goldstein, 1990; Skogan, 2006). Em Guarulhos, estratégias como policiamento comunitário, prevenção situacional e policiamento orientado por problemas representam alternativas fundamentadas no diagnóstico territorial e na atuação preventiva (Guarulhos, 2024).

Essa mudança pode ser observada por meio da atuação de programas e grupamentos especializados da Guarda Civil Municipal, incluindo iniciativas relacionadas à proteção escolar, enfrentamento à violência doméstica, patrulhamento preventivo e proteção ambiental (Guarulhos, 2024). São ações que indicam aproximação com o conceito de segurança cidadã defendido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2022), segundo o qual a segurança deve ser compreendida como garantia de direitos, proteção da população vulnerável e fortalecimento da convivência democrática.

Essa perspectiva também apresenta relação direta com o ODS 11, especialmente com a Meta 11.7, que estabelece a promoção de espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis. Conforme argumentado por Jacobs (1961), a segurança urbana não depende exclusivamente da presença policial, mas da forma como os territórios são ocupados, utilizados e integrados pela população. De maneira complementar, Sampson (2012) demonstrou que a capacidade comunitária de cooperação e controle social informal influencia diretamente os níveis de segurança dos territórios.

A governança colaborativa é abordada na terceira dimensão, associada à integração institucional. A segurança pública contemporânea deixou de ser compreendida como responsabilidade exclusiva dos órgãos policiais e passou a exigir articulação entre diferentes atores públicos e sociais. Essa perspectiva está alinhada ao conceito de governança em rede, segundo o qual problemas complexos demandam coordenação entre instituições interdependentes (Rhodes, 1996; Osborne, 2010).

No caso brasileiro, essa lógica foi fortalecida pela criação do SUSP, que estabeleceu princípios de integração entre União, estados e municípios. Em Guarulhos, a articulação entre a GCM, estruturas de inteligência, Defesa Civil e demais áreas da administração pública demonstra aproximação com esse modelo colaborativo (Guarulhos, 2024). Entretanto, os resultados também indicam que essa integração ainda apresenta caráter progressivo, com desafios relacionados ao compartilhamento de informações, padronização de procedimentos e institucionalização de mecanismos permanentes de coordenação.

A gestão baseada em evidências foi referenciada na quarta dimensão. A utilização de tecnologias de monitoramento, análise territorial e integração de informações representa avanço significativo na capacidade decisória municipal (Guarulhos, 2024). Conforme Head (2016), políticas públicas orientadas por evidências devem combinar dados científicos, informações administrativas e conhecimento técnico dos gestores. No campo da segurança pública, essa abordagem permite superar decisões exclusivamente reativas e desenvolver estratégias preventivas baseadas na identificação de padrões territoriais (Guarulhos, 2024).

Entretanto, a literatura alerta que tecnologia, isoladamente, não garante melhores resultados. Nutley, Walter e Davies (2007) destacaram que a produção de políticas baseadas em evidências exige processos institucionais de avaliação, aprendizagem organizacional e transparência dos critérios utilizados na tomada de decisão. Assim, embora Guarulhos apresente

avanços importantes na utilização de instrumentos tecnológicos, permanece como desafio a consolidação de sistemas permanentes de avaliação de impacto das políticas implementadas.

A análise integrada permite interpretar a experiência de Guarulhos como um processo de modernização incremental da segurança pública municipal. A convergência com os ODS 11 e 16 manifesta-se, principalmente, em três dimensões: funcional, institucional e normativa. A convergência funcional é a mais evidente, pois as ações desenvolvidas apresentam relação direta com objetivos da Agenda 2030, especialmente prevenção da violência, fortalecimento institucional e qualificação dos espaços urbanos. A convergência institucional apresenta-se em estágio intermediário, considerando o fortalecimento da GCM, da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e das estruturas tecnológicas de gestão. Já a convergência normativa permanece limitada, uma vez que a Agenda 2030 ainda não se apresenta formalmente como eixo estruturante da política municipal de segurança (Guarulhos, 2024).

Portanto, o caso de Guarulhos demonstra que os municípios possuem papel estratégico na implementação local dos ODS, especialmente quando desenvolvem capacidades estatais, mecanismos de governança colaborativa e instrumentos de gestão orientados por evidências. A experiência analisada reforça que a segurança urbana contemporânea deve ser compreendida como política pública transversal, articulada ao desenvolvimento sustentável, à qualidade institucional e à promoção da cidadania.

Conclusão

Este estudo analisou a política municipal de segurança pública de Guarulhos no período de 2017 a 2024, investigando sua convergência com a Agenda 2030 das Nações Unidas, especialmente com os ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), à luz dos referenciais da governança pública, da gestão baseada em evidências, das capacidades estatais e da coordenação interinstitucional. Partiu-se do pressuposto de que o fortalecimento dessas dimensões amplia a capacidade dos governos locais de formular, implementar e aperfeiçoar políticas públicas de segurança orientadas ao desenvolvimento sustentável.

Os resultados evidenciam um processo de modernização institucional da política municipal de segurança, caracterizado pelo fortalecimento da GCM, pela ampliação das estruturas de gestão da SASP, pela consolidação de tecnologias de monitoramento e inteligência e pela expansão de ações preventivas voltadas à proteção de grupos vulneráveis e dos espaços públicos. Essas iniciativas revelam o fortalecimento das capacidades estatais municipais e apresentam convergência com o ODS 16, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de instituições públicas mais eficazes, responsivas e capazes de atuar de forma integrada.

Observou-se, igualmente, a incorporação progressiva dos princípios da segurança cidadã, compreendida como abordagem que privilegia a prevenção da violência, a proteção dos direitos, a atuação territorial e a articulação entre segurança, educação, assistência social, saúde, defesa civil e planejamento urbano. Programas como a Patrulha Maria da Penha, o patrulhamento escolar, a proteção ambiental e o fortalecimento das ações preventivas aproximam a política municipal dos objetivos do ODS 11, ao reconhecer que cidades mais seguras dependem da integração entre políticas urbanas e da qualificação dos espaços públicos.

Os resultados também demonstram a crescente incorporação de instrumentos associados à gestão baseada em evidências, mediante utilização de videomonitoramento, georreferenciamento, monitoramento em tempo real, análise territorial e integração de informações para subsidiar o planejamento operacional. Embora esses avanços fortaleçam a racionalidade decisória e a eficiência administrativa, permanecem desafios relacionados à institucionalização de sistemas permanentes de monitoramento, avaliação de impacto e

transparência analítica, elementos considerados essenciais pela literatura contemporânea sobre políticas públicas orientadas por evidências.

Sob a perspectiva da governança pública, verificou-se que a política municipal evoluiu para arranjos mais colaborativos, aproximando-se do paradigma da governança em rede ao ampliar mecanismos de coordenação entre órgãos municipais, forças estaduais de segurança, sistema de justiça, Defesa Civil e demais instituições envolvidas na prevenção da violência. Esse movimento dialoga com os pressupostos da governança colaborativa ao reconhecer que problemas complexos exigem coordenação horizontal, compartilhamento de informações e construção conjunta de capacidades institucionais. Da mesma forma, observa-se aderência aos princípios estabelecidos pelo SUSP, especialmente no que se refere à integração federativa, ao planejamento articulado e ao fortalecimento da cooperação entre União, estados e municípios, ainda que persistam desafios relativos ao compartilhamento de dados, à coordenação interinstitucional e à continuidade administrativa.

Em resposta à questão de pesquisa, conclui-se que as políticas públicas de segurança urbana desenvolvidas por Guarulhos entre 2017 e 2024 apresentam convergência funcional e incremental com os ODS 11 e 16, em consonância com os referenciais da governança pública e com as diretrizes do SUSP. Todavia, essa aproximação ocorre predominantemente pela compatibilidade entre práticas e objetivos, e não pela institucionalização formal da Agenda 2030, como eixo estruturante da política municipal de segurança.

O objetivo proposto pelo estudo foi alcançado ao demonstrar que a experiência de Guarulhos evidencia a crescente capacidade dos municípios de desempenhar papel estratégico na implementação de políticas públicas de segurança urbana alinhadas ao desenvolvimento sustentável. A análise do ciclo de políticas públicas permitiu compreender como processos de formulação, implementação e aperfeiçoamento institucional contribuíram para fortalecer a atuação municipal, evidenciando que a efetividade dessas políticas depende da articulação entre capacidades estatais, governança colaborativa, coordenação interinstitucional e produção sistemática de evidências.

Entre as limitações, destacam-se o uso de dados secundários, a ausência de microdados operacionais, a dificuldade de mensurar causalidade direta entre políticas e resultados e a limitação de indicadores locais padronizados da Agenda 2030. Essas restrições indicam a necessidade de pesquisas complementares.

Do ponto de vista teórico, o estudo reforça a compreensão da segurança pública como política transversal, evidencia que a implementação dos ODS, em nível municipal, tende a ocorrer de forma incremental e implícita, e destaca a importância das capacidades estatais, da governança em rede e do uso de evidências para a efetividade das políticas públicas. Sob o ponto de vista aplicado, o caso de Guarulhos oferece evidências que podem subsidiar pesquisas comparativas e o aperfeiçoamento de políticas públicas orientadas pela cooperação interinstitucional, pelo SUSP e pelo desenvolvimento sustentável.

Por fim, por tratar-se de um estudo de caso único, os resultados não podem ser generalizados para outros municípios, embora ofereçam evidências relevantes para contextos metropolitanos com características semelhantes, com análises de impacto de tecnologias como videomonitoramento, avaliações longitudinais da atuação de guardas municipais, investigações sobre percepção de segurança e confiança institucional, e estudos sobre a institucionalização dos ODS em governos locais brasileiros.

Referências

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41–67.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (2014). *Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm

Brasil. (2018). *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; 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. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm

Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública. (2024). *Mapa da Segurança Pública 2024: Ano-base 2023*. Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Bayley, D. H. (1994). Police for the future. Oxford University Press.

Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford University Press.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). Routledge.

Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. McGraw-Hill.

Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Ipea.

Head, B. W. (2016). Toward more "evidence-informed" policy making? Public Administration Review, 76(3), 472–484.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.

Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. Random House.

Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Johns Hopkins University Press.

Newman, O. (1972). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. Macmillan.

Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. Policy Press.

ONU-Habitat. (2007). *Enhancing urban safety and security: Global report on human settlements 2007*. Earthscan. https://unhabitat.org/global-report-on-human-settlements-2007-enhancing-urban-safety-and-security

Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. OECD Publishing.

Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Addison-Wesley.

Prefeitura Municipal de Guarulhos. (2021). *Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Guarulhos 2021–2024*. Guarulhos, SP: Secretaria Municipal de Segurança Pública/Secretaria de Segurança Urbana.

Prefeitura de Guarulhos. (2024). *Portal da Transparência de Guarulhos*. https://portaldatransparencia.guarulhos.sp.gov.br

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.

Sampson, R. J. (2012). *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. University of Chicago Press.

Skogan, W. G. (2006). *Police and community in Chicago: A tale of three cities*. Oxford University Press.

United Nations - ONU. (1992). Report of the United Nations Conference on Environment and Development: Rio de Janeiro, 3–14 June 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1). United Nations. https://digitallibrary.un.org/record/170126

United Nations - ONU. (2000). United Nations Millennium Declaration (A/RES/55/2). United Nations. https://undocs.org/A/RES/55/2

United Nations - ONU. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations.

United Nations Development Programme - UNPD. (2022). *Human development report 2021–2022: Uncertain times, unsettled lives*. UNDP.

United Nations - ONU. (2023). *The Sustainable Development Goals Report* 2023. United Nations.

Weber, M. (1978). Economy and society: An outline of interpretive sociology (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press. (Obra original publicada em 1922).

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE