

Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública

Almir de Oliveira Junior

Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestre em Sociologia pela UFMG. Foi pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP-UFMG e professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas.

 almir.junior@ipea.gov.br

Joana Luiza Oliveira Alencar

Estatutário do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília - UnB.

 joana.alencar@ipea.gov.br

Resumo

Os municípios vêm ocupando cada vez mais espaço no campo da segurança pública no Brasil e, como parte desse movimento, as guardas municipais podem ser consideradas uma inovação institucional no setor. A participação e o empoderamento popular na segurança podem se dar em conselhos comunitários, que se pretendem espaços de escuta das comunidades. Nesse sentido, as guardas municipais são atores relevantes, com capacidade de apoio e implementação de ações preventivas que deem resposta às demandas que emergem nesses espaços de participação. Contudo, a tendência, muitas vezes presente, de se tornarem organizações semelhantes às polícias militares faz com que as guardas municipais corram o risco de reproduzir uma postura de certo distanciamento em relação à população, voltada para ações ostensivas de enfrentamento à criminalidade, em vez de privilegiar um modelo com foco na atuação preventiva, como preconizado no Estatuto das Guardas.

Palavras-Chave

Segurança pública. Participação. Guardas Municipais.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a incursão dos municípios no campo da segurança pública e a implementação das guardas municipais a partir do papel relativo que passam a assumir frente aos governos e às polícias estaduais no setor.

A nova definição que vem sendo dada ao papel do poder local nas políticas de combate à violência e criminalidade resulta, por um lado, de uma crise de legitimidade pela qual passam as organizações repressivas do Estado e, por outro, de um investimento de novos atores no sentido de se apropriarem da questão da segurança pública, buscando poder e capacidade de canalizar recursos para isso, como é o caso das guardas municipais. Contudo, pode-se observar no desenvolvimento das guardas o fenômeno do isomorfismo institucional. Fala-se em isomorfismo quando influências formais e informais são exercidas sobre as organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade

em que essas organizações atuam (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Diversos fatores levam à tendência de atuação das organizações de segurança pública municipais a seguir o modelo historicamente estabelecido pelas instituições constituídas no nível estadual. Sendo assim, adverte-se para riscos nesse processo. Apesar das oportunidades abertas às guardas municipais para que desempenhem um papel diferenciado na segurança pública, assumindo uma postura mais próxima e de diálogo com as comunidades locais, elas podem acabar reproduzindo os mesmos problemas de insulamento institucional observados no planejamento e programas desenvolvidos pelas polícias estaduais (OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Desse modo, o isomorfismo atua como uma força contrária ao aprimoramento da participação social no campo da segurança, inibindo avanços que podem ser observados em outros setores que já incorporam o diálogo com a população nos arranjos e práticas em seu campo de política pública.

PODER MUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ATUAÇÃO EM EXPANSÃO

A maior marca das mudanças pelas quais tem passado a segurança pública no Brasil é a relativização do papel dos governos estaduais no setor. Não somente se ampliou a participação da União no campo das políticas, como também os municípios passaram a ter um espaço considerável de atuação, caracterizando uma espécie de “alargamento” conceitual e institucional da questão da segurança (KAHN; ZANETIC, 2009).

É notório o destaque que os governos municipais passaram a ter na implementação de políticas públicas nos últimos anos, a partir da adoção do modelo descentralizador presente na Constituição, que dificilmente deixaria de se estender, na prática, também à área de segurança pública. O texto constitucional de 1988, no seu artigo 144, atribui aos governos estaduais a responsabilidade pela segurança pública, com as polícias militares e civis definidas como órgãos implementadores. Contudo, também previu a criação de guardas municipais, com mandato legal para cuidar da segurança dos próprios municipais.

Desde então, a discussão sobre o papel dos municípios nas políticas de segurança pública só tem aumentado. Um estudo da Secretaria Nacional de Segurança Pública publicado em 2006 já apontava, à época, que, *pari passu* ao rápido crescimento dos efetivos das guardas municipais e da quantidade de municípios por elas atendidos, houve um progressivo deslocamento das atividades de proteção ao patrimônio público e apoio à comunidade

para outras de competência original da polícia militar, tais como o atendimento a ocorrências e policiamento ostensivo (SENASP, 2006). Esse fenômeno demonstra a constante preocupação das administrações municipais em atuar nos espaços criados pelas deficiências dos aparelhos estaduais de segurança pública, o que se soma aos estímulos que foram produzidos pelo governo federal na forma de repasse de recursos. Um marco nesse processo se deu com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)¹, que:

(...) abriu a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios – apenas aqueles com Guarda Municipal – requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança. Isto significa que o governo federal viu como legítima e procurou incentivar desde então a atuação dos governos locais; é possível até que o FNSP tenha estimulado a criação de guardas pelo país depois de 2000 (KAHN; ZANETIC, 2009, p. 83).

Deve-se observar que o repasse de recursos aos municípios não se vinculou exclusivamente à criação e manutenção de guardas municipais. Foi recomendado que estes apresentassem projetos na área de segurança pública, dos quais a guarda seria apenas um dos seus componentes. Houve orientação para elaboração de estudos diagnósticos e o consequente planejamento das ações para o enfrentamento dos problemas. Dada a complexidade e multicausalidade dos fenômenos da criminalidade e da violência, houve a compreensão de que o poder municipal poderia atuar sobre alguns fatores que melhoram os indicadores nesse campo, principalmente no

que diz respeito às políticas preventivas. Isso foi reforçado com o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em 2007, com a sua ênfase na implementação local e a participação dos governos municipais na sua execução, envolvendo ações voltadas para territórios considerados mais vulneráveis à criminalidade nas regiões metropolitanas.

Posteriormente, realizada em 2009, a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), apesar das contradições e tensões entre os princípios que aprovou, apregoou o espaço da municipalidade como instância fundamental de cogestão da segurança pública, que é reforçada pela diretriz que aponta para regulamentação das guardas no sentido de se tornarem um tipo de polícia municipal (OLIVEIRA JUNIOR; SILVA FILHO, 2010a).

ISOMORFISMO INSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA: AS GUARDAS TÊM SE TORNADO POLÍCIAS (“MILITARES”) MUNICIPAIS?

A política de segurança pública, bem como o papel que deve desempenhar em uma sociedade democrática, pode ser entendida como geradora de disputas entre diferentes agências da burocracia pública. As guardas municipais têm se configurado como um novo grupo profissional, capaz de canalizar reivindicações próprias e de gerar novas expectativas na população a respeito dos serviços de segurança pública. Elas se encontram em meio a um processo de transição nessa arena política, em que se instaura grande descrédito quanto ao modelo anterior de policiamento, reativo e repressor,

já bastante desgastado e criticado por suas limitações (OLIVEIRA JUNIOR; SILVA FILHO, 2010b), mas que na verdade não foi substituído por outro que se mostre realmente convincente ou satisfatório.

Assim, a questão do isomorfismo institucional emerge como força relevante em meio às disputas pela “propriedade moral”² do problema da segurança. Organizações jovens, ao entrarem em cena, tomam como modelo as organizações mais antigas, com expressão no setor, nas quais os novos gestores buscam se basear. Em outras palavras, as estruturas formais de muitas organizações constituem um reflexo dos valores ou das crenças de seu campo institucional (DIMAGGIO, POWELL, 2005). Nesse sentido, o desenvolvimento das guardas municipais sofre as pressões do clamor público por mais segurança, bem como da dinâmica conflitiva das relações sociais difusa no país, principalmente nos centros urbanos. Desse modo, recebem influência da lógica reativa que paralisa o potencial prevencionista que poderiam desenvolver de forma mais contundente e que, na prática, iria afasta-las do modelo das polícias militares³.

Em outras palavras, em áreas muito institucionalizadas – como é o caso do sistema de justiça criminal – pode ocorrer a tendência das atividades desenvolvidas por determinados grupos profissionais de maior visibilidade influenciarem fortemente outros dentro do mesmo campo de atuação. No nível do discurso, políticas, programas de ação e carreiras são criados como se fossem racionalmente pensados em uma lógica objetiva, voltada para se alcançar fins bem definidos. Essa dinâmica

permite às organizações acumularem poder e espaço na sociedade. Contudo, muitas vezes isso funciona como um mito adotado pelas organizações, resultado da busca de conformidade com o campo institucional no qual estão inseridas (MEYER; ROWAN, 1977). Embora seja possível falar em uma grande diversidade de experiências nas centenas de municípios em que foram implantadas, as guardas municipais acabam recebendo fortes influências das polícias militares, por estas representarem o único padrão de conformidade disponível e por ostentarem o *status* de especialistas no setor da segurança pública.

Uma pesquisa coordenada por Michel Misse e Marcos Bretas, realizada em oito cidades de diferentes Estados (MISSE; BRETAS, 2010), explora algumas das direções seguidas no processo de institucionalização das guardas municipais no país, ora mantendo seu papel mais voltado à vigilância e preservação de bens públicos municipais, ora se caracterizando como uma espécie de polícia ostensiva, em um contexto variado e de grande indefinição. Contudo, não raro, tais processos ocorrem sob o espectro de influência do modelo das polícias militares:

[...] na medida em que transcorre esse processo de municipalização da segurança pública, descobrimos que tal transição é feita sem a existência de um saber especializado e de técnicos e agentes capazes de operar nas novas condições. Na ausência de capacidades inovadoras, o município decide criar uma Guarda Municipal, e chama o policial militar, o único expert que se conhece sobre como fazer segurança para cuidar disso (...). Em não poucos casos, os velhos atores es-

tão conduzindo esse processo, tornando as guardas subordinadas às polícias militares. Em outros casos, desenvolvem-se projetos políticos próprios de oposição à polícia convencional. Sua condução, no entanto, (...) está frequentemente subordinada às polícias estaduais, que, bem ou mal, são as especialistas da área de segurança pública (MISSE; BRETAS, 2010, p. 11-2).

As polícias estaduais ocupam tradicionalmente um lugar central no campo institucional da segurança pública, tanto junto à opinião pública quanto nas discussões sobre políticas da área. A imagem ou o ideário de que segurança pública é “coisa de polícia” ainda é muito disseminado, dificultando a emergência de novos paradigmas:

[...] organizações com metas ambíguas ou em discussão possuem maior probabilidade de ser altamente dependentes das aparências para se legitimarem. Tais organizações podem achar mais vantajoso satisfazer as expectativas de importantes clientes em relação ao modo como devem ser estruturadas e administradas (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 83).

É por isso que, numa lógica mimética, muitas vezes não é possível estabelecer maiores conexões entre as normas e crenças propagadas e as atividades que realmente deveriam ser desenvolvidas pelas organizações. Existem guardas municipais com divisões que lembram batalhões de operações especiais das polícias militares, atuando de forma ostensiva nas ruas. Isso ocorre apesar da aprovação do “Estatuto Geral das Guardas Municipais” (Lei 13.022, criada para regulamentar as ações das guardas

municipais no âmbito da prevenção da violência, definindo seu âmbito de atuação à parte das funções já atribuídas às polícias estaduais). Inclusive, define que as guardas municipais devem ser dirigidas, preferencialmente, por profissionais de seu próprio quadro, além de possuir capacitação, forma controle, normas e estruturação hierárquica diversos aos das instituições militares.

Assim, verdadeiras lacunas podem ser observadas entre as estruturas formais e legais, por um lado, e o modo pelo qual as atividades de trabalho são desenvolvidas de fato. No caso das guardas municipais, apesar de não terem sido regulamentadas para serem polícias, desde sua criação, observa-se que:

O predomínio da presença de policiais militares à frente dessas instituições, salvo algumas exceções, tem implicado uma espécie de confusão sobre a natureza do seu trabalho, na definição do seu mandato e na construção de sua identidade organizacional. Não é raro que algumas instituições quase que reproduzam métodos, ideologias e indicadores de avaliação comuns ao universo policial militar (PATRÍCIO, 2008, p. 69).

Outras pesquisas confirmam que elementos como a formação, a relação com o público e a forma de organização das guardas municipais têm por referência uma cultura ocupacional que é própria das polícias ostensivas, ora mais voltada para o policiamento comunitário, ora para a repressão e a aplicação da lei (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR, 2010). O certo é que, mesmo tendo de se adaptar à realidade (política, orçamentária etc.) dos municípios, as guardas deveriam sempre ser pensadas no con-

texto de uma nova proposta para a segurança pública no país, por se tratar de um campo tão carente de inovação. Seria fundamental que o poder público municipal envolvesse as comunidades locais desde o início de implantação dos projetos, quebrando o paradigma de que mais polícia e armamentos constituem a única solução para a violência.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA SEGURANÇA

A participação da sociedade na gestão das políticas públicas é um grande desafio para a consolidação e o aprimoramento da democracia. Compreende desde a proposição de temas para a agenda política, construção de projetos, colaboração durante a execução e fiscalização das políticas públicas. No entanto, por parte das instituições policiais tradicionais, os novos desenhos locais de programas preventivos de criminalidade podem até ser vistos como ingerência externa sobre os “assuntos de polícia” (OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Assim, uma vez que ainda estão em processo de consolidação, algo interessante sobre as guardas municipais é a possibilidade de ampliarem e democratizarem a visão sobre a segurança pública.

A Constituição Federal determina de forma explícita que as políticas de previdência, assistência social, saúde, educação e cultura sejam conduzidas com participação social, o que foi regulamentado posteriormente em cada área, indicando a criação de espaços próprios para a participação, sob a coordenação do Estado³ (BRASIL, 1988). Embora os artigos referentes à segurança pública não se re-

firmam diretamente ao tema, aponta-se a segurança como responsabilidade de todos, com a necessidade de criação de espaços próprios de participação social, também conhecidos como instituições participativas, presentes em outras áreas de políticas públicas em maior ou menor quantidade (PIRES, 2011).

Aproximar a gestão pública dos destinatários da política é fundamental para perceber os problemas de uma política e buscar soluções conjuntas; assim, cabe ao Estado organizar estruturas que permitam a interação com a sociedade (COELHO, 2007; CUNHA, 2007). A área da saúde é uma das mais avançadas na implantação e no funcionamento de instituições participativas. Iniciou a abertura à sociedade antes mesmo do período de redemocratização, servindo hoje de referência para a construção e o fortalecimento de espaços de participação social. No campo da segurança pública a construção desses espaços teve início em um período posterior. Sua utilização para democratizar e facilitar a prestação de contas ainda é uma possibilidade nova em relação às áreas citadas diretamente pela Constituição. Lima (2012) considera que a política de segurança pública é historicamente marcada pela falta de articulação intergovernamental e pela distância da população. Diante disso, sua trajetória em direção a uma gestão mais participativa é bem diferente da política de saúde, cuja aproximação com setores da sociedade civil é mais antiga. Dessa forma considera que a segurança pública não integrou o movimento de redemocratização das políticas à época da Constituinte, ao contrário da cultura, da assistência social e, especialmente, da saúde.

Os conselhos de participação popular são estruturas estáveis, geralmente criados por norma legal, responsáveis por propor e até fiscalizar a política pública. São compostos por representantes de órgãos do poder público e também da sociedade. A maioria deles está ligada a órgãos do poder executivo. A atuação nos conselhos constitui exercício de interação entre Estado e sociedade; sua ideia é possibilitar, além do acompanhamento e proposições de políticas a área, a construção de aprendizado democrático, considerando que tanto o governo quanto a sociedade precisam aprender a interagir conjuntamente. Isso envolve uma construção intencional, que exige um planejamento por parte dos gestores:

Um bom plano municipal de segurança envolve a população em sua elaboração. Para isso pode-se convocar moradores a audiências públicas, ouvir associações e conselhos comunitários de segurança em encontros individuais ou coletivos, promover pesquisas profissionais de opinião. Não se trata apenas de um documento, mas de um processo pautado pelos direitos humanos e que recorra à população para levantar propostas de solução e potencialidades das ações (FBSP, 2016, p. 24).

Além disso, a atuação das guardas municipais a partir da perspectiva de segurança cidadã é uma possibilidade de aproximação entre Estado e sociedade na área de segurança pública. A convivência constante tem o potencial de gerar confiança na comunidade, o que facilita o diálogo, trazendo contribuição ao serviço de segurança. Ouvir as demandas da população traz informações que não são encontradas nos dados policiais, adequan-

do o serviço público de segurança pública às necessidades de cada comunidade. Nessa perspectiva, um processo participativo satisfatório requer atuação constante do Estado com o intuito de promover a participação do cidadão (COELHO, 2007).

Para essa promoção na segurança pública o Estado tem atuado em âmbito federal por meio do Conselho Nacional de Segurança (Conasp) e com a primeira conferência de segurança pública (Conseg), que acontece em 2009. Alguns estados e municípios possuem conselhos e participam das discussões das conferências a partir da convocação da união. Conferências e conselhos de âmbito municipal podem receber subsídios da guarda municipal na elaboração de proposições para as políticas de segurança. Subsídios diferentes da polícia, uma vez estabelecida uma relação mais próxima da população e de caráter preventivo.

A atuação dos guardas municipais pode possibilitar a participação da população na segurança pública, desde que se trabalhe com a percepção de que a construção de uma cidade segura deve ser conduzida junto com as comunidades locais. De acordo com o estatuto das guardas municipais, uma de suas competências específicas é “[...] interagir com a sociedade civil para a discussão de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades” (BRASIL, 2015, Art. 5, IX). Isso reforça o paradigma da participação cidadã. O cidadão deve ser ativo na gestão da política, especialmente em âmbito local. Hoje, vive-se o desafio da adoção desse paradigma, o que requer mudanças culturais que superem a força do isomorfismo institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como alternativa às formas tradicionais de enfrentamento da violência e criminalidade, que não têm obtido êxito em baixar os índices alarmantes que são continuamente constatados pelas estatísticas no campo da segurança pública, os municípios precisam reconhecer a necessidade de investir sistematicamente em prevenção e proximidade com a população. É preciso ir muito além de criar, equipar e manter guardas municipais. Deve-se estabelecer fóruns para cooperação com os cidadãos.

A segurança pública no nível municipal não tem sido geralmente tratada de forma sistêmica, o que envolve conjugar planejamento e trabalho preventivo com a participação social. Dados divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, referentes ao ano de 2014, mostram que apenas 22% dos 1.081 municípios que implementaram as guardas – com um incremento de mais de 100 mil agentes de segurança na ativa – possuem conselhos como instituição participativa no setor (FBSP, 2016).

Percebe-se, portanto, o risco de que a oportunidade de inovação institucional seja perdida, na medida em que muitas administrações municipais optaram por seguir o modelo centralizado e voltado para repressão, com mais viaturas e vigilância nas ruas, como é a tendência predominante dos governos estaduais em sua atuação na segurança pública. Esse modelo isomórfico encontra suporte, é verdade, em boa parte da opinião pública, fomentadora de um discurso que se baseia em promessas de maiores efetivos para as guardas municipais, possível plataforma política a ser explorada em campanhas de eleições municipais. Isso

apenas legítima programas que, na prática, pouco mais oferecem do que uma espécie de “polícia paralela”, mimética em relação às polícias militares, que não envolve uma alteração qualitativa das estruturas já existentes nem busca uma maior efetividade na solução dos problemas das comunidades. Conclui-se que esse isomorfismo institucional no campo da

segurança atua como uma força contrária ao aprimoramento do diálogo e da participação social, inibindo avanços que podem ser observados em outros setores que já incorporam o diálogo com a população nos arranjos e práticas em seu campo de política pública. Isso se dá especialmente pela falta de valorização dos conselhos comunitários de segurança pública.

1. *Regulamentado pela Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, o FNSP foi estabelecido com recursos orçamentários da União, no âmbito do Ministério da Justiça. O objetivo foi apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência, inclusive aqueles elaborados no nível municipal.*
2. *Atores e agências governamentais atuam na transformação de questões sociais (exemplos: saúde, educação, cultura, segurança, etc.) em problemas públicos, desenvolvendo e organizando a forma em que demandas são encaminhadas e processadas no âmbito do Estado. Esse processo começa com a definição da “propriedade moral” do problema, com o estabelecimento do responsável por seu tratamento ou solução, o que implica influenciar valores, atitudes e expectativas da população. Envolve, entre outras coisas, adquirir poder e capacidade de canalizar recursos estatais. O tema é amplamente explorado por GUSFIELD, J. (The culture of public problems. Chicago: University of Chicago Press, 1981).*
3. *Quanto a esse potencial prevencionista das guardas e também sobre os riscos de uma lógica de atuação reativa, ver: ACADEMIA ESTADUAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL. Dos muito lugares a algum lugar: identidades socioprofissionais em perspectiva. Plano Político-Pedagógico e Projeto de Sustentabilidade da Academia Estadual de Guardas Municipais do Rio Grande do Sul.*
4. *Art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 216-A, X.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Edição extra, , p. 1.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988.

COELHO, Vera Schattan P. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 78, p. 99-92, jul. 2007.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Construção de uma nova narrativa democrática para a segurança pública: relatório**. São Paulo, jun. 2016. Disponível em: <www.forumseguranca.org.br/storage/download//projeto-instituto-arapyau-v05-10jun-final-b.p>. Acesso em: 27 jul. 2016.

KAHN, Tulio, ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. In: **Coleção segurança com cidadania: subsídios para a construção de um novo fazer**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, 2009. Ano I, n. 1, p. 83-126.

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

MISSE, Michel, BRETAS, Marcos Luiz (Org.). **As guar-**

das municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; SILVA FILHO, Edison Benedito. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni (Org.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento federativo e descentralização de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010a. v. 1, parte 2.

_____, Almir; SILVA FILHO, Edison Benedito. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. In: CARDOSO JR, José Celso (Coord.). **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010b.

_____, Almir (Org.). **Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por organizações policiais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

PATRÍCIO, Luciane. Guardas municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2008. v. 2, p. 68-71.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – SENASP. **Perfil das Organizações de Segurança Pública no Brasil**. Brasília: SENASP, 2006. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Relat%C3%B3rio%20Descritivo%20-%20Perfil%20das%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20de%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

VARGAS, Joana Domingues; OLIVEIRA JUNIOR, Almir. As guardas municipais no Brasil: um modelo de análise. **DILEMAS - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [s.l.], v. 3, p. 85-108, jan./mar. 2010.

Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública

Almir de Oliveira Junior e Joana Luiza Oliveira Alencar

Resumen

¿Nuevas policías? Guardias municipales, isomorfismo institucional y participación en el área de seguridad pública

Los municipios se vuelven cada vez más importantes en el área de seguridad pública en Brasil y, como parte de ese movimiento, se pueden considerar las guardias municipales como una innovación institucional en el sector. La participación y el empoderamiento popular en la seguridad pueden ocurrir en consejos comunitarios, que son imaginados como espacios para oírse las comunidades. En ese sentido, las guardias municipales son actores relevantes, con capacidad de apoyo e implementación de acciones preventivas que contesten las demandas que surgen en esos espacios de participación. Sin embargo, la tendencia, muchas veces presente, de que se vuelvan organizaciones semejantes a las policías militares hace con que las guardias municipales estén bajo el riesgo de reproducir una actitud de algún alejamiento de la población, volcada hacia acciones ostensivas de enfrentamiento a la criminalidad, en oposición a privilegiar un modelo enfocado en la actuación preventiva, como preconizado en el Estatuto de las Guardias.

Palabras clave: Seguridad pública. Participación. Guardias Municipales.

Abstract

New police? Municipal guards, institutional isomorphism and participation in the field of public safety

The cities are gaining importance in the field of public safety in Brazil and as part of this shift municipal guards can be considered an institutional innovation in the sector. Popular participation and empowerment in safety can take place through community councils, forums for hearing the communities. In this sense, municipal guards are important actors supporting and implementing preventive actions in response to demands emerging from participative forums. However, the frequent tendency to become an organization similar to those of the military police means municipal guards run the risk of replicating a posture that distances them from the population, aimed at ostensive crime-fighting actions, as opposed to adopting a model centered on preventive action, as provided for in the Guards' Statute.

Keywords: Public safety. Participation. Municipal Guards.

Data de recebimento: 28/06/2016

Data de aprovação: 26/08/2016

