

## ARTIGO

# ANÁLISE DE COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS À ABORDAGEM DA SEGURANÇA CIDADÃ<sup>1</sup>

**BRIVALDO PINTO SOARES NETO**

Doutorando em Administração, Mestre em Administração, Advogado especialista em Direito Público e Administrador especialista em Gestão Pública; Professor na Universidade Paulista (UNIP) e Analista Governamental no Estado do Pará.

**País:** Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

**E-mail:** brivaldosoares@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3846-9886>

**DIANA CRUZ RODRIGUES**

Doutora em Administração. Professora na Universidade da Amazônia (UNAMA) no Programa de Pós-Graduação em Administração, na linha de Gestão Pública e do Desenvolvimento. É líder do grupo de pesquisa "Observatório de Política, Tecnologia e Desigualdades" (OPTEI).

**País:** Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

**E-mail:** dicruzrodrigues@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6670-8907>

**MÁRIO VASCONCELLOS SOBRINHO**

Doutor em Estudos do Desenvolvimento. Professor na Universidade da Amazônia (UNAMA) no Programa de Pós-Graduação em Administração e na Universidade Federal do Pará (UFPA) no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local. Líder do Grupo de Pesquisa "Gestão Social e do Desenvolvimento Local" (GESDEL).

**País:** Brasil **Estado:** Pará **Cidade:** Belém

**E-mail:** mariovasc@ufpa.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6489-219X>

**Contribuições dos(as) autores(as):** Brivaldo Pinto Soares Neto - 1º autor: conceitualização (líder), análise formal (igual), investigação (líder), metodologia (líder), redação – rascunho original (líder). Diana Cruz Rodrigues – 2ª autora: conceitualização (suporte), análise formal (igual), investigação (suporte), metodologia (suporte), redação - revisão e edição (líder). Mário Vasconcellos Sobrinho – 3º autor: investigação (suporte), redação - revisão e edição (suporte).

**Data de Recebimento:** 18/01/2024 **Data de Aprovação:** 26/03/2024

**DOI:** 10.31060/rbsp.2025.v19.n2.2121

---

## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a disputa de ideias em uma política municipal de segurança pública, pela aplicação do Modelo de Coalizão de Defesa, para examinar os desafios à abordagem da segurança cidadã. As crenças dos principais atores da política e a existência de coalizões de defesa no subsistema são examinadas. A pesquisa foi realizada por meio de um estudo de caso qualitativo na política de

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultante de uma dissertação de mestrado.

segurança pública do município de Belém (Pará, Brasil), entre 2010 e 2021. A crença dominante da política apresentou uma orientação ao combate repressivo-ostensivo da criminalidade. Há outros atores na política com crenças divergentes, principalmente associados à abordagem de segurança cidadã, porém eles encontram-se insulados em funções específicas, sem ações coletivas coordenadas, não proporcionando a formação de uma coalizão de defesa local. Destacamos desafios relacionados às mudanças em uma política municipal de segurança pública orientada para a segurança cidadã.

**Palavras-Chave:** Política de Segurança Pública. Segurança Cidadã. Modelo de Coalizão de Defesa. Guarda Municipal.

## ADVOCACY COALITIONS ANALYSIS IN MUNICIPAL PUBLIC SECURITY POLICY: CHALLENGES TO CITIZEN SECURITY APPROACH

### ABSTRACT

The paper analyzes the dispute of ideas in a municipal public security policy based on the Advocacy Coalition Framework, to examine the challenges to the approach of citizen security. The beliefs of the main policy actors and the existence of advocacy coalitions in the subsystem are examined. The research was carried out through a qualitative case study in the public security policy of the municipality of Belém (Pará, Brazil), between 2010 and 2021. The dominant belief of the policy presented an orientation towards the repressive-ostensive fight against crime. There are other actors in politics with divergent beliefs, mainly associated with the citizen security approach, but they are insulated in specific functions, without coordinated collective actions, not providing the formation of a local advocacy coalition. We highlight challenges related to changes in a municipal public security policy oriented towards citizen security.

**Keywords:** Public Security Policy. Citizen Security. Advocacy Coalition Framework. Municipal Guard.

### INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a disputa de ideias em uma política municipal de segurança pública no Brasil, pela aplicação do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), para examinar os desafios para implementação da abordagem da segurança cidadã no processo de política local. As pesquisas baseadas no MCD apresentam, em geral, duas direções principais de contribuição: uma orientada ao avanço do próprio modelo teórico e outra orientada para trazer *insights* às áreas de política específicas, por meio do modelo. Esta pesquisa associa-se à segunda direção, buscando contribuir com estudos da política de segurança pública a partir de uma abordagem cognitiva que realça as disputas ideológicas em seu processo de política.

A abordagem de Segurança Cidadã em políticas de segurança pública parte da compreensão de uma natureza multicausal da violência e da heterogeneidade de suas manifestações, de modo que busca a proteção dos cidadãos contra qualquer tipo de violência, incluindo as de natureza econômica, social e cultural que possam causar mortes e danos à integridade física e psicológica dos cidadãos (FBSP, 2016). A segurança cidadã se diferencia em dois principais aspectos das abordagens convencionais de segurança pública: quanto à abrangência, a segurança cidadã avança para além de uma visão de segurança pública restrita à proteção da vida e da propriedade, ampliando o sentido para a proteção da plena cidadania

**Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã**

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

(Souza, 2015); e, quanto à racionalidade, a segurança cidadã se associa a abordagens pós-modernas ou críticas da criminologia, no qual o foco está na vítima e na prevenção do crime (Sozzo; Azevedo, 2016).

A abordagem da Segurança Cidadã se originou na Colômbia, sendo aplicada na prevenção e controle da criminalidade em 1995. Sua implementação ocorreu pela integração de múltiplos programas setoriais (e.g. educação, esporte, cultura, saúde etc.) em nível local, com a participação da sociedade civil (Freire, 2009). A partir da experiência bem-sucedida na Colômbia, a abordagem se disseminou para outras experiências de políticas de segurança pública na América Latina. Uma das experiências de disseminação no Brasil foi realizada pela cooperação técnica internacional sobre Segurança Cidadã, envolvendo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e as Nações Unidas, com a colaboração de técnicos colombianos.

A concepção de segurança cidadã se contrapõe à abordagem de segurança pública advinda da teoria da dissuasão, baseada em medidas de ênfases repressivas, como a ampliação do patrulhamento ostensivo e o aumento das redes de vigilância e das prisões que, conforme Sozzo e Azevedo (2016), influenciaram o modelo burocrático-militar da segurança pública brasileira. Assim, apesar da Senasp adotar o marco conceitual de segurança cidadã em suas diretrizes formativas e normativas, Souza (2015) realça que esses esforços não significam a efetiva materialização da abordagem de segurança cidadã no desenho das políticas de segurança pública no país.

No contexto brasileiro, os governos municipais são um dos focos de indução para adoção de práticas de segurança cidadã, devido à abordagem dar ênfase à implementação da política em escala local, com associação às políticas sociais básicas (como educação e assistência social), e ao caráter preventivo. O governo federal estabeleceu medidas normativas e de fomento para incentivar experiências de segurança cidadã nos governos municipais, por exemplo com incentivos às adesões municipais ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o Livro Azul das Guardas Municipais (Brasil, 2019a) e a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária (Brasil, 2019b).

Cabe lembrar que, no Brasil, os governos municipais podem constituir Guardas Municipais, conforme art. 144, § 8 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2024) e Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014), e outros órgãos associados à segurança pública (e.g. organizações de regulação do trânsito, ordem pública, defesa pública). Apesar do caráter facultativo e de dificuldades orçamentárias-financeiras em muitos municípios brasileiros, há um crescimento constante na criação de Guardas Municipais (GM), conforme levantamento da Federação Nacional de Sindicato dos Guardas Municipais (Fenaguardas, [s.d.]). A GM, de forma específica, e as políticas de segurança pública no âmbito municipal, de forma mais ampla, devem priorizar aspectos preventivos, conforme orientações normativas, algumas dessas com explícitas referências à proteção da cidadania (Livro Azul das Guardas Municipais e Lei nº 13.022/2014).

Contudo, observamos que existe uma diversidade de atuações nos municípios, inclusive com conotações de políticas mais ostensivas (Souza, 2015; Oliveira Jr.; Alencar, 2016). Oliveira Jr. e Alencar (2016) buscam explicar essa postura mais ostensiva na esfera municipal por efeitos de isomorfismo, em que as GM passam a se assemelhar aos órgãos de polícia dos governos estaduais. Tal isomorfismo ocorre a partir de diferentes mecanismos institucionais, como: (1) pelo legado histórico repressivo-ostensivo da segurança pública brasileira, principalmente marcado no período ditatorial; (2) pela interação com policiais militares que atuaram como gestores de GM em sua fase de constituição (previsto no art. 15 da Lei nº 13.022/2014 e em prática comum anterior a tal legislação) ou que participaram de processos formativos do quadro de

pessoal da GM; e (3) pelas práticas sociais e pelas relações de poder estabelecidas em ações conjuntas entre os órgãos policiais e as GM.

Um exemplo de atuação de GM mais ostensiva foi identificado no município de São Paulo (Souza, 2015; Silva *et al.*, 2019). O município de São Paulo, que apresenta o maior PIB municipal per capita no país (IBGE, 2018), foi o primeiro a fundar um órgão equivalente a GM no Brasil. A Guarda Civil Metropolitana (GCM) do município foi criada em 1986, com o papel primordial de proteger os logradouros públicos e as pessoas da metrópole. A partir de 2014, o órgão assumiu também a responsabilidade por ações de enfrentamento da criminalidade e da violência (Silva *et al.*, 2019). Souza (2015) evidenciou que as práticas da GCM paulistana são identificadas, tanto em processos judiciais quanto por relatos de membros da sociedade, como análogas às da Polícia Militar estadual, realizando blitz, ações de reintegração de posse e combate à desordem urbana.

Assim, observamos que as divergências entre abordagens de segurança pública de matrizes dissuasivas e repressivas *versus* matrizes preventivas se constituem em disputas de ideias no processo da política. Apesar da constituição da segurança cidadã como alternativa para processos de políticas de segurança pública, atores que defendem tal abordagem se deparam, nos processos da política, com outros que possuem concepções diferentes, inclusive aquelas historicamente estabelecidas na política brasileira, de ênfase repressiva e ostensiva. Diante do exposto, consideramos que a aplicação do MCD em estudos de política de segurança pública possibilita iluminar essas disputas de ideias, identificando as diferenças de crenças entre os atores no processo de política. Além disso, auxilia a compreender o grau de coordenação coletiva com que tais atores estão agindo para influenciar a mudança (ou não) da política.

Especificamente, analisamos as crenças dos principais atores da política de segurança pública municipal de Belém (Pará, Brasil) para compreender os desafios da implementação de práticas orientadas à segurança cidadã, considerando as divergências de ideias e de organização coletiva no processo da política. O estudo de caso do processo de política de segurança pública do município de Belém tem duas características propícias para realçar disputas de ideias pela aplicação do MCD: (1) a ascensão da área de segurança pública à agenda no âmbito municipal nos últimos 10 anos, em que a GM apresentou uma forte estruturação e o gasto percentual em segurança pública, em comparação com o PIB municipal, foi considerado elevado no estudo de Madeira *et al.* (2018); e (2) o potencial de divergência de ideias, a partir de mudanças de orientação partidária na última eleição municipal, e de múltiplas abordagens de ações estaduais na área municipal, na área de segurança pública.

## **APLICANDO O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) surgiu na década de 1980, no campo dos estudos do processo de política (*policy process*), com publicações seminais de Sabatier e Jenkins-Smith (Sabatier, 1988; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). O modelo faz parte de uma abordagem cognitiva do processo de política, com uma ênfase às relações de conflito e competição neste processo (Heikkila; Cairney, 2018). Em sua origem, o MCD emergiu nos estudos sobre política ambiental nos Estados Unidos da América e focava na explicação de processos de mudança na política e no papel da informação e do conhecimento científico (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.*, 2018). No entanto, no decorrer das décadas seguintes, o MCD teve sua aplicação ampliada para diversos setores de política (Weible; Sabatier; Flowers, 2008) e

**Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã**

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

em contextos políticos-institucionais distintos (Sabatier; Weible, 2007). Com efeito, diferentes revisões teóricas-conceituais foram desenvolvidas no modelo (Sabatier; Weible, 2007; Weible *et al.*, 2011).

O MCD apresenta um escopo amplo em termos conceituais e de proposições sobre as mudanças nos processos da política, articulando dinâmicas de coordenação coletiva, aprendizados e conflitos entre atores da política (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Em virtude dessa amplitude, em sua operacionalização, é comum que pesquisadores realizem recortes ou definam um escopo específico de aplicação (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). Nesta pesquisa, nosso foco de aplicação está nos conceitos de subsistema da política, coalizões de defesa e, principalmente, no sistema de crenças dos atores da política.

O subsistema da política é a unidade de análise principal do MCD e seu delineamento corresponde ao procedimento de delimitação do processo da política a ser analisado, sendo entendido como uma partição semiautônoma de um sistema político mais amplo (Weible; Sabatier; Mcqueen, 2009; Capella; Brasil, 2015). Embora o subsistema da política seja suscetível a efeitos externos desse sistema político mais amplo, ele se configura enquanto uma delimitação de escopo de pesquisa de nível intermediário de análise. Neste nível, foca-se no processo de política em um tema e em um território específico (Sabatier; Weible, 2007; Capella; Brasil, 2015). Nesta pesquisa, o subsistema da política a ser analisado é o processo de política municipal de segurança pública em Belém (Pará, Brasil).

Para delinear as fronteiras do subsistema da política, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem a identificação de atores que buscam sistematicamente influenciar na política. Esses atores da política, em atuação no subsistema, tornam-se as unidades primárias de análise para análise das crenças da política e a formação de possíveis coalizões de defesa. As coalizões de defesa são conceituadas como um conjunto de atores que compartilham crenças essenciais no âmbito da política e coordenam suas ações de forma não-trivial, com o objetivo de influenciar o subsistema da política (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Jenkins-Smith *et al.*, 2018).

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) elaboraram o conceito de coalizão de defesa como uma alternativa de agregação de atores da política, pois é mais adequada para análises de longo prazo, em comparação à agregação convencional referente a afiliações em organizações formais. Isso porque as coalizões podem acomodar atores da política que mudam de cargos e organizações ao longo do tempo. As coalizões de defesa apresentam três papéis fundamentais no processo da política: (1) constituem alianças para sustentar programas e políticas, tanto no nível partidário e parlamentar quanto na sociedade; (2) atuam na mobilização de membros como uma característica intrínseca, buscando constantemente apoiadores para a concepção defendida; e (3) estabelecem espaços de debate e aprendizado em relação à política, possibilitando antecipar mudanças e corrigir erros (Sabatier; Weible, 2007).

Porém, apesar da centralidade do conceito de coalizão de defesa no MCD, a existência de coalizões em um determinado subsistema de política não pode ser tomada como premissa. Coalizões de defesa podem surgir, crescer ou desaparecer no processo da política. No âmbito do MCD há, atualmente, um conjunto de estudos que tem se dedicado a analisar as condições de formação e os mecanismos de funcionamento de coalizões de defesa (Weible *et al.*, 2019; Rychlik; Hornung; Bandelow, 2021). Neste artigo, as coalizões de defesa são analisadas por duas características principais: o compartilhamento de crenças por atores e a coordenação de ações coletivas.

O principal elemento agregador dos atores da política em uma coalizão de defesa corresponde à noção de crenças da política. No MCD, os atores individuais possuem sistemas de crenças que orientam suas ações

e representações de mundo, as quais incidem sobre o processo da política. É por meio desses sistemas de crenças que as coalizões incorporam proposições causais sobre os problemas a serem enfrentados na política (atributos, causas e consequências), definem objetivos, estratégias e públicos-alvo, bem como legitimam critérios de avaliação (Leifeld, 2013).

O sistema de crenças no MCD é composto por uma estrutura hierárquica de crenças, a qual seria formada por três níveis: (i) crenças profundas, de nível mais abrangente, referente a valores normativos e ontológicos gerais aplicáveis a múltiplos subsistemas de políticas, por exemplo, as crenças relacionadas a projetos políticos (crenças liberais ou conservadoras); (ii) crenças da política, de nível intermediário, que correspondem às orientações normativas e empíricas condizentes ao subsistema da política específico, concepções de causas de problemas, valores prioritários e alternativas de soluções preferenciais; e (iii) aspectos secundários, de nível operacional, que referem-se a diretrizes sobre um subconjunto temático ou sobre instrumentos específicos de atuação no subsistema de política, predominantemente baseados em vivências empíricas e mais propensos a aprendizados e mudanças (Weible; Sabatier; Mcqueen, 2009; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

Na área da segurança pública, há uma tendência de vinculação de crenças profundas associadas às posições conservadoras serem alinhadas às abordagens repressivas-ostensivas, que se fundamentam na teoria da dissuasão. Enquanto crenças profundas associadas às posições progressistas tem maior aderência às abordagens preventivas (de redução das oportunidades de violência) e de participação social, como a da segurança cidadã. Cano (2006) realçou que a área de segurança pública no Brasil, desde a redemocratização vem sofrendo uma crescente disputa entre diferentes paradigmas de política. O autor estabelece a existência de disputas entre o que denominou de paradigma de “guerra ao crime” (abordagem repressiva-ostensiva) e de iniciativas de “democratização” nas políticas de segurança pública, na qual incluiu a concepção de segurança cidadã.

Essa disputa entre abordagens de segurança pública também tem sido analisada no contexto organizacional, como nos estudos de Ferreira e Borges (2020, 2021) sobre as dificuldades de implementação de práticas de policiamento comunitário (abordagem preventiva), frente ao predomínio de um modelo tradicional de policiamento baseado na cultura de combate (ênfase repressiva com abordagem exclusivamente reativa da polícia). Os autores (2020) também examinaram contradições das práticas de adoção de instrumentos de gestão associados aos gerencialismo (com ênfase à avaliação quantitativa e ao controle de índices de criminalidade) para avaliação do policiamento comunitário. Desse modo, os autores articulam interrelações entre as disputas de ideias sobre segurança pública e sobre a instrumentalização de modelos de gestão.

Apesar de estudos evidenciarem a disputa de ideias na política e na gestão da segurança pública, há pouca publicação nacional e internacional na temática de segurança pública usando o MCD como abordagem analítica. Em levantamento bibliográfico realizado em 2023, na base Web of Science (com os termos de busca *Advocacy Coalition* e *Public Security*), encontramos somente 27 artigos publicados. Tal lacuna de estudos específicos com o MCD pode se relacionar a um *gap* mais geral, observado por Flom (2020), de que as instituições policiais, componente substantivo da área de segurança pública, continuam sendo um tema pouco estudado nas áreas de Ciência Política, Administração Pública e Políticas Públicas, especialmente quanto à sua interação com representantes políticos e no processo da política. Entendemos que seja relevante avançar em uma agenda de pesquisa sobre a influência de aspectos políticos e disputas ideológicas nessa área.

Dos artigos sobre política de segurança pública com uso do MCD revisados, identificamos que uma linha de discussão corresponde aos processos de mudança (ou resistência a essa) em políticas, alinhada, assim, aos objetivos originais do MCD. Um exemplo de pesquisa sobre processos de mudança está em Santander (2020), que analisou narrativas utilizadas pelos atores do governo da Colômbia para alcançar legitimidade para a política nacional antidrogas e consolidar uma estratégia social. Outros exemplos de pesquisa sobre a disputa de ideias frente às práticas estabilizadas em políticas estão em: Hughes *et al.* (2017), que analisam a persistência de uso de cães na detecção de drogas ilícitas; e em Eder, Libisseller e Schneider (2021), que discutem a persistência de políticas antiterroristas no contexto europeu. Outra linha de pesquisa encontrada corresponde à análise sobre o uso de evidências científicas nos processos de política (Ritter *et al.* 2018; Rossow; Ugland; Baklien, 2015). E, por fim, também encontramos estudos sobre aprendizados na política (Schröer, 2014).

## PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa se caracteriza por um estudo de caso qualitativo sobre o processo da política municipal de segurança pública em Belém (Pará, Brasil), que constitui o subsistema da política em análise pelo MCD. O procedimento metodológico do estudo de caso é usado para delimitar o escopo do subsistema da política, considerando-se as complexas interseções entre o caso e seu contexto (Yin, 2015). Assim, operacionalizamos as interrelações entre o sistema político (contexto) e o subsistema da política (caso) na pesquisa.

A pesquisa foi dividida em duas etapas. A primeira etapa foi compreender o contexto histórico no qual o subsistema da política se constituiu e identificar as principais estruturas organizacionais de funcionamento. Esse mapeamento considerou o período de criação das principais organizações em funcionamento no subsistema, da década de 1980 até 2009, permitindo a delimitação do escopo e a identificação de atores-chave. A segunda etapa correspondeu à análise das crenças existentes no subsistema da política, no período de 2010 a 2021, considerando o período de, no mínimo, 10 anos recomendado no MCD (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Entre as crenças existentes, buscamos verificar aquelas predominantes na política, considerando os atores em cargos-chave, os documentos de formulação e avaliação da política e as ações implementadas de forma prioritária.

A coleta de dados foi realizada de agosto de 2020 até fevereiro de 2022, baseada em pesquisa documental e entrevistas. A pesquisa documental abrangeu a coleta de documentos legais e de gestão da segurança pública do município, como: Plano Plurianual (PPA); Planejamento Estratégico de órgãos; Relatórios de Gestão; legislações diversas; dentre outros. Também foram realizadas 10 entrevistas com atores do subsistema da política, nas quais buscamos entender a visão de atores-chave, além de alcançar certa pluralidade de funções. As entrevistas contemplaram: atores dos órgãos governamentais municipais do subsistema (quatro entrevistados da Guarda Civil Municipal, um da Defesa Civil, um da Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém e um da Coordenadoria Geral de Ordem Pública); uma entrevista com integrante de órgão do governo estadual incidente no subsistema (Instituto de Ensino de Segurança do Pará); outra com membro da imprensa local; e, por fim, outra com membro de comissão de organização não-governamental atuante no tema (Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/PA).

A identificação das crenças dos atores no subsistema da política foi desenvolvida por meio de análise de conteúdo (Schreier, 2014), baseada nas categorias expostas no Quadro 1, por processo de codificação *a posteriori*. A análise das crenças nesta pesquisa focou no segundo e no terceiro níveis do sistema de crenças do MCD, as crenças da política e seus aspectos secundários, as quais, entendemos, abrangem o nível de análise correspondente à orientação da segurança cidadã ou abordagens concorrentes.

## QUADRO 1

## Categorias para análise das crenças da política dos atores no subsistema de segurança pública municipal de Belém

Categorias	Descrição
Objetivo focal	Finalidades da política de segurança pública.
Estratégia para atuação	Forma prioritária de atuação pelo governo municipal na política de segurança pública.
Intersetorialidade e Coordenação	Inter-relações dos órgãos de segurança pública municipal com outros órgãos municipais e da sociedade (intersetorialidade), e existência de estruturas ou mecanismos de coordenação da política entre órgãos municipais ou com órgãos estaduais e federais.
Investimentos prioritários	Investimentos prioritários orçados e executados na política de segurança pública municipal.
Resultados principais	Resultados e produtos da política que recebem prioridade de divulgação.
Formação e conduta do agente público municipal	Conteúdo, responsáveis por e processo de instrução constituídos para formação de agentes municipais na política de segurança pública e conduta percebida desses agentes quando investidos na atribuição.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

## SUBSISTEMA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE BELÉM: CRENÇAS DA POLÍTICA E DESAFIOS À ABORDAGEM DA SEGURANÇA CIDADÃ

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, as políticas de segurança pública municipais no Brasil percorreram trajetórias significativamente complexas no contexto do federalismo e das relações intergovernamentais do sistema de segurança pública brasileiro. Nesse contexto, influem os legados históricos institucional de ênfase repressiva, bem como as interações com as demais organizações governamentais (estaduais e federais) e da sociedade, inclusive pela pressão da elevação da criminalidade (Freire, 2009; Cano, 2006).

O aparato legal-administrativo voltado aos governos municipais na segurança pública realça a sua atuação preventiva desde a CF de 1988 e em outras diretrizes (e.g. Lei nº 13.022/2014; Livro Azul das Guardas Municipais; e Matriz Curricular de Formação e Qualificação). A partir de tal previsão, emergiriam desenhos de políticas orientados às ações educativas e preventivas, inibidoras de oportunidades de violência e intersetoriais (envolvendo políticas de educação, assistência social e ordenamento público), em convergência com a abordagem da segurança cidadã. Porém, dada a complexidade das influências anteriores citadas, as políticas de segurança pública municipais tendem a variar, sendo necessária a análise de contextos locais.

### O CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO INICIAL DO SUBSISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL DE BELÉM

Os órgãos governamentais embrionários do subsistema da política de segurança pública de Belém foram criados na década de 1980. A Comissão da Defesa Civil foi criada em 1984, por meio da Lei nº 7.269 (Belém,

**Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã**

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

1984), com o objetivo de agir de forma proativa e no socorro à sociedade em casos de calamidade pública e demais situações análogas, com ênfase à proteção da vida. Em seguida, com foco na proteção patrimonial, a Guarda Civil Municipal (GCM/BEL) foi criada em 1986, pela Lei nº 7.346 (Belém, 1986), para atuar na proteção dos bens e serviços públicos da prefeitura municipal, incluindo a vigilância de unidades, sendo instituído o cargo de Vigilante Municipal. Por fim, em 1989, por meio da Lei nº 7.475 (Belém, 1989), foi criada a Companhia de Transporte de Belém (CTBEL), que além da função de organização e regulação do serviço público de transporte de passageiros, tinha a responsabilidade principal pela ordenação e fiscalização da malha viária municipal, relacionada assim à noção de proteção da vida dos cidadãos no trânsito.

A Defesa Civil permaneceu com estrutura relativamente estável, voltada à manutenção de atividades básicas, sem constituir um quadro próprio permanente de servidores ao longo do tempo. No Plano Plurianual (PPA) de 2006 a 2009, essa situação pôde ser exemplificada pela única citação associada à Defesa Civil corresponder à verba denominada “manutenção do órgão”. A CTBEL não era citada nos PPAs do período, mas, considerando sua natureza jurídica de empresa pública, tinha arrecadação própria relacionada às atividades regulatórias de trânsito, que lhe permitia autonomia financeira e certa atenção governamental quanto à geração de receitas.

A GCM/BEL era o órgão que mais recebia atenção governamental pela atividade de segurança pública. Além dos recursos de manutenção do órgão, houve investimentos para desenvolvimento da estrutura operacional, conforme evidencia o programa no PPA 2006-2009, com o objetivo de “proteção de serviços, instalações e bens municipais”, o qual previa investimentos relacionados à ampliação das instalações da GCM/BEL, aquisição de frota de veículos, reaparelhamento e implantação de um sistema de monitoramento por câmera de segurança em vias públicas urbanas (Belém, 2005).

Nesse contexto inicial do subsistema da política, caracterizado pela atuação predominante dos três órgãos examinados, entendemos que a política municipal apresentava sentido estrito às duas concepções básicas de segurança pública: (1) proteção à vida, com ênfase na Defesa Civil e na CTBEL; e (2) proteção ao patrimônio público, com ênfase na GCM/BEL.

Contudo, nos últimos anos desse período, algumas alterações relevantes foram observadas. Em 2007, o governo federal implementou o Pronasci e seus desdobramentos (como o Curso de Polícia Comunitária). O Pronasci foi um dos movimentos políticos na área da segurança pública no país que, mediante incentivo à adesão dos governos municipais, ampliava a função das GM de uma visão restrita à proteção patrimonial para uma concepção mais ampla de segurança pública (FBSP, 2016). Exemplo dessa ampliação foi a elaboração da 1ª Matriz Curricular de Formação de Guardas Civis Municipais provenientes da Senasp e da Academia Nacional de Polícia, em 2009, quando foi estabelecida como função das GM a análise de falhas sociais provenientes do complexo processo de urbanização para a prevenção de crimes.

Apesar da orientação do Pronasci e da citada Matriz Curricular estarem relacionadas à abordagem preventiva e de segurança cidadã, a abertura de escopo para atuação municipal na segurança pública favoreceu também outras abordagens concorrentes (inclusive aquelas repressivas-ostensivas) a se mobilizarem para atuação no processo da política. Cabe ressaltar que o governo municipal de Belém não aderiu ao Pronasci à época, mas realizou investimentos próprios de aparelhamento da GCM/BEL que, embora passível de justificativa formal preventiva, estabelecia um conjunto de recursos importantes para outras formas de atuação.

## O SUBSISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL DE BELÉM DE 2010-2021: ANÁLISE DAS CRENÇAS DA POLÍTICA

A partir de 2010, há uma consolidação da ampliação da atuação da segurança pública municipal para a proteção do cidadão e o enfrentamento da criminalidade, com crescente fortalecimento da GCM/BEL como principal órgão do subsistema de segurança pública municipal. Essa ampliação da segurança pública municipal pode ser encontrada em diversos documentos oficiais, como no PPA de 2010-2013 (Belém, 2009), em que consta “Garantir o bem-estar do cidadão, dos bens, serviços e instalações do Município, com ações preventivas de segurança pública e respeito aos direitos humanos”; e no PPA 2018-2021 (Belém, 2017), em que consta “Intensificar as ações integradas de prevenção à violência e o enfrentamento à criminalidade na promoção da cultura da paz”.

Verificamos também que havia na descrição dos planos municipais uma preocupação em destacar expressões associadas à abordagem de segurança cidadã, como “ações preventivas”, “bem-estar do cidadão” e “cultura da paz”, conforme as diretrizes nacionais. Contudo, ao analisar os dados orçamentários, verificamos a permanência da centralidade de ações na GCM/BEL com aumento da infraestrutura, medidas de inteligência e aparelhamento para ações ostensivas. Um dirigente da GCM-BEL desse período relatou:

[...] a GCM/BEL conta com 1.149 agentes em sete grupamentos; além da Romu [Ronda Ostensiva Municipal] e do GPU [Grupamento de Patrulhamento Urbano], há ainda os grupos de ações táticas, os de ações com cães e a Ronda da Capital. [...] Tenho Canil, Choque, Tático e Moto. Não me falta nada, só mais pessoal, pois meu povo é velho, são mais de quinze anos sem concurso. (Entrevistado A, 2022).

A importância da GCM/BEL como principal órgão de segurança pública municipal também se revela na concessão de autonomia administrativa e jurídica no período, pela Lei nº 8.769/2010, que torna a GCM/BEL uma autarquia. Destacamos que a redação do art. 1º dessa lei acrescenta, além da nova organização da GCM/BEL, a competência “institucional da segurança urbana municipal e atribuições de proteger sua população”.

Outro órgão que sofreu mudanças de atuação no período foi a CTBEL, que foi alterada para Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém (SeMOB), tornando-se responsável pelo estabelecimento do plano de mobilidade urbana, além do procedimento tradicional de fiscalização das vias, conforme Lei nº 9.031/2013 (Belém, 2013). Por fim, houve a criação da Coordenadoria Geral de Ordem Pública, por meio da Lei nº 9.403/2018 (Belém, 2018) no subsistema. A Coordenadoria Geral de Ordem Pública ficou responsável por estabelecer o bom ordenamento e o uso adequado dos logradouros e espaços públicos e privados do município, visando ao cumprimento da legislação de posturas, obras, saúde sanitária, dentre outras.

O fortalecimento institucional da GCM/BEL, da SeMOB e da Ordem Pública também foi reconhecido pela composição do Sistema de Segurança Pública Municipal de Belém, instituído pelo Decreto Municipal nº 97.653/2020 (Belém, 2020). Diferentemente, a Defesa Civil permaneceu com estrutura e funcionamento similar ao observado no período anterior e não foi designada a compor tal Sistema municipal.

Em 2021, ocorreu uma mudança partidária no governo municipal, assumindo um partido de pauta progressista. As duas principais mudanças institucionais foram: (1) a criação da função denominada “Relacionamento com a Comunidade”, junto ao gabinete do Comando da GCM/BEL; e (2) a definição de

## Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

uma Defesa Civil mais associada à assistência social, reforçando o afastamento desse órgão do subsistema municipal da segurança pública e a aproximação das políticas sociais.

Nesse subsistema da política de segurança pública municipal de 2010 a 2021, foram identificadas três crenças da política, conforme descrito no Quadro 2.

### QUADRO 2

#### Categorias para análise das crenças da política dos atores no subsistema de segurança pública municipal de Belém

Categorias	Crenças da política		
	Proteção à Vida e Assistência	Combate repressivo-ostensivo à criminalidade	Segurança cidadã e proximidade com a comunidade
Objetivo focal	Foco na proteção à vida dos munícipes, com ênfase à assistência em casos de sinistros ou condições de notória precariedade.	Foco na redução dos índices de criminalidade por ações combativas de natureza repressiva-ostensiva.	Foco na prevenção de crimes por ações intersetoriais para promoção de coesão social e de uma cultura de paz.
Estratégias para atuação	Parcerias com ONGs em campanhas com fins de assistência social e com o Corpo de Bombeiros para prevenção, fiscalização e socorro em caso de sinistro	Criação de grupamentos e unidades táticas voltadas para ações repressivas-ostensivas e atuações em parceria com as polícias estaduais.	Implementação de canais de interação com as comunidades e desenvolvimento de projetos sociais.
Intersetorialidade e coordenação	Relativa atenção à intersetorialidade (voltada a ONGs e de coordenação horizontal com setores de urbanização e ordenamento), com pouca preocupação à coordenação vertical.	Baixa atenção à intersetorialidade e coordenação horizontal, com atuação reativa focada no atendimento a demandas de outros órgãos municipais. Boa receptividade à submissão à coordenação vertical no âmbito do sistema estadual de segurança pública.	Ênfase à intersetorialidade e coordenação horizontal junto a políticas sociais, principalmente de educação e esporte.
Investimentos priorizados	Execução dedicada a pessoal e infraestrutura para fiscalização técnica e ações humanitárias (abrigo e subsistência).	Foco no aparelhamento, por meio de material bélico e infraestrutura, para patrulhamento e rondas.	Foco em equipamentos e pessoal voltados a uma maior presença nas comunidades e responsividade às suas demandas.
Resultados principais	Atenção associada aos eventos de ordem assistencial e ações de socorro em sinistros.	Atenção para indicadores de criminalidade, denúncias recebidas e ações de abordagens, apreensões de produtos ilícitos e recuperação de bens furtados.	Responsividade às demandas sociais, principalmente de organizações coletivas e sociais.
Formação e conduta do agente público	Influência formativa e de conduta do Corpo de Bombeiro, unidades de urbanização e ONGs, com uma combinação de nuances técnicas (principalmente, engenharias) e assistenciais.	Formação com influência pela doutrina militar e com ênfase a habilidades para condutas táticas e operacionais (cursos que preparamos para rua como táticos e ostensivos).	Formação com foco preventivo e habilidades para “trato social” e proximidade com as comunidades. Atenção acessória para capacitações e implementação de sistemas de inteligência.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A crença de “Proteção à Vida e Assistência” foi encontrada somente relacionada à Defesa Civil, a qual herdou uma concepção original de proteção à vida e aquisição de maior sensibilização a ações de assistência social. Um dos atores relatou:

[...] Agora, busco um papel mais de “associativismo” bem encaminhado com a Cruz Vermelha e vários grupos de voluntários. De modo geral, a Defesa Civil realiza campanhas pontuais para minimizar o sofrimento de pessoas que perderam tudo, ou quase tudo, em incêndios. Porém, sabemos que existem centenas de famílias em situação de vulnerabilidade e que, não necessariamente, são alvos dessas campanhas específicas. Pensando nisso e confiando na generosidade de nossa gente, decidimos transformar a nossa van em um ponto itinerante para a doação e arrecadação de doativos, roupas, brinquedos e higiene pessoal. (Entrevistado F, 2022).

A crença de “Combate repressivo-ostensivo à criminalidade” apresenta substantiva similaridade à abordagem dissuasiva-repressiva (Souza, 2015; Sozzo; Azevedo, 2016; Cano, 2006). Essa crença foi a identificada como preponderante no subsistema, ao conseguir influenciar a formulação e implementação da política, com a forte presença de atores em cargos-chave (recursos da política) na GCM/BEL. Tal alcance de recursos e concretização de produtos na política evidencia a predominância repressiva-ostensiva que, contudo, está atenta ao teor do regramento preventivo e da abordagem da segurança cidadã das diretrizes nacionais, quando da formulação textual de planos. A seguir, destacamos duas falas associadas a tal classificação de crença.

A questão de ser ostensivo ou preventivo. Ao usar farda é ostensivo, quem usa arma é ostensivo. O bandido não sabe a diferença, por isso a [...] Guarda aborda, faz “blitz”, faz tudo; tem bandido para todo mundo! Policial Militar, Civil, Federal, é só trabalhar. Hoje, eu vejo a Guarda crescendo de conduta [...] cresci na Guarda e percebi o seu novo papel na segurança pública. (Entrevistado A, 2022).

A qualificação e formação é feita por nós [GCM/BEL], temos a divisão de ensino [...] além de outros cursos que nós preparamos para rua, como táticos e ostensivos. Não perdemos nada para PM. Veja o Canil, vêm até a PF pedir emprestado, de graça. [...] o que falta melhorar? Não sei... seria mais armamento. Equipamentos. Mas a lei dificulta [...] tudo é mais difícil para Guarda. Só que na rua tem bandido para todo mundo. (Entrevistado E, 2022).

A crença denominada “Segurança cidadã e proximidade à comunidade” apresenta conformidade com a literatura de segurança cidadã, adotando o foco preventivo (Quintana-Navarrete; Fondevila, 2015). Tal crença foi identificada em atores em diferentes órgãos governamentais e não governamentais, em cargos associados à atividade formativa, consultiva ou de relacionamento com a comunidade. Seguem duas falas associadas a tal crença:

Entendo que a função da Guarda é servir e proteger a população nas mais diversas áreas, sendo que, diferente dos demais órgãos de segurança, acredito que devemos agir mais de forma social e humana. (Entrevistado G, 2022).

A política municipal de segurança pública tem que estar focada na prevenção, essa é a primeira premissa. Qualquer coisa fora disso é inconstitucional. Nisso, devemos apontar

**Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã**

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

para qualquer gestor, pode atuar na educação básica, na construção do emprego, no fomento de renda ou diretamente no assistencialismo. A formação deve ser pautada na estrita legalidade, como qualquer ação da administração pública, sem essa questão de que o patrulhamento da guarda ajuda no combate à violência, pois a ilegalidade da ação também é uma violência. Portanto, as Guardas devem pautar-se exclusivamente nas ações voltadas à cidadania, aos direitos humanos, à prevenção da violência e, de modo geral, claro, no que já trata a Doutrina Cidadã, que, de qualquer forma, incentiva essas medidas que já citei. (Entrevistado H, 2022).

A partir da análise de crenças existentes no subsistema municipal, seguimos para o exame quanto à existência de coalizões de defesa, ou seja, se os atores que apresentam crenças similares também coordenam ações coletivas para influenciar o processo de política (Weible *et al.*, 2019). Observamos que a crença dominante no subsistema é a de combate repressivo-ostensivo à criminalidade, perpassando por diferentes funções, principalmente na GCM/BEL, incluindo sucessivos cargos de gestão. Cabe acrescentar que um dos atores associado a tal crença também exercia papel de liderança em associação de gestores municipais de segurança pública no estado (Conselho de Gestores de Guardas Municipais do Estado do Pará). Pela atuação conjunta de mobilização de recursos no subsistema e a liderança em organizações e movimento associativista, entendemos que há uma coalizão de defesa com ações coordenadas em prol dessa abordagem no subsistema.

Situação diferente foi identificada para demais crenças. Embora seja possível encontrar atores no subsistema que defendem a crença de segurança cidadã e proximidade à comunidade, eles não demonstram interação entre si, estando em funções dispersas em diferentes órgãos. Quanto à crença de proteção à vida e assistência, apesar de considerarmos que poderia construir um diálogo com a de segurança cidadã, o ator identificado se mantém em órgão insulado, aproximando-se mais de outras políticas sociais. Assim, consideramos que essas crenças marginais no subsistema não apresentam ações coletivas coordenadas. Portanto, tais atores, apesar de terem crenças similares, não constituíram coalizões de defesa que concorram no subsistema, o qual apresenta um baixo nível de conflito.

## **DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ NA POLÍTICA DE SEGURANÇA MUNICIPAL DE BELÉM**

A política de segurança pública municipal de Belém, embora apresente um alinhamento formal em planos municipais à abordagem de segurança cidadã, em termos fáticos se distancia de tal orientação ao adotar predominantemente um modelo repressivo-ostensivo, postura similar a outras GM no país (Cano, 2006; Souza, 2015). É possível compreender que os incentivos federais para ampliação da ação municipal, a partir da abordagem de segurança cidadã, atuaram como eventos externos que influenciaram parcialmente o subsistema. Os atores com crenças repressivas-ostensivas locais se articularam diante do incentivo à ampliação do papel da política municipal em direção do enfrentamento da violência e criminalidade, com estratégias de expansão de recursos no subsistema, auxiliados pela ascensão da segurança pública às agendas governamentais. Porém, tais atores locais fizeram a ampliação de papel a partir de suas próprias crenças, afastando-se da abordagem de segurança cidadã.

O domínio no subsistema de uma coalizão com crença divergente é um desafio para se alcançar adesão à abordagem da segurança cidadã, porém o MCD ajuda a iluminar outros desafios. Um deles é a falta de

organização para ação coletiva coordenada dos atores com crenças associadas à segurança cidadã, os quais não chegam a formar uma coalizão de defesa que concorra no subsistema com a coalizão dominante. A existência de atores com crenças compatíveis com a segurança cidadã é fator necessário para a formação da coalizão, mas não suficiente (Weible *et al.*, 2019).

Relacionado também à formação de uma coalizão para defesa da segurança cidadã no subsistema está outro desafio, que é o acesso a recursos na política. O acesso a recursos poderia ser facilitado por meio de eventos externos, como foi o caso do Pronasci. Contudo, a possibilidade de programas federais ou de outras fontes gerarem recursos aos defensores da segurança cidadã e se concretizarem em instrumentos locais de implementação, somente tornar-se-á efetivada se for reduzida à dependência de deliberação para tal adesão por funções-chave do subsistema, em mãos da coalizão dominante.

Por fim, o último desafio que destacamos corresponde à necessidade de criar estímulos a aprendizados no subsistema (Jenkins-Smith *et al.*, 2018). A formação de uma coalizão concorrente com acesso, ainda que marginal, a recursos da política poderia proporcionar um nível de conflito moderado na política, que, segundo o MCD, seria propício para fomentar aprendizados entre as coalizões. Entre as iniciativas possíveis estaria a criação de fóruns ou espaços institucionais de debates profissionais no subsistema, que, sendo prestigiado o suficiente, forçaria os membros das coalizões diferentes a interagirem (Weible; Sabatier; Mcqueen, 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A influência do legado repressivo da concepção militar-burocrática de segurança pública no Brasil já vinha sendo abordada em estudos anteriores (Cano, 2006; Freire, 2009; Ferreira; Borges, 2021). Assim como, análises na perspectiva institucional da política de segurança pública vêm explorando os diferentes mecanismos pelos quais tal legado, constituído em outras esferas governamentais (federal e estadual), se introduz no processo de política municipal (Oliveira Jr.; Alencar, 2016). Nossa pesquisa, por meio do MCD, reforça os resultados observados da influência desse legado, mas a partir de uma abordagem cognitiva do processo de política com a identificação e o mapeamento de crenças e exame da ação coletiva de atores locais.

A aplicação do MCD na pesquisa permitiu a identificação da crença dominante e o mapeamento de atores e recursos a ela associados. O predomínio de uma coalizão de defesa de orientação repressiva-ostensiva corroborou com resultados de estudos anteriores (Cano, 2006; Souza, 2015; Sozzo; Azevedo, 2016; Ferreira; Borges, 2021). Contudo, o MCD também proporcionou mapear e analisar os atores (ou as coalizões de defesa, quando o caso) associados a crenças secundárias ou marginais no subsistema, proporcionando o exame de suas performances e desafios a serem enfrentados para atuação na política (organização para ação coletiva, acesso a recursos, mecanismos de aprendizados). Parte desses desafios, como o acesso a recursos e legitimidade, também dialogam com disputas no contexto organizacional e de gestão das unidades de segurança pública, as quais compõe o subsistema da política.

Consideramos que o MCD tem potencial para contribuir com a agenda de estudos sobre a política de segurança pública no Brasil, seja na análise de outros subsistemas de política, seja no enfoque de outras categorias analíticas, por exemplo, sobre a formação de novas coalizões de defesa, os níveis de conflito em subsistema com mais de uma coalizão e os mecanismos de aprendizados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELÉM (PA). **Decreto nº 97.653, de 29 de outubro de 2020**. Altera o Decreto nº 96.340, de 25 de maio de 2020, que dispõe sobre medidas de distanciamento social controlado, visando à prevenção e enfrentamento à pandemia da COVID-19. Diário Oficial do Município de Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2020.

BELÉM (PA). **Lei nº 7.269, de 13 de dezembro de 1984**. Cria a Comissão Municipal de Defesa Civil de Belém – COMDEC-BL e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 14 dez. 1984.

BELÉM (PA). **Lei nº 7.346, de 14 de outubro de 1986**. Cria a Guarda Municipal para vigilância dos logradouros públicos do Município de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 15 out. 1986.

BELÉM (PA). **Lei nº 7.475, de 28 de dezembro de 1989**. Cria a Companhia de Transportes do Município de Belém – CTBEL, autoriza medidas transitórias referentes ao transporte de passageiros e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 1989.

BELÉM (PA). **Lei nº 9.031, de 18 de setembro de 2013**. Altera a Lei nº 8.227, de 30 de dezembro de 2002, com as alterações da Lei nº 8.951, de 30 de agosto de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 18 set. 2013.

BELÉM (PA). **Lei nº 9.403, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP, da Secretaria Municipal de Urbanismo – SEURB e da Unidade Coordenadora do Programa – UCP, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém, PA, 28 dez. 2018.

BELÉM (PA). **Plano Plurianual 2006–2009**. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém, 2005.

BELÉM (PA). **Plano Plurianual 2010–2013**. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém, 2009.

BELÉM (PA). **Plano Plurianual 2018–2021**. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024. Brasília, Congresso Nacional, 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.022**, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União: seção 1, ed. extra, p. 1, 11 ago. 2014.

BRASIL. **Livro azul das guardas municipais, princípios doutrinários da segurança pública municipal**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2019a.

BRASIL. **Portaria nº 43, de 12 abril 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Institui as Diretrizes Nacionais e o Manual de Polícia Comunitária. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019b.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 136-155, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

EDER, Franz; LIBISELLER, Chiara; SCHNEIDER, Bernhard. Contesting counter-terrorism: discourse networks and the politicisation of counter-terrorism in Austria. **Journal of International Relations and Development**, v. 24, p. 171-195, 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016. 154 p.

FENAGUARDAS. **Cadastro nacional das guardas municipais**. [s.d.]. Disponível em: <https://fenaguardas.org.br/>. Acesso em: 2021.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. O policiamento comunitário como uma prática social e o gerencialismo na segurança pública: análises de uma unidade operacional da polícia militar. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n 3, p. 642-672, 2020.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. Policiamento comunitário: dicotomias e imagens fraturadas nas práticas de segurança pública. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 13, n. 3, 2021.

FLOM, Hernán. Controlling bureaucracies in weak institutional contexts: the politics of police autonomy. **Governance**, v. 33, n. 3, p. 639-656, 2020.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, Marília, v. 3, n. 1, p. 49-58, 2009.

HEIKKILA, Tanya; CAIRNEY, Paul. Comparison of theories of the policy process. *In*: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher (Eds.). **Theories of the policy process**. Routledge, 2018, p. 301-327.

HUGHES, Caitlin; RITTER, Alison; LANCASTER, Kari; HOPPE, Robert. Understanding policy persistence: the case of police drug detection dog policy in NSW, Australia. **International Journal of Drug Policy**, v. 44, p. 58-68, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **São Paulo**: Panorama. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 29 jul. 2025.

JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher; INGOLD, Karin. The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. *In*: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of the Policy Process**. Routledge, 2018, p. 135-171.

LEIFELD, Philip. Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of German pension politics. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 1, p. 169-198, 2013.

MADEIRA, Lígia; GELISKI, Leonardo; SALVARREY, Gabriela; BOESSIO, Ana Paula; TRINDADE, Kalita. Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras. *In*: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel. **A política, as políticas e os controles**: como são governadas as cidades brasileiras. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 141-170, 2018.

OLIVEIRA JR., 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, 2016.

**Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã**

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

QUINTANA-NAVARRETE, Miguel; FONDEVILA, Gustavo. Soluciones al problema: la gestión de la seguridad pública en palabras. **Gestión y Política Pública**, v. 4, n. 2, p. 305-337, 2015.

RITTER, Alison; HUGHES, Caitlin; LANCASTER, Kari; HOPPE, Robert. Using the Advocacy Coalition Framework and Multiple Streams policy theories to examine the role of evidence, research and other types of knowledge in drug policy. **Addiction**, v. 113, n. 8, p. 1539-1547, 2018.

ROSSOW, Ingeborg; UGLAND, Trygve; BAKLIEN, Bergljot. Use of research in local alcohol policy-making. **Drugs and Alcohol Today**, v. 15, n. 4, p. 192-202, 2015.

RYCHLIK, Jasmin; HORNUNG, Johanna; BANDELOW, Nils. Come together, right now: storylines and social identities in coalition building in a local policy subsystem. **Politics & Policy**, v. 49, n. 5, p. 1216-1247, 2021.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of the policy process**. Westview Press, p. 189-220, 2007.

SANTANDER, Jairo. Reinvenções narrativas como mecanismos cognitivos para a estabilidade de políticas públicas: o caso da política antidrogas na Colômbia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1613-1631, 2020.

SCHREIER, Margrit. Qualitative content analysis. *In*: FLICK, Uwe. **The Sage handbook of qualitative analysis**. Sage Publications, 2014, p. 170-183.

SCHRÖER, Arne. Lessons learned? German security policy and the war in Afghanistan. **German Politics**, v. 23, n. 1-2, p. 78-102, 2014.

SILVA, Fabian de Souza; VENELLI-COSTA, Luciano; VIEIRA, Almir Martins; SANEMATSU, Laudelino Siqueira Amaral. Permanência na carreira dos profissionais de segurança pública: um estudo com o efetivo da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 12, n. 4, 2019.

SOZZO, Máximo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Segurança pública e reforma das polícias na América Latina. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 547-551, 2016.

SOUZA, Aulus. **Guarda Municipal: a responsabilidade dos Municípios pela segurança pública**. Curitiba: Juruá, 2015.

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; FLOWERS, Jim. Advocacy Coalition Framework. **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (1) 1, 1-10, 2008.

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; MCQUEEN, Kelly. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEIBLE, Christopher; INGOLD, Karen; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam; JENKINS-SMITH, Hank. Sharpening advocacy coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 4, p. 1054-1081, 2019.

**Análise de coalizões de defesa na política municipal de segurança pública: desafios à abordagem da segurança cidadã**

Brivaldo Pinto Soares Neto, Diana Cruz Rodrigues e Mário Vasconcellos Sobrinho

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam; LEON, Peter de. A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE **SEGURANÇA PÚBLICA**