

Igualdade e hierarquia no espaço público: o processo de constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto ator social*

Kátia Sento Sé Mello

Introdução

A discussão sobre a noção de espaço público não é recente. A representação a respeito do seu momento fundador localiza-se principalmente em torno da publicação do *Espaço público* de Jürgen Habermas em 1962 (Cefai e Pasquier, 2003), como também da publicação, em 1961, da *Condição do homem moderno* de Hannah Arendt (Merlin-Kajman, in Cefai, op.cit.). Desde então, diversas têm sido as tentativas nas ciências sociais para compreender e/ou constituir um espectro de significações que recobrem a palavra *público*.

No capítulo “O domínio público e o domínio privado”, Arendt (1983), a partir da concepção grega clássica, avalia a constituição do domínio público na história ocidental. Na antiguidade grega a distinção entre a vida privada e a vida pública correspondia aos domínios do familiar e do político respectivamente. O domínio privado sendo caracterizado fundamentalmente como o espaço da sobrevivência, da necessidade, da força e da hierarquia (*o oikos*). Radicalmente oposta era a noção do domínio público caracterizado, por sua vez, como o espaço da cidadania, ou seja, o espaço da ação política e da palavra, o espaço, por excelência, do viver junto, do mundo comum no qual os homens apareciam sob o olhar dos seus pares como

iguais, o espaço da liberdade (*a polis*). De acordo com Arendt, este domínio público, não se realizava a não ser pela persuasão, pelo convencimento, excluindo toda forma de força e de violência, sendo estas manifestações pré-políticas.

Segundo a autora, o processo de dominação do cristianismo no mundo ocidental realizou a projeção de valores atribuídos ao domínio público na ordem do “sagrado” e, por extensão, do domínio privado no político, sendo o governo visto a partir do modelo familiar. Percorrendo o processo de constituição do domínio público, Arendt identifica uma ruptura com o pensamento grego antigo no período compreendido entre os séculos XVI e XVIII, um período cujo projeto republicano dos países europeus que haviam se constituído como Estados-nação, define a esfera política em termos da soberania e da lei. O governo consolida-se como a instância política que deve se encarregar da ordem e da paz, organizando aquilo que os filósofos políticos chamaram de conflitos de interesses individuais.

De acordo ainda com a perspectiva de Arendt, no século XVIII, assiste-se a uma estreita união entre o “social” e o “íntimo”, no que ela veio a chamar de sociedade no lugar de *espaço público*, ou seja, uma configuração na qual não há o desenvolvimento do público propriamente dito, mas de um espaço no qual o indivíduo busca os meios de ganhar a sua vida e a dos seus familiares. Ao contrário do domínio público, lugar da liberdade, da palavra e da ação, a sociedade encontra aí, de acordo com Arendt, o espaço da contradição entre o social, o público e o íntimo, a singularidade do indivíduo¹.

Em *L'espace public*, Habermas (1993), diferentemente de Arendt, não identifica a ruptura entre público/privado. Sua intenção em fazer uma arqueologia da esfera pública burguesa levou-o a analisar o período compreendido entre os séculos XIV e XVIII como representando o processo através do qual um público, constituído por pessoas privadas fazendo uso de sua razão, discute questões de interesse comum. A noção de espaço público, assim entendida, tem uma história, quer dizer, ela nasceu na Europa moderna, na constituição de espaços públicos burgueses que intervinham como contrapeso dos poderes absolutistas; quando o *Contrato social*² substituiu o direito divino enquanto base filosófica de explicação e organização da sociedade. Estes espaços tinham por objetivo fazer a mediação entre a sociedade civil (conjunto dos interesses privados) e o Estado, tomando este como responsável, diante da sociedade, pela publicidade das questões de interesse comum.

Ainda que considerando a gênese das palavras “público” e “privado” como estando baseada no modelo de esfera pública helênica, fundamento da tese defendida por Arendt, o autor argumenta que este não toma por base a formação social, mas o próprio modelo ideológico, que, por sua vez, foi preservado através dos séculos no plano da história das idéias. O autor coloca ênfase, antes de tudo, nas noções de “público” e “privado” que foram transmitidas ao longo da Idade Média e através das definições que lhe davam o direito romano. Dessa forma, a esfera *pública*, na análise de Habermas, se transmite no sentido da *res publica*. Para ele, estas categorias só reencontram aplicação efetiva na prática do direito com a aparição do Estado Moderno, assim como desta esfera que lhe faz face, a sociedade civil. Mas de que maneira Habermas faz a mediação entre estes domínios para chegar ao sentido de *espaço público*, denominado por ele esfera pública?

Habermas argumenta que, desde o século XIV, os grandes centros de comércio foram os lugares onde se trocavam informações. Nesta época, as notícias transmitidas com objetivos profissionais, ou melhor, sobre o comércio, ainda que não fossem expressamente públicas, pois eram transmitidas através de cartas particulares entre os comerciantes locais, permitiam a circulação de informações que contemplavam interesses de indivíduos privados.

Para Habermas, a esfera pública burguesa sucedeu uma “*esfera pública estruturada pela representação*”.³ O desenvolvimento da esfera pública estruturada pela representação

(...) está ligado aos atributos da pessoa: às insígnias, à aparência, a uma atitude, a uma retórica; em uma palavra, a um código estrito de comportamento nobre. Este comportamento se cristalizou ao longo da Alta Idade Média em um código de virtudes praticadas na Corte, de uma forma cristianizada das virtudes cardeais aristotélicas que transformou o mundo heróico em um mundo cavallheiresco e senhorial (tradução livre - Habermas, 1978: 20).⁴

Uma etapa intermediária foi, no entanto, marcada pela “*esfera pública literária*”. Habermas observou que nos salões e nos cafés, e mais tarde na imprensa, a literatura forneceu um primeiro objeto sobre o qual as pesso-

as podiam exercer o espírito crítico e trocar argumentos. Foi o primeiro lugar onde se exercitava, a partir da razão, uma experiência comum, modelando a consciência do eu necessário ao público por se colocar como o suporte de uma opinião esclarecida e capaz de julgamento político, rompendo com a esfera do poder real que ela pode se concretizar.

Além disso, de acordo com o autor, o papel político da esfera pública se constitui com a oposição entre a sociedade e o Estado. Mas antes que isto aconteça, uma esfera pública é constituída pela opinião pública ainda apolítica, conformada no interior da família. Esta opinião pública releva da esfera privada da família nuclear burguesa, na qual são desenvolvidas e socializadas as concepções do sentimento de humanidade, que deve ser inerente ao gênero humano. Segundo Habermas, esta humanidade se elabora sobre o fundo da intimidade – idéias de liberdade, de amor e de educação, e não de uma pura e simples ideologia, estendendo uma concepção de mundo que repousa sobre a promessa de uma liberação dos constrangimentos da ordem estabelecida sem uma busca de compensação na ordem divina.⁵

Esta reflexão a respeito do espaço público me pareceu pertinente para pensar a Guarda Municipal de Niterói enquanto um ator social destinado a agir em situações de conflito no espaço público do município. A sua constituição parece-me revelar uma dimensão de conflitos ainda mal definida em contextos de uma sociedade complexa e moderna, na qual princípios liberais de igualdade e universalidade são orientados por uma concepção de *res pública* característica dos Estados modernos. No caso brasileiro, no entanto, parece não haver uma equação entre a *esfera pública* e a conduta dos atores sociais no cotidiano das ruas. Os dados de trabalho de campo por mim realizado desde 2002 chamaram-me a atenção para o que Luís Roberto Cardoso de Oliveira (2002) chamou de uma desarticulação entre a “esfera pública” e o “espaço público”. A primeira, orientada por uma perspectiva habermasiana, é entendida “como o universo discursivo onde normas, projetos e concepções de mundo são publicizadas e estão sujeitas ao exame e debate público” e, “espaço público”, entendido “como o campo de relações situadas fora do contexto doméstico ou da intimidade onde as interações sociais efetivamente têm lugar” (Oliveira, 2002: 97).

Trata-se, portanto, de compreender a dificuldade de consolidação da Guarda Municipal de Niterói na contradição entre aqueles ideais liberais da *res pública* e a perspectiva hierárquica que orienta as nossas

ações no “mundo da rua” (DaMatta, 1983), exprimindo no nosso cotidiano aquilo que Kant de Lima define como o “paradoxo legal brasileiro” (1974) que informa o sistema de controle social que preside a administração dos conflitos no Brasil.

A partir de uma análise comparativa de tradições jurídicas que fundam sistemas de controle tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, o autor concorda que, enquanto no primeiro servem de base princípios de “origem ‘local’, ‘popular’ e ‘democrática’”, criando a “identificação homogênea dos seus participantes, como se todos fossem ‘indivíduos’ dotados de uma genérica humanidade”, no segundo, contrariamente, o nosso sistema jurídico pressupõe a aplicação normativa de leis formais e gerais em uma ordem social hierarquizada, desigual, com uma pressuposta população desorganizada e iletrada. Conseqüentemente, as regras que orientam o convívio e a resolução de conflitos entre as pessoas produzem a apropriação do espaço público de forma particularizada onde cada um tenta, pela competição, adquirir o favorecimento especial da aplicação de princípios universais e igualitários.⁶

Conforme discuto em outro artigo (Miranda, Mouzinho e Mello, 2003), isto tem conseqüências sobre a função e identidade das instituições responsáveis pela aplicação das leis da administração de conflitos porque, de acordo com a posição dos envolvidos no espaço público, ora exige-se a sua neutralidade, ora uma ação repressiva de controle social. As regras de convívio social no espaço público são desconhecidas por todos até que o Estado, por meio de agentes atuantes em todas as esferas de poder, manifesta a sua desaprovação em relação às diversas apropriações que os indivíduos fazem dele. Segundo o mesmo autor,

O domínio público é assim o lugar apropriado particularizadamente, seja pelo Estado, seja por outros membros da sociedade autorizados ou não por ele, e por isso sempre, aparentemente, opaco, caótico e imprevisível ao olhar coletivo, onde tudo pode acontecer e de onde “quero tudo a que tenho direito”, significando não só que reivindico aquilo que sei merecer, mas que desejo ter, substantivamente, tudo o que os outros têm e cujo conteúdo e significação posso eventualmente até mesmo desconhecer (Kant de Lima, 2001: 110).

A partir desta reflexão, pretendo, portanto, compreender de que maneira as diferentes esferas de poder dentro da federação atuam, ao mesmo tempo em que definem, ou redefinem, a problemática desta instituição no debate a respeito da Segurança Pública em nível municipal. Pretendo compreender a constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto ator, relativamente à *esfera pública* composta pelos repertórios constituintes dos seus princípios norteadores em nível federal – a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública de 2002 – bem como em relação ao Plano Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Antes, no entanto, parece-me importante fazer uma breve digressão sobre o debate em torno da Segurança Pública dentro do qual a Guarda Municipal emerge como um ator que pode atuar nesta área em nível local.

O debate sobre o tema da Segurança Pública

Apesar de não haver uma definição clara a respeito do significado do que seja Segurança Pública, a discussão em torno desta vem ganhando destaque público principalmente desde os anos de 1990, e a questão da inserção dos municípios no conjunto dos repertórios de ações, discursos, decisões e participação referentes a esta área somente aparece no cenário político e acadêmico a partir da mesma década.

Sobressai no debate teórico, assim como no político, que as políticas públicas de segurança têm sido abordadas, no Brasil, particularmente no campo jurídico e/ou militar. Do ponto de vista político isto significa que, durante o regime militar fundado em 1964, as concepções sobre Segurança Pública eram norteadas por princípios autoritários, voltados para o controle da informação e para práticas repressivas, como a aplicação da tortura nas delegacias, seja aos militantes políticos de esquerda, seja àqueles considerados “bandidos” comuns.

Mais do que conter a violência e a criminalidade, os militares subordinaram as instituições civis e militares de segurança ao governo federal com o objetivo de “combater a subversão” interna e o inimigo externo. A função da polícia era eminentemente “manter a ordem”. Dentro deste contexto, Segurança Pública era sinônimo de Segurança Nacional.

Só recentemente, ou seja, a partir da década de 1990, esta área temática adquiriu lugar importante nos estudos acadêmicos, particularmente nas

ciências sociais (Kant de Lima, Misse e Miranda, 2000). A crescente produção de material empírico, assim como a complexidade das interpretações sobre o tema e o aumento do interesse público em geral com a questão da ordem e da “violência” colocam em pauta a necessidade de uma compreensão maior do universo de práticas e discursos que estão sob os títulos da administração da ordem, conflito e controle social.

Conforme mencionei acima, não há uma definição a respeito do que seja Segurança Pública, mas a literatura sociológica sobre o assunto parece apontar para o fato de que há, no entanto, uma concordância de que alguns fatores marcaram significativamente deslocamentos do seu conteúdo político e conceitual, que já estava em gestão na última década: o aumento da criminalidade e as possibilidades de diversos municípios desenvolverem, de forma integrada ou não com os Estados, ações preventivas (Neto, 2004); a Constituição de 1988 (Kahn e Zanetic, 2005) e o ano 2000 (Sento-Sé e Ribeiro, 2004). A nova Constituição estendeu a todos, além do Estado, a co-responsabilidade no tocante à Segurança Pública. No ano 2000, este deslocamento foi interpretado pelos autores como resultado da alteração das diretrizes orçamentárias na esfera do governo federal, passando a abranger atividades que antes não faziam parte desta rubrica, por exemplo, as áreas de atuação anti-drogas, contra o “crime organizado” e o setor de inteligência e informação.

Durante os anos de 1970, o Estado do Rio de Janeiro em particular vivenciava profunda crise interna nas instituições policiais bem como entre elas. Falava-se em formação de grupos de extermínio e esquadrões da morte na Baixada Fluminense que, à época era percebida pela população como uma das áreas mais violentas do mundo.

Nos anos de 1980, o debate em torno do problema da segurança pública foi marcado por duas concepções políticas antagônicas, ou seja, entre os discursos autoritário e reformista, ganhando, no entanto, maior autonomia quando a organização policial passou a ser estudada como detentora de uma cultura própria, independente do contexto político da transição democrática (Kant de Lima, 1994, 1995).

O começo dos anos de 1990 foi marcado por uma espécie de retorno a uma concepção militarizada da Segurança Pública como parece demonstrar o debate que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, preparatório para a ECO 92, bem como durante a campanha presidencial de 1994, tendo Fernando Henrique Cardoso como candidato à Presidência da República

pelo PSDB, apoiado pelo então presidente Itamar Franco. Um dos argumentos a respeito da Segurança Pública, segundo Sento-Sé e Ribeiro (2004), era a denúncia do seu uso para fins eleitorais. No governo do Estado encontrava-se Leonel Brizola, do PDT, apoiando Anthony Garotinho, que concorria com Marcelo Alencar, cuja candidatura era apoiada pelo governo federal. O debate desencadeado levantava a questão da conveniência ou não da intervenção das Forças Armadas no Rio de Janeiro, o que realmente se efetivou. Cabe lembrar que durante os dois mandatos de Leonel Brizola, o discurso a respeito dos “direitos humanos” foi incorporado ao debate, que foi muito acalorado visto que a maior parte das pessoas incorporou a idéia de que estes eram extensivos aos “bandidos”, os quais, do ponto de vista de alguns, mereciam maior repressão.

Mas o que tudo isso tem a ver com Guardas Municipais? Qual o seu papel neste debate? Porque, da noite para o dia, falar de Guarda Municipal tornou-se assunto tão importante?

A inserção das Guardas Municipais no debate sobre Segurança Pública

Embora proclamando princípios democráticos de Estado de Direito ao afirmar, no seu artigo 144, que a Segurança Pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, a Constituição de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, parece apresentar um caráter mais reformista do que de mudança na concepção do que é Segurança Pública (Kahn e Zanetic, 2005). A estrutura do sistema de Segurança Pública pouco foi alterada. Em relação à Polícia Civil cabem ainda “as funções judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares” e à Polícia Militar cabem “as funções de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Ambas, por sua vez, ficaram subordinadas aos Estados. O envolvimento do governo federal ficaria resumido ao controle de algumas atividades referentes às armas, polícia marítima e fronteiras, bem como a elaboração de projetos de Lei referentes aos âmbitos criminal e penal. Na esfera municipal, as prefeituras ficaram incumbidas de constituir Guardas Municipais destinadas “à proteção de seus bens, serviços e instalações”, sem que, no entanto, as suas atribuições efetivas no espaço público tenham sido explicitadas.

Os anos 1990, paradoxalmente, também marcaram um deslocamento conceitual da Segurança Pública, demonstrando a “gestação de uma nova concepção de cooperação e de co-responsabilidade dos três níveis de po-

der – federal, estadual e municipal – na formulação de políticas de Segurança Pública” (Sento-Sé e Ribeiro, 2004) e a criação ou a ampliação de diferentes instituições, ou regulamentações consideradas relevantes para a Segurança dos Municípios. Nos municípios da região metropolitana de São Paulo, por exemplo, foi implementado o serviço do Disque Denúncia, antes inexistente; a implementação da Lei Seca; e a ampliação tanto das Secretarias Municipais de Segurança, como do número de Guardas. A criação do Fórum Metropolitano de Segurança em 2001, congregando 39 prefeitos da região metropolitana de São Paulo é, segundo Kahn e Zanetic (2005), uma consequência da participação das prefeituras no domínio da Segurança Pública.

O súbito interesse pelo problema da Segurança Pública na esfera municipal parece ligar-se fundamentalmente, segundo Kahn e Zanetic (2005), à percepção – real ou virtual – de que houve um aumento da criminalidade violenta no país durante os anos 1980, tornando-se esta uma das maiores preocupações da população e, ao mesmo tempo, o fato de que a população passou a responsabilizar todos os níveis de governo pelo problema, em particular os estaduais responsáveis e detentores das polícias civil e militar. Por outro lado, atribui-se a uma limitação da concepção de Segurança Pública enraizada no passado, quando a população demanda dos policias da ponta da linha respostas para problemas relativos às incivildades urbanas, falta de iluminação, briga de vizinhos, problemas relativos à esfera de administração municipal (Muniz, 2001).

A “crise da segurança pública” do Rio de Janeiro (1991-1994), que teve como alvo a expansão do tráfico de drogas e do “crime organizado”, abalou nacionalmente a imagem da cidade, transformou-se em objeto de pesquisa, realizada pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), com financiamento da FAPERJ, buscando analisar os indicadores da criminalidade urbana no período de 1985 a 1992 (Soares et al., 1996) e deu origem a vários movimentos como o Viva-Rio e a criação do Disque-Denúncia. Crise semelhante atingiu São Paulo e resultou em um debate que tentou conciliar os meios acadêmicos e demais setores da sociedade, resultando no movimento “São Paulo, sem medo” (Pinheiro et al., 1998). Esses movimentos foram marcados pela participação de diferentes grupos da sociedade civil, em especial as organizações não-governamentais, que passaram a participar de modo ativo no processo de formulação de políticas públicas.

O ano 2000 foi marcante pela implantação de algumas iniciativas que conferiram singularidade não somente ao segundo mandato do governo FHC, mas que iriam se alargar durante a gestão do governo Lula e publicizar a participação dos municípios no debate sobre a Segurança Pública: o Plano Nacional de Segurança Pública, o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Plano de Prevenção da Violência Urbana (Piaps). Este último, gerenciado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, reunia projetos do governo federal para regiões consideradas violentas. Era com as prefeituras que o Piaps entrava em contato para a viabilização de projetos e recursos federais, “reconhecendo claramente a relevância do governo local na prevenção da criminalidade” (Kahn e Zanetic, 2005: 3). O Plano Nacional de Segurança Pública, assim como o Fundo Nacional de Segurança Pública deram ênfase igualmente aos municípios, mas em particular àqueles que constituíssem Guardas Municipais com o objetivo de que estas atuassem de uma maneira mais democrática, mais voltada para o cidadão, com base em diagnósticos e solução de conflitos, atuando mais na prevenção do que na repressão.

Conforme observei em outro artigo, embora o policiamento ostensivo não apareça como uma das suas atribuições sabe-se que, na prática, esta tem sido uma das principais atribuições da Guarda Municipal, numa interpretação extensiva do que seria a preservação da ordem e do patrimônio, visto que alguns dos seus diretores afirmam que o maior patrimônio municipal é a sua população (Miranda, Mouzinho e Mello, 2003). Sendo a rua o espaço público por excelência, e no qual observamos a atuação dos guardas municipais, faço a seguinte indagação: em que medida os princípios de ação propostos no âmbito do governo federal para a atuação das Guardas Municipais encontram eco no espaço público? Em que medida os conflitos nos quais a Guarda Municipal de Niterói está envolvida expressam significados da noção de “público” que não o de coletividade (Kant de Lima, 2001), mas de uma dimensão do Estado como instância autoritária e alheia aos problemas locais de um município? Que tipo de ator social a Guarda Municipal está se constituindo no debate entre as três esferas administrativas de poder? Quais as tensões presentes no debate que vem ocorrendo entre os três entes federados e que têm dificultado a implantação das Guardas Municipais?

A Secretaria Nacional de Segurança Pública

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), foi criada em 1997 pelo Decreto nº 2.315 de 4 de dezembro, a partir da transformação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg). Instância subordinada ao Ministério da Justiça, teve sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 4.720 de 05 de junho de 2003, no qual fica estabelecida, publicamente, a seguinte organização: 1. constituição de dois órgãos colegiados – o Conselho Nacional de Segurança Pública e a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos; 2. Gabinete: órgão de assistência direta ao Secretário Nacional de Segurança Pública – constituído pelo Serviço de Execução Orçamentária e Financeira e o Serviço de Apoio Técnico e Administrativo; 3. órgãos singulares e específicos – o Departamento de Políticas, Programas e Projetos; o Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Segurança Pública; e o Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública.

Dentro desta estrutura, a Senasp declara reconhecer que “o município tem um papel fundamental na atuação da prevenção da violência e criminalidade, que consiste na realização de ações que visem reduzir os fatores de risco e aumentar os de proteção, que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades, especialmente em locais (bairros/regiões) e junto a grupos em situação de vulnerabilidade criminal”⁷. Para tanto, a Senasp tem investido recursos financeiros junto aos municípios, assim como aos estados, com o objetivo de desenvolver ações que auxiliem tanto na realização de diagnósticos como também na formulação e acompanhamento destas ações, “com objetivo de proporcionar que o município seja um espaço de convivência que permita a expressão livre e criativa de seus cidadãos, de forma segura e pacífica” (idem).

Dando continuidade ao que dispõe o Programa de Segurança Pública do Governo Federal, e com base em recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública⁸, a Senasp pode firmar convênios com “entes federados”. No caso dos municípios, a condição é que estes constituam Guardas Municipais ou realizem “ações de policiamento comunitário ou implantem Conselho de Segurança Pública”.

Princípios normativos do Plano Nacional de Segurança Pública de 2002

O Plano Nacional de Segurança Pública⁹ tem como princípio orientador da ação dos guardas municipais a idéia de um agente de segurança pública que atue junto à população, que desenvolva a confiança e adquira o reconhecimento e o respeito desta mesma população, de modo a desenvolver uma ação que auxilie na prevenção de conflitos. Esta orientação, que propõe a “modelagem desejável da Guarda Municipal”, deve contemplar aspectos que são expressos da seguinte maneira:

1) os guardas municipais serão gestores e operadores da segurança pública, na esfera municipal. Serão os profissionais habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão, atuando, portanto, como “solucionadores de problemas”... (Plano Nacional de Segurança Pública, 2002: 58).

O modelo das suas atribuições pressupõe ainda que estes guardas, enquanto agentes de elaboração de diagnósticos dos problemas de um município, tenham a competência para formular soluções para estes problemas de forma interativa com a população e com outros atores sociais em múltiplas esferas: policiais, sociais, econômicas, culturais, etc. Para tanto, o Plano propõe que estas atribuições exijam que o guarda tenha mobilidade pela cidade, que esta mobilidade seja rotineira, sistemática e repetida para que a “sua presença iniba o crime e a violência”. Outras atividades propostas estão relacionadas a um núcleo de gestão da informação; interação com as polícias; curso de formação; controle interno e externo; apoio psicológico; plano de cargos e salários. A idéia de agentes mediadores de conflito voltados para o cidadão, ou melhor, em co-parceria com este no tocante à Segurança Pública, fica expressa na seguinte orientação:

3) essa circulação constante deve ser acompanhada pelo uso de tecnologia leve e ágil de comunicação com a central de monitoramento da Guarda, integrada ao núcleo de despacho da Polícia Militar. A ênfase no treinamento em artes marciais apresenta muitas vantagens práticas e culturais, ajudando a

infundir na corporação seu compromisso com a paz e o uso comedido da força, sempre compatível com o respeito aos direitos civis e humanos (idem: 58).

Estudos recentes argumentam que não há um único modelo de práticas recobertas pela denominação de “Polícia Comunitária”, tanto no Brasil (Kahn, 2001) quanto em nível internacional (Skolnick e Bayley, 2002); e uma vasta gama de atividades aparecem sob a denominação dos seus correlatos “Policciamento Interativo”, “Policciamento Solidário”, “Polícia Cidadã” (Kahn, 2001). No entanto, o que estas práticas têm em comum é um modelo de referência para práticas consideradas mais democráticas de atores sociais engajados na Segurança Pública, como é o caso das polícias civil e militar e, atualmente, para as Guardas Municipais.

As idéias presentes na orientação do PNSP difundem uma perspectiva de “policciamento comunitário” (Trojanowicz e Bucqueroux, 1994, in PNSP, op.cit.). De acordo com estes autores, esta expressão define uma filosofia organizacional que promove a interação entre a polícia e a população, com o objetivo de identificar e resolver problemas contemporâneos tais como o medo, as drogas, as “desordens físicas e morais”, como a decadência de um bairro, e o crime. O policial deve estar cotidianamente presente na comunidade para que se faça conhecido por ela, bem como para que possa fazer diagnósticos dos problemas locais. A palavra “comunidade”, de grande controvérsia na Antropologia, adquire, ainda segundo os autores, um duplo sentido. De um lado é comunidade geográfica, definindo a delimitação física de um bairro ou uma região; e de outro, é comunidade de interesse gerada pelo crime, “o que permite aos policiais uma entrada na comunidade geográfica”.

Como não há ainda material teórico nem empírico específico sobre a instituição Guarda Municipal, esta tem sido pensada a partir das experiências e reflexões analíticas sobre a polícia, em particular sobre a designada “polícia comunitária”, ainda que não haja consenso sobre a sua definição e sua eficácia. Vários são os trabalhos que apontam para as dificuldades e resistências na implantação desta (Muniz e Musumeci, 1997), assim como para a dificuldade em se medir a relação entre o estabelecimento de uma base de “policciamento comunitário” em um local e a diminuição dos índices de criminalidade (Kahn, 2000).

No tocante à ênfase ao modelo desejável de formação, o PNSP prevê um “processo permanente e multidisciplinar” oferecido por instituições especializadas em temas pertinentes como as universidades ou as organizações não-governamentais, enfatizando a mediação de conflitos a partir de temas e metodologia específicos explicitados da seguinte maneira:

12) a formação será um processo permanente e multidisciplinar, devendo ser oferecida pelas Universidades e por Organizações Não-Governamentais especializadas nos temas pertinentes, com ênfase em mediação de conflitos, nos direitos humanos, nos direitos civis, na crítica à misoginia, ao racismo, à homofobia, na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na especificidade da problemática que envolve a juventude, as drogas e as armas, e nas questões relativas à violência doméstica, à violência contra as mulheres (incluindo-se o estudo do ciclo da violência doméstica) e contra as crianças. Além das matérias diretamente técnicas, policiais e legais, haverá uma focalização especial das artes marciais e no estudo prático e teórico do gradiente do uso da força. As disciplinas incluirão elementos introdutórios de sociologia, história, antropologia, psicologia, comunicação, computação, português/redação/retórica oral, teatro e direito. O método didático prioritário será o estudo de casos, nacionais e internacionais, com seminários, debates e simulações (idem: 60).

Para cumprir a orientação expressa pelo PNSP em relação à formação dos guardas municipais em nível nacional, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a partir da avaliação realizada no ano de 2003 do Curso de Segurança Pública, Social e Municipal para Guardas Municipais de Niterói, elaborado e executado pelo Nufep da UFF, redige e publica em seu site, a sua matriz curricular.

“Niterói Segurança Máxima”: uma concepção de Segurança Pública do Estado no município

O lançamento do plano “Niterói Segurança Máxima” parece um evento interessante para se pensar a política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, e a sua relação com o município, conforme previa o nome do plano e da cerimônia do seu lançamento. Era o dia 8 de setembro de 2003. O local: o 1º Comando de Policiamento do Interior, em Niterói, onde o então secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, entrega 33 novos carros ao comandante do 12º Batalhão da Polícia Militar, coronel David, dizendo, em alusão a este, que “a violência é o gigante Goliás que deverá ser reprimido por David”. O objetivo era o de anunciar o Plano Estadual de Segurança Pública (2000) e intensificar a presença ostensiva da Polícia Militar em 33 pontos estratégicos e visíveis do município de Niterói, bem como nas rotas de saída da Ponte Rio-Niterói. Além disso, o secretário garantiu publicamente o seu apoio político e institucional, bem como condições materiais para que planos locais de segurança fossem desenvolvidos na região sob a orientação e coordenação do comandante, como o Grupo de Ações Táticas, o Grupamento Aeromárítimo da Polícia Militar, e principalmente o apoio ao recém-criado Conselho Comunitário de Segurança Pública, com reuniões mensais na sede do 12º Batalhão.

No que diz respeito à atuação da esfera municipal, não houve menção a nenhum tipo de acordo ou apoio a iniciativas sociais ou de diagnóstico, e muito menos à Guarda Municipal e à Secretaria Municipal de Segurança Pública de Niterói, nem à importância de implantação de um Plano Municipal de Segurança Pública. Cabe ressaltar que nesta ocasião já se encontrava em andamento o curso para a Guarda Municipal de Niterói, executado pelo Nufep. As respectivas autoridades, tanto da Guarda quanto da Secretaria de Segurança, não estavam presentes. Da esfera municipal encontrava-se o prefeito Godofredo Pinto e um representante da Câmara de Vereadores, Altimar Cortes.

Levantando-se da mesa para se posicionar no púlpito, de onde proferiu a sua palestra sobre o Plano Estadual de Segurança Pública, o secretário não deixou de convidar o comandante David para tomar assento no seu lugar, o que simbolicamente parece muito significativo. Em sua palestra enfatizou a diferença entre violência e criminalidade, entre segurança ob-

jetiva e subjetiva, os programas comunitários e sociais como ações relacionadas à prevenção primária, a repressão qualificada e a modernização tecnológica das delegacias.

O Plano Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, não faz nenhuma referência ao papel dos municípios nesta área, nem mesmo a uma possível parceria entre a Guarda Municipal e as polícias civil e militar ou a outros serviços implantados, ou em processo de implantação, pelo governo do estado desde a sua publicação no ano 2000.

Embora o Plano apresente propostas e projetos de cunho social, o investimento no aparelhamento das polícias, o aumento das viaturas nas ruas e a transformação das delegacias tradicionais em delegacias legais, apontam para uma ênfase na visibilidade de uma Segurança Pública ostensiva no município de Niterói. Segundo consta no Plano, só para o ano 2000, a previsão de gastos nesta área foi da ordem de R\$ 80 milhões de reais.

É bem verdade que algumas iniciativas referem-se ao que é definido no Plano de Segurança do Estado como a necessidade de “formar uma polícia cidadã, uma força claramente da sociedade, para proteger e servir à população”, expressando o desempenho do governo do Estado na formação policial e na criação de formas de controle interno – Corregedoria – e externo – Ouvidoria – das polícias.

Possivelmente, um ponto em comum com a proposta do PNSP para as Guardas Municipais, do ponto de vista conceitual, seja a idéia de polícia comunitária, idéia tão difundida pelo governo federal em relação ao tipo de ação prevista para esta instituição. De acordo com o Plano Estadual de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, o Programa “Polícia Comunitária/Mediação da Ordem”, é compreendido conforme a definição de Trojanowicz e Buqueroux (PESP, 2000), conforme mencionado acima, ou seja, uma “filosofia de emprego da polícia, diferente da tradicional”, que deve envolver uma diversidade de ações que tomam como referência a interação entre a polícia e as “comunidades”.

A Guarda Municipal de Niterói e seus dilemas

Embora recentes, nem a Enciclopédia dos Municípios Brasileiros (2001), nem o Anuário Estatístico (2003) trazem informações precisas sobre a composição e organização das Guardas Municipais, como acontece com os dados sobre as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bom-

beiros. No que diz respeito à Segurança Pública, o Anuário Estatístico, por exemplo, trata das estatísticas das Polícias Militar e Civil, seu efetivo, ocorrências, infrações penais, atividades policiais e comunicações sobre conduta dos policiais às suas Ouvidorias.

A Lei Orgânica de Niterói, promulgada em 04 de abril de 1990, no seu capítulo II, artigo 12, que trata da “competência privativa do município” diz que: “ao município compete prover tudo quanto diga respeito ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras as seguintes atribuições...manter a Guarda Municipal para proteção de seus bens, instalações e serviços” (Lei Orgânica de Niterói, 1990, cap. II, seção I, artigo 12, inciso XXXII).

O território brasileiro é composto por aproximadamente cinco mil municípios, totalizando cerca de quatrocentas Guardas Municipais. No caso do Estado do Rio de Janeiro, são 92 municípios, dos quais 65¹⁰ constituíram esta instituição, entre os quais o município de Niterói.

O município de Niterói possui uma extensão territorial de aproximadamente 131,8 km² e conta com uma população estimada em torno de 450.364 habitantes. Encontra-se inserido no contexto urbano da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Localizada à leste da cidade carioca, ou seja, do outro lado da Baía de Guanabara, une-se a esta através dos 13 km de extensão da ponte Rio-Niterói. Em seu lado norte forma uma conurbação com o município vizinho de São Gonçalo.¹¹

O município de Niterói tem sido marcado por índices crescentes de criminalidade violenta e de crimes contra o patrimônio. De acordo com os dados estatísticos, analisados no Núcleo de Pesquisa sobre Cidadania e Violência Urbana, entre os anos de 1998 e 2001, observa-se um aumento de aproximadamente 37% da taxa de homicídios. O ano de 1999 apresentou um número de homicídios mais elevado do que o que foi apresentado no município do Rio de Janeiro no mesmo período, considerando a taxa por 100.000 habitantes.

Houve também, no período em questão, o aumento de aproximadamente 10% na taxa de furto de veículos e de 8% na taxa de roubo de veículos. Ainda que se considere uma sub-notificação durante o ano de 1998, a variação entre os três anos considerados é alarmante: furtos em estabelecimentos de ensino corresponderam a um aumento de cerca de 6.500% e no interior de residências atingem o crescimento de aproximadamente 60%. Isto significa que, dentro de uma lógica da necessidade de

contenção da criminalidade, este cenário parecia oferecer um extenso campo de atuação da Guarda Municipal.

A Guarda Municipal não é uma instituição nova na história do Brasil, mas a sua história se apresenta de maneira fragmentada. Quando foi originalmente pensada, em 1831, a instituição já refletia os pressupostos então vigentes no governo central sobre a questão da ordem pública. Segundo Holloway (1997), a Guarda Municipal foi concebida como uma instituição representativa do governo central para a manutenção da ordem pública nas esferas locais, de curta duração, antecipando a Guarda Nacional, criada no mesmo ano. A sua missão era “manter a segurança pública e prender os malfeitores” e a sua prática cotidiana a revelou como uma “força policial destinada a reprimir o crime comum e as violações da ordem pública”.

Em 1937 foi fundada a Guarda Municipal de Niterói. Depois de um período crítico de desestruturação, ela foi novamente criada em 1969 pelo decreto nº 1.744-69¹². Cabe sublinhar que ambos os períodos foram marcados por uma administração da ordem submetida à responsabilidade do governo central de caráter autoritário.

Apesar do processo de desaparecimento que vem sofrendo desde a sua criação, é a primeira vez que a Guarda Municipal é reativada e em um contexto considerado de redemocratização. Paradoxalmente, quando se divulga na mídia que a demanda maior da população é no sentido de uma segurança pública caracterizada pela repressão e ação militarizada da polícia.

Diferentemente da Guarda Municipal do Rio de Janeiro, em Niterói ela recebeu o “pseudônimo” de Guarda Comunitária, representando para os guardas a sua desqualificação enquanto representantes do poder público municipal, posto que a denominação “Guarda Comunitária” remete, aos seus olhos, à segurança privada.¹³

Um dos primeiros problemas identificados para a construção da sua identidade é a divisão interna à Guarda, colocando de um lado os guardas “antigos” e, de outro, os guardas recém concursados, os “novos”. Entre os primeiros, há a percepção da Guarda como uma organização paramilitar, mesmo porque já lhes foi permitido o uso de armas de fogo. Os últimos, por outro lado, afirmam que tanto a natureza das suas funções, quanto a estrutura hierárquica da instituição, não se apresentam de forma clara. Do mesmo modo, parece-lhes que esta hierarquia não é estabelecida através de critérios específicos concebidos dentro de um plano de carreira.

No decorrer da realização de levantamento etnográfico e diagnóstico sobre

a Guarda Municipal de Niterói¹⁴, foi recorrente, por parte dos guardas, o discurso de que um dos problemas para a construção da sua identidade, bem como para o pleno exercício de suas funções, era a ausência de uma formação institucional que, na prática cotidiana do seu trabalho, vem sendo substituída pelo que chamaram de *bom senso*.

Parti do pressuposto de que as categorias *novos e antigos*, igualmente presentes no discurso dos guardas, eram delimitadoras não somente do tempo de trabalho que um guarda tinha na instituição, como também representavam uma forma de definir uma hierarquia baseada em um “saber fazer” o trabalho, ou seja, um saber prático sobre o que é ser um guarda municipal.

O argumento sobre o despreparo dos guardas municipais¹⁵ e a falta de orientação que recebem para o trabalho está presente tanto no discurso dos guardas novos como no discurso da população em geral. Combate, confronto e repressão aos “camelôs” têm sido as categorias mais utilizadas na mídia e no discurso referente à ação dos guardas municipais. O clima de medo, tão difundido entre a população, sugere que os guardas não estão devidamente preparados para a sua função, confirmando, na visão dos guardas, a idéia de que agir segundo o bom senso não é eficaz, e por isso, não é uma prática legítima, no tocante à administração de conflitos no espaço público e à construção de uma segurança pública baseada em princípios democráticos e universais. Por parte da população, chegam a ser associados à imagem de “ladrões” ou “capetas”, quando atuam em confronto com os vendedores ambulantes ou camelôs (Miranda, Mouzinho e Mello, 2003).

As categorias usadas pela mídia e a representação negativa que eventualmente recebem da população remetem a uma concepção de segurança pública e de ordem social que expressa, não a mediação e o compartilhamento consensual de regras a partir do debate acerca dos conflitos, mas a hierarquia e o autoritarismo no tocante à ordem da sociedade brasileira. Os guardas *novos* dizem que não recebem dos seus superiores e dos guardas antigos nenhuma orientação para o trabalho, contrariando a visão destes últimos; não têm uma formação institucional específica para o seu trabalho; e, muito provavelmente, a noção de bom senso está informada por valores recebidos pela educação doméstica, assim como por experiências profissionais anteriores. Cabe, então, nos indagarmos se a categoria bom senso não reflete outros fatores que não exatamente o despreparo para o trabalho.

Dos problemas levantados, o que mais se revelou importante para os Guardas é a inexistência de uma estrutura para a capacitação; segundo eles, após a aprovação do concurso, costumavam ser “despejados nas ruas” sem nenhuma orientação sobre como proceder.

A descrição das rotinas de trabalho indicou que, a cada dia, o guarda municipal é informado do que deve fazer naquele dia. Não havendo nenhuma garantia acerca do trabalho a ser realizado no dia seguinte, os guardas reclamavam de não ter uma visão do conjunto das atividades a serem desenvolvidas. A não definição prévia das funções e das atividades é substituída na prática pelo repasse por cada inspetor ou subinspetor de “ordens” que devem ser cumpridas, sem que na maioria das vezes essas ordens sejam acompanhadas de uma orientação acerca da própria execução. “A Guarda Municipal está agindo muito no eu. Isto está errado. Hoje um quer que seja assim; amanhã outro quer outra coisa” (Guarda Municipal de Niterói).

Em outras Guardas Municipais, sobre as quais também fizemos levantamento para um curso de capacitação¹⁶, o problema é muito semelhante. É o caso, por exemplo, daqueles guardas que atuam em próprios públicos, como os hospitais ou postos de saúde.

Eu já trabalhei na emergência do hospital e tive que dar uma de maqueiro. Tinha paciente que não podia sair andando e não havia maqueiro na hora... Mas eu não fui preparado pra isso. O comandante disse que eu agi errado... Mas eu, como ser humano, não podia ver aquilo sem fazer nada (Guarda Municipal de Maricá).

Lá no Posto de Saúde eu sempre distribuo senha para as pessoas que querem se consultar... Atuo quase que como uma recepcionista, mas todo mundo gosta porque eu trato bem todo mundo (Guarda Municipal de Maricá).

Esse tipo de comportamento é explicado por outros guardas como a forma padrão de procedimento, que os leva a agir conforme sua própria consciência ou, melhor dizendo, segundo o *bom senso*, que se construiria a partir da experiência de trabalho. O discurso que qualifica o *bom senso* parece dar suporte à oposição entre teoria e prática no sentido de que, embora sem um aprendizado doutrinal, este é um saber que se aprende na

prática. Porém, ao contrário do que poderia parecer, não há no grupo uma forma tradicional de orientação informal para o trabalho dos mais velhos para os mais novos, como se poderia imaginar, já que não havia até então nenhum curso de formação ou treinamento para os recém-concursados.

A forma pela qual a orientação é passada também indica uma fonte permanente de conflito entre os guardas *novos* e os *antigos*. A idéia da “ordem do dia”, que é anunciada pelos inspetores e subinspetores, coloca os guardas numa posição passiva de cumprir a ordem, mesmo sem saber como fazê-lo. A ordem não é vista como uma diretriz de trabalho, posto que os guardas reclamam não saber o que podem ou não fazer frente às situações de conflito. “Tudo depende do inspetor, cada dia é uma coisa, o guarda municipal só obedece” (Guarda Municipal de Niterói).

De acordo com os guardas, não há comando nem em relação aos guardas que têm como função “combater” os ambulantes¹⁷. Alguns guardas acusam os superiores de favorecer os ambulantes e afirmam ainda que a arbitrariedade das ordens estaria ligada a interesses próprios dos guardas em relação aos “camelôs”. Esse quadro é analisado como melhor atualmente, pois se a arbitrariedade ainda vigora, antes haveria uma maior corrupção fomentada pelo “Apoio”¹⁸. De modo geral, os guardas avaliam que o “combate ao comércio clandestino” é uma forma de policiamento que causa um incômodo a eles mesmos e à sociedade, pois eles acabam por combater “gente que está trabalhando para ganhar o pão”.

A única forma de treinamento mencionada foi relativa ao ensino de técnicas de defesa pessoal que, segundo os guardas, acontecia em uma das dependências da sede. Um dos guardas descreve assim este tipo de treinamento: “O diretor levava a gente pro quartinho e mandava dar porrada! ‘Rola no chão, não tem medo não. Se o camelô vir armado você toma a arma dele’. Eu não sei se isso é curso, e tinha Guarda Municipal acreditando. Esse era o chefe!” (Guarda Municipal de Niterói).

A turma era dividida em “lado A” e “lado B”, uma linha imaginária determinava a separação da turma em dois grupos. Um deles desempenhava o papel de guardas municipais e o outro de ambulantes. Criava-se, com isso, uma percepção polarizada, expressando a idéia de que os ambulantes são os inimigos. Iniciado o treino, “guardas” e “ambulantes” jogavam caixotes uns nos outros a fim de resolver o conflito; o objetivo do treinamento era construir uma situação hipotética, porém normal, no exercício do dia-a-dia do guarda, que se socializa com tais métodos.

Os caixotes, no entanto, não eram os únicos instrumentos utilizados para a resolução dos conflitos. Outros relatos narram o incentivo dado nos treinos para que, em uma situação real, os guardas usassem as barras das barracas dos ambulantes como instrumento de combate; se o camelô pegasse uma barra de suspensão da sua barraca, o guarda deveria fazer o mesmo e prontamente também sacar uma barra.

Essa situação de confronto entre guardas e “camelôs” é citada como um conflito cotidiano e aparece como a situação onde os guardas atuam de forma mais violenta e fisicamente agressiva. Esse é também o momento no qual os guardas sofrem com as reações dos “camelôs”, da população e de outros agentes de segurança, em especial os policiais militares, que são acusados de dar proteção aos ambulantes, ou porque são os donos das barracas ou porque recebem para fazê-lo.

Considerações finais

A partir da reflexão sobre o conceito de espaço público e a sua relação com os dados de campo por mim observados, foi constatada a existência de uma esfera *pública* que comporta diferentes repertórios de discursos e normas propostos como princípios norteadores à constituição da Guarda Municipal de Niterói que fomentam a sua definição e redefinição dentro do contexto político brasileiro no qual o município aparece como um dos mais importantes entes da federação para a atuação na área da Segurança Pública.

No que diz respeito à articulação das três esferas administrativas – federal, estadual e municipal – ficou aparente a existência de uma *contro-vérsia*¹⁹ que coloca de um lado o governo estadual, que parece entender a segurança pública como a presença visível da polícia militar nas ruas e, de outro, os governos federal e municipal, que parecem defender a constituição de uma instituição alternativa ao modelo tradicional de segurança pública, modelo este baseado na idéia, ainda não claramente definida nem no Brasil, nem em outros países, de polícia comunitária conforme exposto ao longo deste artigo.

Na esfera do poder do Estado, embora os princípios norteadores do Plano Estadual de Segurança Pública proclamem um ponto em comum com a proposta do governo federal para a ação da Guarda

Municipal segundo o “policiamento comunitário”, baseada na mediação de conflitos, a ênfase recai sobre a visibilidade da polícia ostensiva. A inserção do município, através da Guarda Municipal, parece estar sendo fomentada fundamentalmente pela interação entre as esferas federal e municipal.

Um ponto de desarticulação entre a *esfera pública* e o espaço *público*, conforme observado por Oliveira (2002, *op.cit.*) no contexto por mim observado, parece emergir na contradição entre as normas propostas para a constituição da Guarda Municipal e a sua forma tradicional de socialização.

A dificuldade de implantação da GM parece também se assentar em uma tradição jurídica segundo a qual, no Brasil, a mediação de conflitos não se dá em nível local, mas com a intervenção de mediadores externos (Kant, 1995) conforme observa João Mendes de Almeida Junior em *O Processo Criminal brasileiro* (1922) em que ficava a cargo dos juízes de fora a resolução de conflitos em nível local. No entanto, esta tradição esbarra com negociações e práticas que se instituem informalmente, e em muitos casos, ilicitamente, no cotidiano da rua.

A atuação da GM de Niterói em relação aos vendedores ambulantes aponta para uma forma de apropriação do espaço público regida por princípios particularizantes e hierarquizantes. Isto também parece remeter para uma concepção de “público” como sendo tudo o que é associado ao Estado, ou melhor, ao governo e não a uma concepção de “público” como sinônimo de coletividade (Kant de Lima, 2001).

Neste sentido, a própria concepção de Segurança Pública, por extensão, permanece um problema a ser resolvido uma vez que, por princípio, estimula-se a co-responsabilidade entre todos no tocante aos problemas a ela referidos, mas a prática permanece norteadada pela idéia de que a responsabilidade pela Segurança Pública é ainda prerrogativa do Estado. Em assim sendo, apesar dos diferentes repertórios presentes na esfera pública, ainda em curso hoje, a formulação de políticas de *segurança pública* em nível municipal permanece articulada a uma visão do Estado como provedor da mesma.

Notas

* Este artigo foi originalmente apresentado na VI Reunião dos Antropólogos do Mercosul em novembro de 2005 no GT29: Políticas Públicas e Antropologia na Área de Direitos Humanos, Segurança Pública e Comunidades. A reflexão aqui apresentada faz parte da discussão que venho desenvolvendo no âmbito da minha tese de doutorado “Análise da apropriação do espaço público e da administração institucional de conflitos em nível municipal: um olhar através da Guarda Municipal de Niterói”.

1. «La société est la forme sous laquelle on donne une importance publique au fait que les hommes dépendent les uns des autres pour vivre e rien de plus; c’est la forme sous laquelle on permet aux activités concernant la survie pure et simple de paraître en public» (Arendt, 1983: 86).

2. Habermas utiliza esta expressão no sentido construído pela Filosofia Política com todas as diferenças de sentido que ela possa conter. É a idéia de uma sociedade burguesa, baseada em relações contratuais, que o autor a explicita.

3. A *esfera pública estruturada pela representação* expressa, segundo Habermas, o espaço comum resumido pela Corte, ou seja, por uma indiferença a respeito da divisão entre os domínios público e privado, assim como pelo valor, espetacular ou cerimonial, dos símbolos públicos de diferenciação de *status*.

4. «Le déploiement de la sphère publique structurée par la représentation est lié aux attributs de la personne : à des insignes (écussons, armes), à une allure (vêtements; coiffure), à une attitude (manière de saluer, comportements), à une rhétorique (style du discours, formules en général), en un mot, à un code strict de comportement «noble». Celui-ci s’est cristallisé au cours du Haut Moyen Age en un code des vertus pratiquées à la Court, en une forme christianisée des vertus cardinales aristotéliennes qui a commué le monde héroïque en un monde chevaleresque et seigneurial quelque peu adouci.»

5. “Au sein de l’intimité propre à la sphère de la famille restreinte, les individus se conçoivent indépendants, même par rapport à la sphère privée de leur activité économique; ils se conçoivent précisément en tant qu’êtres humains qui peuvent entre eux nouer des relations ‘purement humaines’ dont la correspondance était à l’époque le genre littéraire” (58).

6. Isto não quer dizer que o sistema de controle social nos EUA seja mais eficiente ou melhor do que aquele encontrado no Brasil. De fato, nos EUA a eficácia da administração de conflitos no espaço público parece residir na maneira como os indivíduos se relacionam antes com as regras do que na maneira como se relacionam entre si. Dessa forma, a menção ao sistema norte-americano, feita por Kant de Lima serve para pensar, contrastivamente, o sistema no Brasil.

7. Ver o “Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios”, documento publicado no site: <http://www.mj.gov.br/senasp>

8. Este Fundo é regulamentado pela Lei Federal nº 10.201/2001 e alterado pela Lei 10.746/2003.

9. Passarei a me referir ao Plano Nacional de Segurança Pública pela abreviação PNSP.

10. Conforme o comandante Antunes, diretor da GM do Rio de Janeiro e o comandante Roulen, diretor da GM de Macaé e presidente da Associação das Guardas Municipais do Estado do Rio de Janeiro.

11. Ver Wiefels, Marli Cigacna (2001) – La Dynamique de l’espace urbain de Niterói, État de Rio de Janeiro – tese de doutorado.

12. De acordo com o decreto de aprovação do Regulamento da Guarda Municipal assinado pelo prefeito de Niterói em 8 de agosto de 1969.

13. A descrição a respeito da GM/Niterói foi elaborada a partir de trabalho de campo preliminar no âmbito do projeto de interveniência técnico científica mencionado na nota 2, bem como da aplicação da técnica de grupo focal. Esta é uma técnica de pesquisa qualitativa que permite o acesso ao que os participantes pensam e não ao como, ou por que, eles chegaram a pensar o que pensam sobre um determinado assunto. No caso da aplicação desta técnica aos guardas municipais, esta ferramenta nos indicou algumas representações sobre a ordem social e a segurança pública presentes entre os aproximadamente 100 guardas que participaram dos grupos focais.

14. Esta experiência refere-se ao projeto de interveniência técnico-científica do NUFEP/UFF que, inicialmente em parceria com a Prefeitura de Niterói e depois em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ, já realizou, em 2002 e 2003, dois cursos de capacitação para a Guarda Municipal de Niterói, em 2004 para as Guardas Municipais de Cabo Frio, Maricá e São Pedro d´Aldeia. Este projeto, durante o período mencionado, foi coordenado academicamente pelas professoras Ana Paula Mendes de Miranda, Gláucia Maria Pontes Mouzinho e Kátia Sento Sé Mello, sob coordenação geral do Professor Roberto Kant de Lima. Hoje a sua coordenação é feita pelos Professores Lenin Pires, Lucia Eilbaun e Solange Cretton, todos pesquisadores do Nufep.

15. Este discurso do despreparo dos guardas é mais extensivo a outros profissionais da área de Segurança Pública, tanto por parte dos seus integrantes, como por parte da população em geral. No caso da Polícia Militar, ver Kant de Lima (2003).

16. Faço aqui referência à experiência do Curso de Formação voltado para os guardas municipais da Região dos Lagos, envolvendo os três municípios vizinhos de Cabo Frio, Maricá e São Pedro D´Aldeia.

17. Embora esse trabalho seja oficialmente chamado de “combate ao comércio clandestino”, o termo mais utilizado pelos guardas era mesmo o “combate ao camelô”.

18. « Apoio » foi a designação atribuída ao grupo de agentes terceirizados pela Prefeitura de Niterói para atuar na apreensão das mercadorias dos camelôs. Composto por homens altos e musculosos, este grupo atuou até o final de 2004 apreendendo as mercadorias, cabendo aos guardas municipais apenas a manutenção da integridade física dos fiscais de posturas que autuavam os camelôs irregulares. Os guardas, por sua vez, apelidaram os fiscais como a “voz” e os agentes de apoio como o “músculo”, pois eles eram o pivô das brigas físicas com os camelôs.

19. Neste artigo, tomo o termo no sentido de que não há um consenso, mas no sentido conforme abordado no livro de Callon; Lascoumes e Barthe, 2001, no qual as controvérsias aparecem como um objeto privilegiado para a análise de como diferentes atores se engajam no debate técnico-científico a respeito de um determinado tema, colocando em cena uma heterogeneidade de elementos.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA JUNIOR, João Mendes de. *O Processo Criminal brasileiro*, 1922. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro, Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro/CIDE, Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo/SEPDET, 2003.
- ARENDDT, Hannah. *Condition de l'Homme Moderne*. Éditions Agora, 1983.
- CALLON, M. ; LASCOUMES, P. e BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique; La couleur des idées*. Editions du Seuil, 2001.
- CEFAI, Daniel. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes dans une perspective pragmatiste. In: Cefai, D. e Joseph, I. (orgs.) *L'Héritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. Colloque de Cerisy : Éditions de l'aube, 2002.
- CEFAI, D. e Pasquier, D. Introduction. In: Cefai, Daniel e Pasquier, Dominique (org.). *Les sens du public: publics politiques, publics médiatiques*. Presses Universitaires de France, 2003.
- Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- Enciclopédia dos Municípios Brasileiros e seus administradores (1997 – 2000). Editora Mondrian, IBAM, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. *L'Espace Public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Critique de la Politique. Éditions Payot, 1993.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- KAHN, Túlio. *Segurança Pública e trabalho policial no Brasil*. Trabalho apresentado na conferência *Promoting Human Rights through good governance in Brazil* no Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, working paper 51, 2003.
- KAHN, Túlio e ZANETIC, André. O papel dos municípios na Segurança Pública. In: *Estudos Criminológicos*, 4, julho de 2005.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*, Biblioteca da Polícia Militar/RJ, 1994.
- _____. *Da inquirição ao júri, do Trial by jury à plea bargaining: modelos para a produção da verdade e a negociação da culpa em uma perspectiva*

comparada Brasil/Estados Unidos, Tese ao Concurso de Professor Titular em Antropologia do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 1995.

_____.; MISSE, M.; MIRANDA, A.P.M. de. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB*, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro - n° 50 - 2° semestre de 2000, pp. 45-123.

_____. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público”, in: Gomes, Laura Graziela; Barbosa, Lívia; Drumond, José Augusto (orgs) - *O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis*, 20 anos depois. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

Lei Orgânica de Niterói, Câmara Municipal de Niterói, 1990.

MERLIN-KAJMAN, H. Le public: quelques réflexions historiques. In: Cefai, Daniel e Pasquier, Dominique (orgs.). *Les sens du public: publics politiques, publics médiatiques*, Presses Universitaires de France, 2003.

MIRANDA, A. P. M. de e MOUZINHO, G. M. P. Relatório do Projeto de interveniência técnico-científica do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa/UFF de capacitação e aquisição de equipamentos para a Guarda Municipal de Niterói, 2001.

MIRANDA, A. P. M., MOUZINHO, G. M. P. e MELLO, K. S. S. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “camelôs”. In: *Comum*, publicação das Faculdades Integradas Hélio Alonso, v. 8, n° 21, julho/dezembro de 2003.

MUNIZ, Jacqueline e MUSUMECI, Leonarda. Resistências e dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário. In: *Tempo Social; Sociologia da USP*, SP, 9(1): 197-213, maio de 1997.

MUNIZ, Jacqueline. O papel dos municípios na política de segurança. In: *A Segurança Pública como direito de Cidadania, Caderno de Pesquisa CEAPOG/IMES*, n° 4, 1° semestre de 2001.

NETO, Paulo de Mesquita. Os municípios e a Segurança Pública. In: *Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da Democracia, Cadernos Adenauer*, Ano V, n° 1, 2004.

OLIVEIRA, Luis Roberto Cardoso de. *Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Coleção Antropologia, Núcleo de Antropologia Política, Relume Dumará, 2002.

Plano Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro, 2000.
Plano Nacional de Segurança Pública, Instituto Cidadania, 2002.
Revista Dirigente Municipal, vol. 18, nº 6, junho de 1987.
SENTO-SÊ, João Trajano e RIBEIRO, Eduardo. Segurança Pública: enfim, na agenda federal. In: ROCHA, D. e BERNARDO, M. A (orgs.) *A era FHC e o Governo Lula: transição? Uma análise dos avanços e retrocessos das políticas públicas nos oito anos do Governo FHC e o diagnóstico da herança deixada para o Governo Lula*, Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, 2004.
SKOLNICK, Jerome H. e BAYLEY, David H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: EDUSP, Série Polícia e Sociedade, nº 6, 2002.
SOARES, Luiz Eduardo et al. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará-ISER, 1996.
WIEFELS, Marli Cigagna. *La Dynamique de l'espace urbain de Niterói, État de Rio de Janeiro: l'évolution de la ville de Niterói, RJ, par rapport à la ville de Rio de Janeiro dans la Région Métropolitaine (Grande Rio)*, tese de doutorado – Universidade de Paris III, 2001.

Sites

Guarda Municipal do Rio de Janeiro: <http://www.rio.rj.gov.br/gmrrio>
Ministério da Justiça: *Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios* – <http://www.mj.gov.br/senasp>.
Observatório das Violências: <http://www.necvu.ifcs.br>

Resumo

Este artigo apresenta uma análise sobre a constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto um ator social no debate sobre Segurança Pública municipal. A partir de uma reflexão sobre os conceitos de “esfera pública” e “espaço público”, considera-se que a dificuldade de implantação da Guarda reside em uma tradição jurídica que permite a desarticulação entre o universo das normas, que postula a igualdade entre os cidadãos, e o universo das práticas hierárquicas, promovendo o conflito aberto no lugar da sua mediação.

Palavras-chave

Esfera pública; Espaço público; Guarda Municipal; Hierarquia; Igualdade; Mediação de conflitos.

Abstract

Based on the concepts of “public sphere” and “public space”, this paper analysis the constitution of the “Guarda Municipal de Niterói” an as actor within the debate on local Security Policies. It assumes that difficulties presented at this debate are due to a traditional juridical culture which promotes the appropriation of the public space privately instead of its appropriation collectively.

Key-words

Conflict Negotiation; Equality; Guarda Municipal; Hierarchy; Public Space; Public Sphere.