



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL: UMA
ANÁLISE SOBRE COALIZÕES DE DEFESA NO MUNICÍPIO DE
BELÉM (PARÁ)**

BRIVALDO PINTO SOARES NETO, DIANA RODRIGUES,

GRUPO TEMÁTICO: 17 Segurança Pública e Cidadania

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Política de Segurança Pública Municipal: uma análise sobre coalizões de defesa no município de Belém (Pará)

Resumo:

A pesquisa objetiva analisar a política de segurança pública municipal de Belém (Pará) quanto ao seu alinhamento à concepção de segurança cidadã, tendo por base o Modelo de Coalizão de Defesa. A análise do subsistema da política partiu do mapeamento das crenças da política, com sete categorias: objetivos da política, estratégias de ação, intersectorialidade, coordenação, investimentos principais, formação e conduta do agente público. O método usado foi um estudo de caso qualitativo, considerando o período de 2006 a 2021, com pesquisa documental e entrevistas. Nos resultados, identificou-se a predominância de uma crença de combate ostensivo à criminalidade na política municipal, a qual apresenta um limitado alinhamento de práticas à concepção da segurança cidadã. Entende-se que a constituição de tal predomínio de crença da política, análoga à segurança pública militar estadual, foi influenciada pelo histórico de formação de servidores e pela alocação de dirigentes no órgão principal da segurança pública municipal.

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

Introdução:

A pesquisa versará sobre a política de segurança pública municipal, a qual desponta em um contexto de descentralização e coordenação no sistema de segurança pública, no âmbito do federalismo e das relações intergovernamentais brasileiras, que têm produzido relações federativas e configurações de políticas públicas variadas, inclusive a partir do processo de coordenação, ou não, exercido pelos governos estaduais.

A competência do município no âmbito da segurança pública está prevista na Constituição Federal (CF) do Brasil (1988), especificamente no artigo 144 parágrafo 8º, em que traz consignado que: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Considerando ainda, o mesmo termo constitucional “conforme dispuser a lei”, estar-se diante da lei 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais e permite a integração da municipalidade com aparato da Segurança Pública. Esta atuação incube às Guardas Municipais: proteção municipal de ordem preventiva (artigo 02, da mesma lei, ratificado em diversas jurisprudências quanto à competência de proteção de bens, serviços e instalações do município).

Para além das Guardas Municipais (GM), entende-se que o município também pode optar pela criação em sua estrutura de segurança pública de outros órgãos, como órgãos de Defesa Civil, Ordem Pública, Agência de Vigilância em Saúde ou/e Sanitária, Unidade de Trânsito, Meio Ambiente, tendo como base o Plano Plurianual de cada governo. Contudo, a GM é o modelo mais comum de organização de proteção à vida no âmbito municipal, conforme levantamento constante e atualizado da Federação Nacional de Sindicato dos Guardas Municipais (FENAGUARDAS), a partir de dados

cadastrais do Ministério da Justiça (2020).

Com o aumento da criação de Guardas Municipais em municípios brasileiros, surgiu um cenário desafiador para todo o sistema de segurança pública nacional, como observou Souza (2015), sobre o processo de adesão dos municípios ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Para o autor, estas passaram paulatinamente a contribuir em seus territórios com a pauta da segurança, sendo possível identificar com isso novos atores e relações intergovernamentais na política de segurança pública e, por conseguinte, um cenário cercado de novos desafios e oportunidades.

Conforme diretrizes federais, como a denominada de Livro Azul das Guardas Municipais (BRASIL, 2019), a atuação municipal na segurança pública deveria ter um perfil preventivo que se aproximaria do modelo internacional da polícia comunitária ou da concepção de segurança cidadã, desenvolvida na América Latina. Nesta abordagem a constituição de um sistema de segurança pública se funda na cooperação com a sociedade e na visão sistêmica da segurança pública e das causas da criminalidade.

Contudo, embora a atuação da GM deva ser preventiva a partir de uma orientação normativa, voltada à concepção de segurança cidadã, observa-se que na prática existem diversas outras formas de atuações, muitas vezes modificadas para um comportamento mais combativo desses órgãos. Oliveira Junior e Alencar (2016) já analisaram esse processo de isomorfismo entre as GM e forças policiais estaduais e federais como uma dinâmica que distancia as GM de uma postura mais preventiva, de acordo com o preconizado legalmente.

Entende-se que o desenho efetivo de criação de cada política municipal de segurança pública e os principais meios instrumentais utilizados tendem a variar de acordo com as configurações locais. A forma de atuação foi sendo diferenciada ao longo do tempo e adaptada de acordo com as concepções de segurança pública dos atores e arenas de disputas na política municipal. Logo, o processo local de construção pode permitir aos atores da política municipal de segurança pública uma construção de diferentes visões e/ou soluções específicas para a política.

Tendo em vista, por um lado, que normativamente a política municipal de segurança pública deveria seguir uma perspectiva preventiva, aliada ao modelo de segurança cidadã ou comunitária, reforçado em Lei 13.022/2014, por outro, há tensionamentos políticos e sociais que têm conduzido as GM a comportamentos mais ostensivos. Com isso, propõe-se como epicentro da pesquisa a seguinte questão: em que medida a política de segurança pública municipal de Belém vem se

alinhando ao modelo de segurança cidadã?

Para analisar as nuances locais da política de segurança pública em Belém, a pesquisa partirá da abordagem teórica do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), tendo como unidade de análise da política o subsistema de segurança pública municipal em Belém. A ênfase estará na compreensão do sistema de crenças sobre segurança pública dos principais atores da política e como este molda o conteúdo da política municipal.

Parte 1. O Modelo de Coalizão de Defesa

No âmbito do campo de análise de política, optou-se pelo Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) nessa pesquisa em função de duas características principais:

a) Primeiro, pelo MCD proporcionar uma visão integral do processo de política, sem recortar especificamente uma única etapa heurística, como agenda ou formulação, como fazem outros modelos, como o de Múltiplos Fluxos de Kingdom (CAPELLA, 2007) ou o do Equilíbrio Interrompido (CAPELLA, 2007). Considera-se relevante essa visão integral do processo de política, principalmente no contexto de municipalização em que a pesquisa se dará, em que há um crescente processo de coordenação federal com formulação de diretrizes, mas cuja implementação efetiva permanece com elevada autonomia dos atores locais.

b) Segundo, pelo MCD se basear na análise de ideias e crenças enquanto elemento relevante para compreensão da mudança ou da estabilidade em políticas públicas, uma vez que a área de segurança pública tem sofrido crescente disputa de diferentes orientações (CANO, 2006), como entre uma orientação de segurança cidadã e atuações mais ostensivas, as quais se refletem no problema de pesquisa proposto.

O MCD estabelecido por Sabatier e Jenkins-Smith, a partir de 1988, apresenta a compreensão do processo de política pública como uma ação de competição entre as coalizões que compõem cada subsistema formado. O subsistema é a unidade primária de análise e o insumo básico do modelo. No MCD, distinguem-se o subsistema da política pública e o sistema político amplo. O subsistema da política pública é susceptível a: efeitos externos do desenvolvimento do amplo sistema político; parâmetros relativamente estáveis; estruturas de oportunidade de coalizão; recursos e constrangimentos de curto prazo dos atores do subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Assim, este subsistema da política apresenta-se como partição semiautônoma de um sistema político maior, tendo a sua estrutura algum escopo de poder e autonomia às coalizões de defesa que

nele atuam, considerando outros subsistemas que podem, de alguma forma, afetar no comportamento de coalizões (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Sendo assim, o subsistema é a categoria estabelecida como unidade de análise principal da abordagem, em que atuam os atores de coalizões, mediante suas crenças e recursos, estabelecendo estratégias para influenciar as decisões governamentais e, portanto, os produtos e resultados de políticas públicas (JENKINS-SMITH et al., 2017).

Os atores da política são elementos básicos para mapeamento do subsistema, análise de possíveis coalizões de defesa e identificação das crenças da política. Os atores são geralmente agregados nas coalizões de defesa e assim passam a ser ativos na definição de agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, buscando, portanto, atingir os objetivos a partir de um sistema de crenças – que contém prioridades valorativas, ou seja, percepções referentes a relações de causas importantes, problemas e eficácia institucional (SABATIER, 1993).

Assim, as coalizões são fundamentais na análise das políticas públicas por razões que inicialmente constituem a formação de alianças que sejam capazes de sustentar politicamente os programas e as políticas públicas, tanto no nível partidário (parlamentar) quanto na sociedade. Essas coalizões têm o conceito de mobilização como uma característica intrínseca a elas, dado que buscam constantemente apoiadores para a sua causa, a fim de aumentar a sua solidez. Por fim, as coalizões são importantes por estabelecerem relevantes espaços de debate e aprendizado em relação às políticas públicas, possibilitando antecipar mudanças e corrigir erros (SABATIER, 2007, p. 189-220).

Nesse cenário de convicções, opiniões, ideias e objetivos partilhados pelos atores envolvidos no processo de política pública, o MCD se destaca como modelo que aborda esse conjunto de convicções e ideias, unido aos recursos políticos, auxiliando na delimitação das coalizões e na concretude dos objetivos e interesses (SOUZA; SECCHI, 2014).

No MCD, é proposto a existência de sistemas de crenças que orientam as ações e concepções dos atores. Tais sistemas são importantes porque em geral levam em consideração: (I) as ações humanas e o quanto são orientadas no sentido da ação e do porquê são formuladas; (II) a persuasão, que é um fator central na prática política para justificar o acesso ao poder e legitimar aqueles que estão no poder (WEIBLE; SABATIER, 2007). Assim, a avaliação que se faz sobre os sistemas de crenças é que têm a função dupla de moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e o discernimento de soluções (diagnóstico) em relação a certos fenômenos percebidos.

Parte 2. O Percurso Metodológico

O Método principal será um Estudo de Caso Qualitativo sobre a Política Municipal de Segurança Pública em Belém no estado do Pará, que constituirá o subsistema da política em análise, a partir do MCD. Os estudos de caso são especialmente indicados na exploração de processos e comportamentos contemporâneos, dos quais se tem uma compreensão limitada, e apresentam interseções com seus contextos, podendo desempenhar um importante papel por possibilitar a geração de hipóteses explicativas e elaboração de teorias (YIN, 2001).

O caso específico desta pesquisa tem como ponto de partida uma investigação empírica do subsistema de segurança pública do município de Belém/PA, com emprego de um Estudo de Caso, dentro do seu contexto de vida real. Para estudos sobre as concepções de política no subsistema da política de segurança pública do município de Belém, conforme prevista no MCD, será realizada a análise do período de 2006 a 2021. A Coleta de Dados foi baseada em pesquisa documental e entrevistas. A pesquisa documental abrangeu a coleta de dados legislativos e de gestão do município de Belém associados à segurança pública, como: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Planejamento Estratégico da Guarda Municipal de Belém; Relatórios de Gestão; Boletins Informativos; dentre outros. A pesquisa documental foi complementada com entrevistas com atores do subsistema da política.

Quanto à identificação do sistema de crenças em atuação no subsistema da política, desenvolveu-se no Quadro 1 um conjunto propositivo de categorias para análise no âmbito da política de Segurança Pública Municipal em Belém.

Quadro 1– Categorias para análise no âmbito da política de Segurança Pública Municipal em Belém.

Categorias	Descrição das Categorias
Objetivos da política municipal de Segurança Pública.	Compreender as finalidades declaradas sobre a temática segurança.
Tipos/Estratégias de atuação da política municipal de Segurança Pública.	Entender a forma e o nicho de atuação do governo municipal diante da segurança pública com as demais agências públicas.
3-Intersetorialidade na Política Municipal de Segurança Pública.	Identificar quais órgãos o município associa à política de segurança pública, como interação entre si e com outros entes governamentais e da sociedade.
Coordenação na política municipal de Segurança Pública.	Observar se há estrutura/mecanismos de coordenação local na política e como os órgãos municipais da política interagem com estruturas de coordenação estadual/federal.
5-Investimentos Prioritários na política municipal de Segurança Pública.	Verificar as rubricas orçamentárias previstas e executadas e as principais ações e investimentos prioritários dentro do intento da segurança pública.

6-Principais resultados divulgados na política municipal de Segurança Pública.	aminar os Resultados que recebem maior prioridade de divulgação pelos órgãos da política.
7-Formação de Agente Público Municipal.	ender o conteúdo e a concepção de segurança pública e como é constituído o processo de instrução do servidor municipal nos órgãos que atuam em segurança pública.
8-Forma da conduta do Agente Municipal inserido em Segurança Pública.	servar a forma empírica de conduta do agente municipal investido da atribuição em segurança dentro do seu mister.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

Parte 3. Resultados e Discussões

A seção busca discorrer sobre o subsistema de segurança pública do município de Belém, perpassando por dois períodos de análise: um primeiro período que identificamos como de formação do subsistema de segurança pública municipal de Belém e seu desenvolvimento até 2009; o segundo período de consolidação do subsistema de segurança pública municipal de Belém de 2010 a 2021.

Parte 3.1 A formação do subsistema de segurança pública municipal de Belém e seu desenvolvimento até 2009

O primeiro período de análise da pesquisa contempla uma breve contextualização histórica da formação do subsistema e seus órgãos principais a partir da CF de 1988 e, de forma mais detalhada, a análise da trajetória nos anos de 2006 até 2009. Este foi um período considerado de estruturação administrativa e legal do principal órgão do subsistema de segurança pública no município de Belém, a Guarda Civil Municipal (GCM/BEL), bem como, de forma geral, da maior parte das GM existentes no país. Além da GCM/BEL, os demais órgãos presentes nesse período com características associadas à segurança municipal eram:

- Trânsito – pela Companhia de Transporte de Belém (CTBEL) e
- COMDEC-BEL – Defesa Civil órgão integrante do Sistema Estadual de Defesa Civil” (BELÉM, 2006-2009, não paginado).

Assim, observa-se que havia três órgãos nucleares na formação do subsistema de política de segurança pública de Belém criados na década de 1980. A configuração destes três órgãos permaneceu relativamente estável até o período inicial de análise em 2006, a partir do qual observa-se uma progressiva mudança, principalmente na GCM/BEL.

A partir da análise dos dados, identificaram-se duas orientações predominantes da Política

Municipal de Segurança Pública nesse período de 2006 a 2009: (1) a Proteção a Vida e (2) a Proteção Patrimonial. A proteção a vida foi uma orientação identificada nos objetivos dos órgãos de trânsito e defesa civil. Desde a criação da Comissão da Defesa Civil, há previsão de a municipalidade agir de forma proativa no socorro à sociedade nos casos de calamidade pública e demais situações análogas. Nos termos da Lei 7.269 de 1984, em seu artigo 2º caput e parágrafo único, obrigam a municipalidade à criação de medidas que visem prevenir e limitar riscos, perdas e danos à população.

No mesmo viés, tem-se a CTBEL, que além de ordenar e fiscalizar a malha viária no espaço de competência da prefeitura de Belém, fiscalizava ações de obras e serviços nas vias. Conforme a lei nº 7.475, de 28 de dezembro de 1989, ela foi criada como empresa pública sob o regime jurídico das empresas privadas em geral, nos termos do art. 173 da Constituição Federal, com o objetivo de organizar e prestar o serviço público de transporte de passageiros e de trânsito.

Contudo, neste período, a GCM/BEL inicialmente atuava exclusivamente na Proteção Patrimonial dos bens públicos a disposição da prefeitura. Considerando tanto a lei de criação, que previa em seus artigos a vigilância das unidades de responsabilidade do município de Belém, quanto o primeiro período do Plano Plurianual pesquisado (PPA de 2006 a 2009), havia a ênfase no contexto da segurança pública para a proteção patrimonial: “proteger serviços, instalações e bens municipais, dentre eles o cultural, histórico, artístico, natural e turístico” (Belém, Plano Plurianual de 2006 a 2009).

No entanto, em 2007, o governo federal criou uma política nacional na área da segurança pública baseada na concepção de segurança cidadã: o Programa Nacional de Cidadania (PRONASCI). Neste programa, apresentava-se uma atuação precípua nos municípios com base em práticas voltadas à construção da cidadania, a partir da difusão do conceito segurança cidadã, com ações educacionais qualificadas e continuadas, como cursos, seminários e oficinas de capacitação para a criação da cultura da prevenção às Guarda Municipais. Entende-se que o programa promovia um incentivo aos órgãos municipais para uma ampliação de uma orientação restrita à proteção patrimonial de bens municipais para uma concessão mais ampla de segurança pública.

Como um desdobramento do PRONASCI, a SENASP criou o Curso de Polícia Comunitária em 2008, focado nos entes federados municipais, tendo como pressuposto que estes entes estariam mais próximos da população e com isso poderiam identificar problemas sociais e criminais. Com isso, houve a elaboração da 1ª Matriz Curricular de Formação de Guarda Cíveis Municipais proveniente da própria SENASP em conjunto com a Academia Nacional de Polícia (ANP) em 2009. Por essa matriz,

foi estabelecida como função das GM, além do já tratado no artigo 144 da Constituição Federal: “proteção dos bens, serviços e instalações municipais”. Assim, a necessidade dos órgãos municipais de analisarem as falhas sociais provenientes do complexo processo de urbanização é identificada como uma das primeiras medidas de delegação em segurança pública, que repassou ao município a construção da prevenção de crimes.

Entende-se que a criação das medidas federais influenciou o subsistema da política de segurança pública municipal de Belém, gerando mudanças nos objetivos e, conseqüentemente, uma maior abrangência de funções da GCM/BEL, que será observada no período seguinte de análise, gerando um reforço como agente principal de articulação no município com a política de segurança pública federal, visto que, como será apontado nos próximos tópicos, passou a ser mais bem aparelhado, como forma de atuar na prevenção de crimes e não somente na vigilância patrimonial pública de Belém.

Entre os anos 2006 e 2009, ficou identificado a partir dos documentos acostados no PPA do mesmo período que as ações da Prefeitura foram focadas na criação de uma estrutura operacional da GCM/BEL, contemplando em medidas essenciais: construção, ampliação e reforma das instalações da Guarda Municipal, aquisição de frota de veículos e reaparelhamento da Guarda Municipal. Estas medidas estão presentes no Anexo I do documento citado, no qual qualifica estas ações “Políticas de Segurança” envoltas em ações de inclusão social e estruturantes.

Além dessas medidas estruturantes, o plano de governo previu o estabelecimento da implantação do Sistema de Monitoramento por câmeras - “Projeto Cidade Monitorada”, contido no Anexo IV, no intitulado de “Metas e Prioridade” do mesmo PPA, e a implantação de 32 Unidades distribuídas ao longo das vias públicas urbanas que apresentem maior índice criminal.

No entanto, no mesmo período, para a Defesa Civil foi previsto apenas recursos para a manutenção do órgão. Isso, de novo, reforça o entendimento de que o órgão não apresentou neste PPA qualquer prioridade, uma vez que, não há indicativo de verbas ou ações que permitam uma orientação proativa. Quanto à CTBEL, esta não foi citada no PPA. Por um lado, entende-se que a ausência pode ser decorrente da estrutura jurídica do órgão - empresa pública - que lhe permitia autonomia financeira para execução de suas ações; por outro lado, não era explicitada sua função em programa de segurança pública municipal no principal documento de plano de governo (PPA).

Os resultados do período de 2006 a 2009 foram explicitados oficialmente principalmente quando da publicação do PPA de 2010-2013, contemplando uma descrição das ações realizadas no

período anterior como forma de prestação de contas do 1º mandato de governo do Prefeito Duciomar Costa. Os principais resultados divulgados foram os investimentos do período para GCM/BEL, sendo citados:

- Aquisição de Frota de veículos da Guarda Municipal – 20 Unidades;
- Construção, Ampliação e Reforma das instalações da Guarda Municipal – 2 Unidades; e
- Implantação do Sistema de Monitoramento por Câmeras – “Projeto Cidade Monitorada” – 32 Unidades (BELÉM, 2006-2009, não paginado).

Quanto à Defesa Civil, não houve resultado destacado, somente o indicativo de verba de manutenção empregada na sua totalidade (100%), e não houve citação de resultados quanto à CTBEL.

A partir das análises das categorias propostas, identificaram-se duas crenças da política predominantes na atuação dos órgãos municipais do subsistema de política de segurança pública em Belém: a de 2006 e a de 2009. No quadro 2, apresenta-se a síntese dessas crenças da política.

Quadro 2 – Síntese descritiva das duas crenças da política identificadas como preponderantes na atuação dos órgãos do subsistema da política de segurança pública municipal de Belém no período de 2006 a 2009.

Categorias	Crenças da política	
	Proteção à Vida	Proteção ao Patrimônio Governamental
Objetivo	Foco na proteção à vida dos munícipes.	Foco na proteção patrimonial (Bens e Serviços) do município
Estratégia priorizada de atuação	Falta de priorização pelo governo municipal, com a manutenção de uma estrutura operacional mínima para atuação.	Priorização com a implantação e aumento da estrutura operacional e legal para atuação.
Intersetorialidade e Coordenação	Sem identificação de coordenação ou intersetorialidade estruturada.	Sem identificação de coordenação ou intersetorialidade estruturada.
Investimentos priorizados	Sem priorização de investimentos, com recursos somente para manutenção da defesa civil.	Aparelhamento e fortalecimento da GCM/BEL
Resultados divulgados	Sem destaque para resultados, somente a manutenção da Defesa Civil em seu funcionamento.	Aparelhamento e ampliação de instalações da GCM/BEL com foco na proteção patrimonial e uma tendência prenunciada à atuação ostensiva.
Formação do agente público	Formação realizada pelo Corpo de Bombeiro Militar, com ausência de quadro próprio.	Pautada na matriz curricular federal de proteção aos bens e serviços da prefeitura municipal.
Conduta do agente público	Reativa na preservação da vida em situações de catástrofes ou sinistros.	Preponderante de vigilância patrimonial aos bens públicos da municipalidade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Esse cenário retrata que, embora a crença da política de segurança pública voltada à ênfase de proteção à vida tenha sido identificada e seja predominante na Defesa Civil, esta orientação não foi priorizada em termos de recursos e ações no subsistema da política de segurança pública em Belém no período de 2006 e 2009. Assim, os atores com essa orientação parecem estar em atuação isolada no órgão da Defesa Civil, formando parcerias com outras instituições, como o Corpo de Bombeiros Militar do estado, e não conseguindo influenciar de forma predominante o subsistema da política municipal de segurança pública.

Já a crença da política de ênfase à proteção patrimonial, predominante até então na GCM/BEL, mostrou-se em exercício por atores do subsistema, mas perdendo espaço de priorização de recursos e ações para uma postura mais ostensiva, com maior ênfase no combate à criminalidade, que se consolidará no próximo período.

Parte 3.2 Consolidação do subsistema de segurança pública municipal de Belém: 2010 A 2021

Nesta seção analítica, busca-se demonstrar a evolução progressiva da segurança pública de Belém no período de 2010 a 2021, em que houve uma contínua construção de uma conduta de atuação baseada em postura mais ostensiva.

Quanto ao desenvolvimento das políticas públicas no município na área da segurança pública, estas foram influenciadas, ao menos formalmente, pelas diretrizes federais, principalmente pelo Lançamento do Livro Azul das Guardas Municipais pela SENASP. Nesse contexto, no final de 2019, a SENASP, em sua Diretriz Nacional, apontou para uma atualização quanto à orientação para a Polícia Comunitária, reforçando a crença da segurança cidadã. Contudo, como irá se observar nos próximos tópicos, essa concepção não foi necessariamente absorvida por parte dos principais atores do subsistema, especialmente da Guarda Municipal, apesar do conhecimento do conteúdo, finalidade e previsão legal de atuação. Isso pode ser explicado pelo fato de a segurança cidadã apresentar distinções relevantes relacionada à crença de uma postura ostensiva de segurança pública, também denominada de “guerra contra o crime”, por Cano (2006).

A partir de 2010 em diante, houve uma maior multiplicidade de expressão quanto aos objetivos da política. No PPA de 2010-2013, seguindo tendência das legislações federais e novas diretrizes curriculares administrativas, o Plano trouxe em objetivos uma nova concepção no trato com a população para GCM/BEL, que visava buscar um melhor atendimento ao cidadão, a partir da

premissa dos Direitos Humanos. Assim, consigna no eixo segurança a seguinte premissa: “Garantir o bem-estar do cidadão, dos bens, serviços e instalações do Município, com ações preventivas de segurança pública e respeito aos direitos humanos”.

Assim, a GCM/BEL, no início deste momento (2010), passou a exercer autonomia administrativa e jurídica. Com isso, foi permitido ao Comandante da Guarda competência não só quanto ao efetivo e suas ações, como também que exerça prerrogativas na estrutura orgânica e nos investimentos financeiros e que, de modo amplo, represente a segurança pública do município por meio da estrutura Autárquica GCM/BEL e não mais enquanto uma Unidade dentro da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SEMAJ), focada exclusivamente na proteção dos parques, praças, jardins e demais logradouros públicos ou próprios municipais. Destaca-se que esta nova redação do artigo 1º contempla, além na nova organização, uma competência “institucional da segurança urbana municipal e atribuições de proteger sua população”.

No PPA, período de 2014 a 2017, identificaram-se dois objetivos explicitados da Política Municipal de Segurança Pública, quais sejam: um voltado para prevenir a violência urbana, oportunizando o acesso seguro do cidadão aos espaços públicos, serviços e eventos realizados no município de Belém, a partir da modernização da GCM/BEL no que tange à qualidade e produtividade dos servidores; outro de “fomentar e alinhar políticas públicas para infância, adolescência e juventude visando a garantia dos direitos, o combate e a prevenção da violência e a disseminação da cultura de paz” (pág. 98 do PPA 2014-2017).

Nesse sentido, cabe apontar que por meio do primeiro objetivo exposto, a prefeitura permanece com as medidas estruturantes junto à GCM/BEL, ampliando sua atuação para além do foco exclusivamente patrimonial e incluindo aspectos quanto à gestão de pessoas. Chama também atenção quanto ao segundo objetivo, embora seja realçado o foco com o público infantil e de jovens. Nele aparece explicitamente a citação da ação de “combate” como objetivo da política pública de segurança municipal, mudando as medidas até então de ordem exclusivamente preventivas para ações de ordem mais ostensiva perante a violência. Um dirigente da GCM/BEL no período de 2014 a 2016 expressa sobre a gestão aplicada:

Considerando que a (...) guarda ainda estava se estruturando, então a atuação era mais focada na questão patrimonial e, eventualmente, tinha-se ações de proteção a pessoas em eventos ou no Mosqueiro e Outeiro nas férias escolares e final do ano (informação verbal).

O período de 2018-2021 apresentou tanto um movimento de continuidade à consolidação de uma ação ostensiva de enfrentamento à violência e criminalidade por parte da CG/BEL, quanto no

segundo momento, a partir de 2020, com a necessidade de ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19, em que o município passa a compor ações da coordenação estadual e que cria um gabinete de crise no município para gerir os órgãos que irão compor o chamada Sistema de Segurança Pública Municipal. Conforme as Diretrizes do PPA 2018-2021, os objetivos propostos para a segurança pública eram:

Objetivo¹: “Intensificar as ações integradas de prevenção à violência e o enfrentamento à criminalidade na promoção da cultura da paz”.

Objetivo²: “Aprimorar a qualidade profissional e a valorização do servidor da Guarda Municipal” (BELÉM, 2018-2021, não paginado).

No teor da redação do PPA, ao mesmo tempo em que há uma medida baseada na legalidade do Estatuto Geral das Guardas que apregoa a atenção da municipalidade à prevenção da violência, também já aparece explícita a previsão de ações mais contundentes de “enfrentamento à criminalidade”, ainda que direcionadas ao alcance de uma “cultura da paz”. Assim, observa-se que formalmente há certa preocupação em manter os objetivos dentro das orientações nacionais, que seriam medidas estabelecidas no contexto da Segurança Cidadã, embora o enfrentamento à criminalidade já seja também citado explicitamente. O segundo objetivo permanece, continuamente ao PPA, anterior, com um direcionamento explícito de investimentos na GCM/BEL para atenção às políticas de gestão de pessoas.

Quanto a questão de orientação preventiva ou ostensiva, um dirigente da Guarda Municipal de Belém/GCM-BEL no período de 2019-2020 destacou o modelo de orientação das operações em entrevista da seguinte forma:

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 minha Guarda aborda, faz “*bliz*”, faz tudo; tem bandido para todo mundo! Policial Militar, Civil, Federal é só trabalhar. Hoje eu vejo a Guarda crescendo de conduta, venho de quatro anos de Inspetor da Divisão de Operações; cresci na Guarda e percebi o seu novo papel na segurança pública. Qualquer cidadã vê a Guarda como aliada independente de nome se é polícia ou não; o que ele quer é segurança e para isso estamos direto no centro da cidade com as motos. Tenho mais motos na rua que a Polícia Militar – os “*mikes*” rodam toda a cidade protegendo. Assim, atualmente a GCM/BEL conta com 1.149 agentes em sete grupamentos; além da ROMU e do GPU, há ainda os grupos de ações táticas – GAT, os de ações com cães – ATAC e a Ronda da Capital – RONDAC. Sobre o que a Guarda não pode fazer é investigar pois, se não dar broca na justiça o resto tudo. 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. A GCM/BEL tem mais proximidade com a Polícia Civil do que a Polícia Militar (informação verbal).

Mas, no PPA de 2014-2017, também emerge a formulação de propostas associadas à concepção da Segurança Cidadã junto aos servidores da GCM/BEL. O Plano formulado demonstrava

uma atenção à questão comportamental no órgão, conforme Diretriz Nacional de Segurança Cidadã e ações de polícia comunitária. Além disso, apresenta também uma preocupação no aumento da infraestrutura e medidas de inteligência e integração e parceria com outros órgãos. Desses aspectos, entende-se haver uma preocupação do governo com a visibilidade da segurança municipal a partir da GCM/BEL.

A Segurança Cidadã, o governo tem como prioridade a observância do equilíbrio entre a segurança coletiva e os direitos individuais, a melhoria da gestão e a integração operacional e compartilhamento de informações entre a Guarda Municipal de Belém – GMB e outras instâncias de policiamento, a modernização da infraestrutura e, sobretudo, dos sistemas de inteligência conjuntos, e investimentos, capacitação de recursos humanos e equipamentos individuais, assim como as ações de polícia comunitária com o desenvolvimento de ações preventivas por meio de projetos sócios educativos e culturais executados em parceria com diversos órgãos da administração municipal (BELÉM, 2014-2017, não paginado).

A partir de 2021, há uma maior atenção do gabinete do prefeito a esta orientação, quando tem-se a criação de uma função estabelecida junto ao Comando da Guarda: a de Relacionamento com a Comunidade. Assim, o Inspetor responsável por essa atribuição explica que os objetivos da GCM/BEL devem incorporar o “servir e proteger” os munícipes de forma mais humanizada e social. Seu papel é na atuação de gestão municipal de 2021-2024, buscar maior relacionamento com as lideranças comunitárias para atuar diretamente com as demandas dos bairros e com isso, tentar solucionar as suas carências quanto à segurança pública. Ele apresenta a seguinte narrativa:

Entendo que a função da Guarda e 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. Já o meu papel na guarda é ouvir as necessidades da liderança dos bairros sobre o que podemos ajudar quanto à segurança. A importância desse trabalho é para que possamos realizar orientação para jovens sobre drogas e álcool. É mais ou menos como os “anjos da guarda” só que pode alcançar mais pessoas nos colégios, quem sabe nos centros comunitários ou igreja. É isso que penso em chegar ao futuro (informação verbal).

A partir das análises das categorias propostas, no período de a 2010 e a 2021, identificaram-se três crenças de política no subsistema de segurança pública em Belém, duas delas predominantes na atuação dos órgãos municipais (proteção à vida e combate ostensivo à criminalidade) e a terceira marginal (segurança cidadã e proximidade à comunidade). No quadro 3, apresenta-se a síntese dessas crenças da política.

A principal mudança no período no subsistema da política foi o declínio da crença de proteção ao patrimônio, sendo substituída pela crença de combate ostensivo à criminalidade. Esta mudança foi concomitante a uma maior atenção à temática de segurança pública no município, com aumentos sucessivos de orçamentos, bem como a uma maior aproximação, principalmente da GCM/BEL com a estrutura de segurança pública estadual (IESP/PA e PM/PA). Embora a GCM/BEL mantenha ações

de proteção de patrimônio, bem como projetos sociais, estes tendem a ser vistos como compondo uma atuação acessória ou suplementar à atuação principal de combate à criminalidade de forma ostensiva por parte dos atores principais que apresentaram a crença de combate ostensivo.

Por outro lado, pode-se interpretar que a existência de ações sociais e a defesa de posturas mais preventivas, bem como a previsão de ações voltadas ao relacionamento com a comunidade podem representar áreas marginais de atuação de atores com crenças de segurança cidadã e de proximidade à comunidade, sem priorização de investimentos ou alocação de recursos (pessoal e infraestrutura) pelas gestões da GCM/BEL até o período analisado. Tal crença recebe estímulo normativo da esfera federal, embora sem indução efetiva em termos da ausência atual de mecanismo de incentivo financeiro ou de regulamentação vinculada a repasses, instrumentos comumente utilizados em processos de municipalização da saúde e educação.

Quadro 3 – Síntese descritiva das duas crenças da política identificadas como preponderantes na atuação dos órgãos do subsistema da política de segurança pública municipal de Belém no período de 2010 a 2021

Categorias	Crenças da política		
	Proteção à Vida	Combate ostensivo à criminalidade	Segurança cidadã e proximidade à comunidade
Objetivo	Foco na proteção à vida dos municípios.	Foco na redução dos índices criminais por ações combativas.	Foco na prevenção de crimes por ações de coesão social e promoção da cultura de paz.
Estratégia priorizada de atuação	Manutenção de uma estrutura operacional mínima para atuação.	Criação de Unidades Táticas voltada para ações ostensivas.	Projetos sociais e maior interação com as comunidades.
Intersetorialidade e Coordenação	Medidas de finalidade com ONG, Igreja e Liderança Comunitária.	Ações conjuntas com as polícias estaduais.	Projetos em parcerias com outras políticas sociais.
Investimentos priorizados	Em ações humanitárias de entrega de alimentos e gêneros de higiene pessoal.	Material Bélico.	Equipamentos e pessoal voltados a uma maior presença nas comunidades em responsividade às suas demandas.
Resultados	Informes sobre eventos de ordem assistencial.	A partir de Boletins informativos e notas na imprensa sobre apreensões de produtos ilícitos e prisões em flagrante.	Maior responsividade às demandas sociais em áreas periféricas.
Formação do agente público	A partir de reuniões sobre a condução dos trabalhos e medidas e formas de construção e realização de campanhas para sensibilizar a sociedade para a	No Instituto Estadual de Segurança Pública.	Foco preventivo e de habilidade para trato social.

	importância das doações.		
Conduta do agente público	Na preservação da vida em situações de mobilidade urbana do Município de Belém e preservação da vida em situações de catástrofes ou sinistros.	No enfrentamento à criminalidade de forma combativa.	Proximidade com as comunidades.

Fonte: Plano Plurianual de 2010 a 2021, 2ª Matriz Curricular Nacional/SENASP, Leis Municipais, Edital de Concurso 01/2012 e Entrevista.

Conclusões

O objetivo desta pesquisa foi analisar em que medida a política de segurança pública municipal de Belém vem se alinhando ao modelo de segurança cidadã, no período de 2006 a 2021. A partir da análise de conteúdo de documentos de organizações e entrevistas com atores do subsistema da política segurança pública do município de Belém, observou-se que a crença predominante da política é de um combate ostensivo à criminalidade, se distanciando do modelo de segurança cidadã. Atores com crenças alinhadas à segurança cidadã foram identificados em posições específicas, como em áreas de educação e de relacionamento com comunidade, porém, estando relativamente insuladas dos principais processos de tomada de decisão e exercício de poder na política.

Por meio da pesquisa, desenvolveu-se dois quadros com a proposição de crenças existentes no subsistema da política de segurança municipal, e suas principais características, para cada período analisado. Os quadros permitem evidenciar a dinâmica de modificações das crenças na política de segurança pública no subsistema ao longo do tempo. Entende-se que o subsistema adquiriu maior diversidade de crenças ao longo do tempo e que as duas crenças que emergiram no período mais recente (combate ostensivo à criminalidade e segurança cidadã) tendem a trazer maior complexidade aos desenhos de políticas no subsistema.

Ainda sobre o quadro de crenças, cabe ressaltar que este evidencia um agrupamento de crenças de atores individuais e documentos coletivamente construídos no subsistema. Contudo, conforme a literatura do modelo de coalizão de defesa, a existência das crenças é fator necessário, mas não suficiente para a constituição de coalizão de defesa, vista que esta demanda também uma ação coletiva articulada, de forma não-trivial, entre atores com crenças similares. Assim, em termos de coalizão de defesa, identificamos que a crença dominante de combate ostensivo à criminalidade é a que apresenta sinalização de articulação coletiva e seus atores alcançam recursos chave na política. A partir dos atores com crenças alinhadas à segurança cidadã, não foi possível identificar uma ação coletivamente articulada entre eles.

Referências:

- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e **redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas**. Revista do Serviço Público Brasília, Brasília, DF, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.
- CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. **Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais**. Administração Pública e Gestão Social, abr./ jun. 2015.
- CANO, Ignácio. **Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime**. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 3, n. 5, dez. 2006.
- DE OLIVEIRA JUNIOR, Almir; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. **Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 2016.
- FENAGUARDAS. **Cadastro nacional das guardas municipais**. 2 abr. 2021. Disponível em: <https://fenaguardas.org.br/>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- JENKINS – SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Evaluating the advocacy coalition framework. **Journal of Public Policy**. 1994.
- JENKINS-SMITH, Hank *et al.* The Advocacy Coalition Framework: An overview of the research program. In: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of the Policy Process**. New York: Hachette Book Group/Westview Press, 2017.
- RODRIGUES, Diana Cruz. **Enfrentamento das desigualdades na política estadual de ciência, tecnologia e inovação no Pará: abrangência e conformações em tecnologia assistiva e tecnologia social**. Orientador: Mario Vasconcellos Sobrinho. 2019. F. 432. Tese (Doutorado em Administração)- Universidade da Amazônia. Belém. 2019.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview. 1993.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H.). **The advocacy coalition framework: An assessment**. In: SABATIER, P.A (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press. 1999.
- SABATIER, Poul A.; WEIBLE, C. M. **The advocacy coalition framework innovations and clarifications**. In: SABATIER, Poul A. (ED.) Theories of the policy process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SOUZA, Luiz Ricardo de; SECCHI, Leonardo. **A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa**. Orientador: Leonardo Secchi. 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.
- SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. **Guarda municipal, a responsabilidade dos municípios pela segurança pública**. Curitiba: Juruá, 2015.
- WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, K. **Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework**. [S. l.; s. n.], 2009.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.