

Sofrimento e ressentimento: dimensões da descentralização de políticas públicas de segurança no município de Niterói

Kátia Sento Sé Mello¹

Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO: O objetivo do trabalho é apresentar uma discussão a respeito do impacto do processo de descentralização de uma política pública de segurança no município de Niterói, considerando, de um lado, o contexto da implementação das Guardas Municipais no Brasil, a partir da sua formalização na esfera normativa da Constituição brasileira de 1988, e, de outro, o cadastramento dos camelôs no município. O material etnográfico no qual se baseia esta análise refere-se tanto à reformulação da Guarda Municipal de Niterói quanto ao cadastramento dos camelôs, no contexto de municipalização da Segurança. Observou-se que, na implantação de mecanismos igualitários e universais de administração institucional dos conflitos no *espaço público*, as dificuldades encontradas pelo governo local de Niterói dizem respeito à persistência de um *habitus* na prática dos guardas municipais, baseado na repressão. Do mesmo modo, a política de cadastramento não significou a garantia de acesso a um direito social, mas sim um processo de estigmatização de um grupo social específico, ao mesmo tempo em que possibilitou um melhor controle do mesmo pelo Estado. Como consequência, os camelôs manifestaram a sua insatisfação recorrendo a discursos que valorizam o *sofrimento* e a *desconsideração* como estratégias de construção de uma imagem pública que lhes permitisse um espaço na política de segurança municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Administração institucional de conflitos, camelôs, Guarda Municipal, Políticas Públicas.

No momento em que realizei a pesquisa sobre o impacto das políticas públicas de Segurança Municipal em Niterói, os estudos sobre este tema no Brasil apontavam que a descentralização havia tornado-se um dos focos do processo de implantação das ações em diversas áreas, particularmente a partir do final dos anos de 1990, com a “redemocratização” das instituições. A descentralização foi concebida como uma estratégia que visava ampliar este processo com a realização de direitos. No entanto, pesquisas empíricas têm apontado vários obstáculos a esta estratégia, que não dizem respeito apenas à redução de recursos públicos ou ao desmantelamento dos serviços proporcionados pelo Estado, mas, igualmente ao estímulo do clientelismo político.

O material etnográfico em que se baseia esta análise refere-se, de um lado, às condições de socialização dos guardas municipais para o exercício das suas funções e, de outro, ao cadastramento dos camelôs, no contexto de municipalização da Segurança em Niterói, Rio de Janeiro. Observa-se que o esforço da estratégia de descentralização não encontra eco facilmente entre os princípios normativos do governo federal, indutor das políticas de municipalização da segurança, e as práticas que tomam lugar no espaço público da rua. Uma das hipóteses que orientou a pesquisa tratava de compreender se a socialização dos guardas com princípios e práticas oriundos de espaços militarizados teria consequências na reprodução de um modelo de interação social violento e repressivo com que eles lidavam com a população, em particular com os camelôs, principais atores com os quais os guardas do município de Niterói interagiam no espaço público da rua e que tornavam pública uma certa identidade dos guardas.

Pretendo, portanto, apresentar duas dimensões de uma das iniciativas de descentralização de políticas públicas de segurança considerando dois atores principais, para os quais as mesmas foram destinadas: os guardas municipais e os “camelôs” de Niterói. Do mesmo modo, pretendo compreender

estas dimensões fazendo referência aos princípios normativos da Segurança Pública então em voga no Brasil e a literatura acadêmica sobre o tema, que estava ainda em processo de amadurecimento sobre o assunto.

Princípios normativos do Plano Nacional de Segurança Pública

O Plano Nacional de Segurança Pública, elaborado em 2000, sob o governo de FHC, foi apresentado como um plano de ações visando ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública brasileiro, integrando políticas de caráter social e ações comunitárias. No entanto, estas não foram explícitas, o que justifica o argumento utilizado no plano de que estas ações estariam “perpassando todo o conjunto de ações e propostas” apresentadas no documento do PNSP. A ênfase parece voltar-se às ações para a vigilância e fiscalização das fronteiras nacionais, assim como àquelas de “combate ao narcotráfico e ao crime organizado”, ao desarmamento e controle de armas, à implantação de um sistema de inteligência de Segurança Pública, o que seria implantado no âmbito do governo federal. Por outro lado, ao tratar das medidas de cooperação e parcerias voltadas para ações da redução da violência urbana, “combate e defesa à desordem social”, capacitação e reaparelhamento das polícias e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário, o plano previa ações conjuntas com os Estados.

Uma inovação apresentada por este Plano foram as orientações voltadas para a elaboração de conhecimento, incluindo o estímulo das parcerias com as universidades, e a formação e capacitação profissional dos agentes da Segurança Pública. O objetivo parecia ser, segundo Adorno (2003), o de “articular, de modo orgânico, as relações entre diagnóstico, planejamento, execução de ações e avaliação, cobrando resultados e realizando balanço de conquistas e fracassos” (Adorno, 2003, p. 129). No entanto, o mesmo autor reconhece que o esforço do governo federal não

conseguiu romper com problemas herdados do mandato anterior, em que as políticas propostas continuaram sendo operadas de acordo com lógicas próprias e setoriais conforme as demandas dos grupos de interesse das agências responsabilizadas por implementar estas políticas. Segundo ele, “permaneceu o *gap* entre direitos humanos e segurança pública; não se construíram as bases para lograr um consenso político de como implementar lei e ordem sem comprometer o Estado de Direito e as políticas de proteção dos direitos humanos” (Adorno, op.cit., p. 137).

Não seria, ainda, por meio do PNSP de 2000 que os municípios teriam o reconhecimento da sua participação. Pelas ações propostas no compromisso número 7 deste plano, a Segurança Pública parecia significar a presença ostensiva de policiamento nas ruas, o cumprimento de mandados de prisão, patrulhamento integrado entre as Polícias Militar e Civil e a criação de grupos especiais antissequestros. A criação de Guardas Municipais previa a sua atuação no controle do trânsito, não havendo nenhuma diretriz quanto à sua formação e quanto à capacidade de atuarem na área de diagnóstico de problemas relativos à segurança foi mencionada.

No período analisado no âmbito deste trabalho, será no contexto do debate sobre a implantação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela SENASP, através do PNSP de 2002, que a Segurança Pública vai adquirir contornos mais definidos voltados para os municípios.

As diretrizes estão voltadas principalmente para a implantação ou consolidação de Guardas Municipais por todo o país com o propósito de atuarem nas atividades de regulação e ordenamento públicos: “combate à poluição sonora e visual; fiscalização de trânsito; fiscalização de eventos públicos; fiscalização de estabelecimentos de comercialização de bebidas alcoólicas e, principalmente, na regulação, fiscalização, controle e “enfrentamento” do comércio ambulante irregular. É interessante notar que, embora haja o estímulo ao desenvolvimento de ações integradas entre

diferentes instituições da sociedade em geral, e governamentais nos três níveis, municipal, estadual e federal, respeitando princípios democráticos do Estado de Direito, palavras como “combate” e “enfrentamento” nas ações das Guardas em direção ao comércio ambulante irregular, parecem contradizer aqueles princípios.

Do mesmo modo, há um estímulo e uma ênfase na valorização profissional das Guardas Municipais, nas políticas de formação para os guardas e na implantação de mecanismos de informação e gestão do conhecimento, e, contrariamente, uma tendência em definir o papel das Guardas como Polícias Municipais de prevenção. Destacou-se uma ambiguidade quanto aos termos de referência a estes atores municipais que ora são tratados como Guardas Municipais ora como Guardas Civis Municipais ora como Polícias Municipais. Colocou-se ênfase nos investimentos que os municípios têm feito e que ainda pretendem implementar visando ao aperfeiçoamento das ações das Guardas Municipais com o objetivo de “explorar com maior profundidade suas interconexões com a segurança pública e formular ações e estratégias orientadas à criação de condições para a garantia da legalidade na cidade e na redução dos fatores indutores de criminalidade e violência” (Relatório SUSP, 2003, p. 7).

Dando continuidade ao que dispõe o Programa de Segurança Pública do Governo Federal, e com base em recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública², a SENASP pode firmar convênios com “entes federados”. No caso dos municípios, a condição é que estes constituam Guarda Municipal ou realizem “ações de policiamento comunitário ou implantem Conselhos de Segurança Pública”.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2002, por sua vez, parece ter avançado em relação às diretrizes que compõem o PNSP anterior. Questões que anteriormente não foram explicitadas aparecem mais detalhadamente no seu texto: problemas relacionados à violência doméstica

e de gênero, o controle das ações policiais, violências praticadas contra minorias (ou seja, aquelas pessoas que estão submetidas a situações de violência com dinâmicas próprias, homossexuais, idosos, adolescentes, negros, ou outra particularidade que “a torna frágil diante do crime e da polícia”), acesso à justiça, segurança privada e responsabilidade pública, problemas relativos ao Estatuto da Criança e do Adolescente, são alguns exemplos de que a problemática da Segurança Pública não se limita ao controle e fiscalização de fronteiras, das drogas, do tráfico e problemas afins. A inserção dos municípios no Sistema de Segurança Pública é objeto de destaque em um dos capítulos do Plano, no qual trata exclusivamente da implantação ou da consolidação da Guarda Municipal.

O PNSP³ em vigor desde a gestão do presidente Lula, tem como princípio orientador da ação dos guardas municipais a ideia 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, p. 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 proble-

mas 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 ideia de agentes mediadores de conflito voltados para o cidadão, ou melhor, em coparceria 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).

A proposta estabelecida pela diretriz nacional que orienta a atuação das Guardas Municipais no sentido de integrar uma comunicação entre as três instituições com uma central de monitoramento da Guarda, fazendo crer em uma proposição de dependência da Guarda em relação à Polícia Militar parece, ainda, incongruente se considerarmos a reconhecida dificuldade de integração entre as próprias Polícias – Civil e Militar – no que diz respeito ao sistema de comunicação sobre os registros das suas atividades.

Estudos recentes argumentam que não há um único modelo de práticas recobertas pela denominação de “Polícia Comunitária”, tanto no Brasil (Kahn, 2003) 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, 2003). 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 ideias 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 (Geertz, 1959 e Gusfield, 1975), adquire, ainda segundo os autores, um duplo sentido. De um lado é comunidade geográfica, definindo a delimitação territorial de um bairro ou de uma região; e de outro, é comunidade de interesse gerada pelo crime, permitindo e justificando que os policiais entrem nesta “comunidade geográfica”.

Como, à época, não havia material teórico nem empírico específico sobre a instituição Guarda Municipal, esta vinha sendo 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, p. 60).

O perfil da Guarda Municipal de Niterói

De um universo de 230 guardas municipais de Niterói em 2002, tive contato com uma amostra de 94 guardas que participaram da pesquisa.⁴ Deste universo, 16 eram inspetores e subinspetores. Dos 78 guardas que não exerciam a função de inspetores ou subinspetores, 6 eram “antigos”. Em relação à idade, fez-se a classificação por grupos etários que permi-

tiu observar que: 44% dos guardas encontravam-se na faixa entre 18-27; 16% entre 28-37; 16% entre 38-47; no entanto, 24% dos guardas que participaram da pesquisa não informaram a idade.

É interessante ressaltar que a maior parte dos guardas não reside no município de Niterói, motivo utilizado como justificativa por eles pelo não conhecimento do espaço da cidade onde trabalham já que, ao ingressarem na Guarda, não receberam nenhuma orientação sobre a história da cidade nem sobre os bairros ou pontos de referência importantes. Isto tem uma implicação conflitante com as diretrizes determinadas pelo governo federal no sentido de que estas preveem um trabalho baseado nos princípios de uma polícia de proximidade, que conhece e interage com os cidadãos do município e capaz de elaborar diagnósticos e propostas de resolução dos problemas relativos à segurança pública do município.

Quanto à experiência profissional anterior observa-se a tendência maior daqueles que exerceram ou prestaram serviço militar nas Forças Armadas. Cabe esclarecer que, de acordo com os relatos dos guardas, é possível agruparmos algumas atividades em três categorias maiores: 1 - **atuação com ‘camelôs’**: volante, combate ao comércio clandestino e gerência operacional; 2 - **policciamento preventivo**: policiamento preventivo, posto em próprio público, posto em parques, ronda escolar, brigada de incêndio, guarda florestal; 3 - **trabalho interno**: supervisão, seção de logística, seção de pessoal, telefonista, gerência operacional.

Este perfil parece indicar que, embora uma parte significativa dos guardas trabalhem no policiamento preventivo, há uma representação igualmente significativa daqueles que atuam no “combate aos camelôs”, destacando-se que é para esta função que grande parte da orientação de trabalho está voltada. Cabe ainda ressaltar que os guardas relataram que, quando solicitados pelo comando, devem atuar no “combate aos camelôs”, ainda que suas atribuições estejam referidas a outros postos.

A pesquisa revelou a tendência da incorporação de profissionais do campo militar tanto no comando desta instituição como no seu quadro. Somente no período em que realizei esta pesquisa foram três diferentes comandantes com a patente de coronel da Polícia Militar. No caso de Niterói ainda é importante ressaltar que a Secretaria Municipal de Segurança também apresentou a mesma característica, pois ao longo dos quatro anos da minha pesquisa, foram três coronéis da PM que ocuparam a sua gestão.

Outro aspecto que podemos perceber por meio destas informações é que frente à falta de perspectiva daqueles que ingressaram na Guarda – baixo nível de escolaridade e uma faixa etária bem jovem – esta se tornou uma opção transitória na sua trajetória de vida. Quanto a isto, muitos explicam que a sua preferência seria ingressar na Polícia Militar, sendo que o concurso para esta última era mais difícil no momento em que ingressaram na Guarda Municipal. Um deles diz que pensava *“em ir para a PM porque é mais estável, ganha mais e é mais importante, mas eu não consegui passar no concurso”* (guarda municipal há 7 meses na ocasião da pesquisa).

Uma guarda municipal argumentou ainda que já trabalhou como “camelô” e que está somente de passagem na Guarda Municipal. Segundo ela, *“quando eu melhorar um pouco eu vou tentar fazer outra coisa, pois ninguém quer ser guarda municipal para sempre”* (guarda municipal há 7 meses, na ocasião da pesquisa). Aqueles que se encontravam fazendo curso superior argumentam que trabalhar na Guarda lhes dá a oportunidade de terem disponibilidade de horário para estudar.

Desafios para uma Guarda Municipal mediadora de conflitos

Um dos problemas identificados pelos guardas para a construção da sua identidade é a divisão interna à Guarda, colocando de um lado os guardas “antigos” e, de outro, 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 para eles. Do mesmo modo, parece-lhes que esta hierarquia não é estabelecida através de critérios específicos concebidos dentro de um plano de carreira.

Segundo argumentam os guardas, o que orienta a sua conduta no exercício da sua função é o *bom senso*. No entanto, esta categoria é muito ambígua porque depende de uma percepção individualizada do que seja o *bom senso*. Explorando detalhadamente o seu significado, ficou evidenciado pelo discurso dos guardas que esta orientação baseia-se, de um lado, na formação doméstica, ou seja, na educação que receberam de casa sobre como se comportar e atuar no mundo. De outro lado, o seu significado está igualmente relacionado a um aprendizado adquirido em experiências profissionais anteriores, particularmente em alguma instituição das forças armadas brasileiras, em especial o exército ou a aeronáutica. Se pensarmos esta socialização como um processo de interiorização de normas e valores, um sistema de classificações preexistentes às representações sociais, podemos nos referir a um *habitus* (Bourdieu, 1989) dos guardas que, enquanto “esquemas generativos”, presidem as suas escolhas de ação.

Dessa forma, é possível compreender a dificuldade de implantação de práticas de administração de conflitos com base em princípios universais e includentes, conforme propostos nas diretrizes nacionais para a ordenação do espaço público, uma vez que isto requer a desconstrução contínua das normas e valores que fazem parte de um esquema de classificação arraigado na sociedade brasileira, através do qual o espaço público se apresenta estruturado segundo a complementaridade dos modelos particularistas e holistas (Kant de Lima, 2001 e 2004 e Cardoso de Oliveira, 2002)

A tensão existente entre os guardas “antigos” e os “novos”⁵ parece nos remeter à questão das situações de humilhação e desigualdade na relação entre superiores e subordinados no interior da Guarda Municipal, levando a refletir sobre o lugar e o papel dos poderes públicos na difusão de uma política igualitária.

Do ponto de vista dos guardas, a percepção que a população tem da sua ação é ambígua. Argumentam que o desempenho de suas atividades de “combate ao “camelô” ou “combate ao comércio clandestino”, é muito tenso. A interação entre os guardas e os “camelôs” é a que adquire maior visibilidade pública na medida em que torna o espaço da cidade, da rua, um espaço de conflito aberto: enfrentamento físico entre guardas e “camelôs”, xingamentos, apedrejamentos, fechamento de lojas, provocando correria nas ruas e sentimento de medo na população (Miranda, Mouzinho, Mello, 2003 e Mello, 2007).

Eles descrevem a sua atuação como sendo caracterizada originalmente pela argumentação verbal para que os “camelôs” desloquem os seus tabuleiros de mercadorias para as áreas permitidas até a agressão física na apreensão das mesmas – junto aos fiscais de postura⁶ – quando não são atendidos pelos “camelôs”. Quando esta operação ocorre na área das barcas e do terminal rodoviário no centro de Niterói – área de intenso trânsito de segmentos heterogêneos da população – esta reage negativamente posicionando-se ao lado dos “camelôs”, argumentando que são trabalhadores que estão tentando ganhar a vida de forma honesta. Por outro lado, quando esta atividade é realizada nas áreas dos grandes shoppings de classe média, a população demanda a presença do guarda municipal no sentido de reprimir o comércio de “camelôs” argumentando que estes bloqueiam as calçadas, ou seja, o seu espaço de circulação entre diferentes pontos da cidade.

Alguns guardas que participaram da pesquisa também têm uma percepção da população que parece coincidir com a maneira como, aos

seus olhos, a cidade parece estar dividida. A maioria dos guardas que participou dos grupos focais foi unânime ao argumentar que é muito mais fácil trabalhar na área de Icaraí – bairro de classe média da cidade – do que no centro de Niterói – área de intensa passagem de um público heterogêneo, mas fortemente marcada pela presença de vendedores ambulantes e comércio de população de baixa renda. Segundo eles, a população de Icaraí é muito mais educada na relação com eles e parece estar muito mais ciente da sua presença, ao contrário do que ocorre no centro, onde a receptividade da sua atuação, conforme descrita acima, é muito ambígua. Do mesmo modo, a atividade de “combate ao “camelô” pode representar uma ameaça para os guardas quando estes circulam pelo centro para fazer compras ou passear com a família. Eles se sentem ameaçados de represálias.

No decorrer da realização da pesquisa de campo 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*.

Foi possível observar que as práticas baseadas no que consideram o *bom senso* refletem o suposto despreparo dos guardas e, por isso, são consideradas menos legítimas. No entanto, a hierarquia institucional interna, expressa através das categorias *novos* e *antigos*, não parece, segundo a visão dos guardas *novos*, residir na transmissão de um “saber fazer” o trabalho, dos guardas mais antigos para os guardas mais novos. Contrariamente a esta posição, a partir de entrevista a dois subinspetores, ambos integrantes do grupo de *antigos* guardas, isto não seria totalmente uma verdade uma vez que os guardas de fato recebem orientação para atuar, em particular através de ensinamentos de gestos corporais que, em seu conjunto, é denominado *Ordem Unida*.

O argumento sobre o despreparo dos guardas municipais⁷ 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 deles, a ideia 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 (Miranda, Mouzinho e Mello, 2003 e Mello, 2007).

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 baseadas, não na mediação e no compartilhamento consensual de regras a partir do debate acerca dos conflitos, mas expressam hierarquia e 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, indagarmos se a categoria *bom senso* não reflete outros fatores que não exatamente o despreparo para o trabalho. Sendo assim, uma questão importante é: qual o significado da noção de *bom senso* e as suas implicações no interior da Guarda Municipal de Niterói e na relação dos seus guardas com outros atores sociais?

Conforme já foi mencionado, um dos primeiros problemas identificados para a construção de uma identidade é a divisão interna à Guarda, colocando de um lado os guardas “antigos” e, de outro, os guardas “novos”. Um dos guardas afirmou que entrou para a guarda com a intenção de melhorá-la. No entanto, ele argumentou que os guardas *“tiveram que bater de frente com os mais antigos, porque eles pensavam que iríamos tomar seus postos”*.

Os guardas falaram que a ausência de união entre guardas “novos” e “antigos” é um problema que se expressa de múltiplas formas e nasce na diferença do tratamento dispensado pelos superiores aos guardas “novos”. Um exemplo citado foi o da intolerância em relação aos atrasos na hora de chegada que, segundo um dos guardas, *“é cobrado dos guardas mais novos. Os mais antigos chegam atrasados e pegam no serviço”*. Outro guarda argumentou que a relação entre os “antigos” e os “novos”, quando pontuada pelo controle do horário de chegada na sede ou no posto, depende da relação de amizade entre o inspetor do dia que faz este controle - um guarda “antigo” - e o guarda que chegou atrasado. Diz ele que, *“Eu entro lá às 7:16 horas e ele diz: ‘olha o horário’. Eu entro. Porém, quando chega um amigo dele, ele pode chegar às 9:00 horas que o inspetor diz: ‘ôpa, tudo bem?’ Vão direto ao posto”* (Guarda Municipal há 7 meses na ocasião da pesquisa).

O mesmo guarda apresentou uma interpretação acerca do problema. De acordo com ele, o critério para nomeações de inspetores e subinspetores é baseado nas redes de amizade e proximidade entre eles, o que tem como consequência a escolha de algumas pessoas despreparadas para assumir estas funções. Segundo os guardas, o “poder” dos inspetores e subinspetores deveria ser “desmembrado”; um deles disse que *“seria muito melhor colocar um garoto no lugar deles porque os atuais inspetores e subinspetores são retrógrados”*.

Esse critério foi amplamente criticado porque, segundo os guardas, as diferenças se desdobram em punições. Para eles a relação marcadamente

tensa relaciona-se ao fato de que não há conhecimento sobre o estatuto e orientação para o trabalho de modo que os inspetores podem abusar da autoridade que têm relacionada à sua função.

Embora exista um discurso de que usar o bom senso na atuação cotidiana representa uma falta de preparo para a sua atuação enquanto guardas municipais, esta categoria parece referir-se a uma prática baseada em uma socialização de tradição inquisitorial caracterizada pela não explicitação das regras, dos procedimentos, da punição, com base em um saber construído pela suspeição (Kant de Lima, 1994, 1995 e 2004). A noção de bom senso, no entanto, parece revelar uma estratégia presente no interior da instituição, enfatizando a hierarquia e um tipo de disciplina às quais os guardas municipais devem se submeter se desejam ser guardas.

Dos problemas levantados, o que mais se revelou importante para os Guardas é a inexistência de uma estrutura para a capacitação, que 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 ser realizado 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 das funções e das atividades previamente 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.

Esse tipo de procedimento é explicado por outros guardas como a forma padrão, o 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 oposi-

ção entre teoria e prática no sentido de que, embora sem um aprendizado formal, 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 primeira hipótese foi a de que os mais antigos não repassavam seu conhecimento aos mais novos porque se viam ameaçados por eles. Estes possuem escolaridade maior do que os que lá estavam, e também porque os mais novos estariam questionando o modelo “informal” de trabalho do guarda, o que era percebido como crítica ao trabalho desenvolvido até então. A forma pela qual a pouca orientação é passada também indica uma fonte permanente de conflito entre os guardas “novos” e os “antigos”. A ideia 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, pois os guardas argumentam não saber o que podem ou não fazer frente às situações de conflito.

De acordo com os guardas, não há comando nem em relação aos guardas que têm como função “combater” os ambulantes⁸. 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”.⁹ 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 há 7 meses)

A turma era dividida em “lado A” e “lado B”; uma linha imaginária era determinada, separando os lados, e para cada lado ficava um grupo. Um deles desempenhava o papel de guardas municipais e o outro de ambulantes. Criava-se, com isso, uma percepção polarizada, expressando a ideia 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 “«camelô»s”, 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. Alguns afirmaram que são insuflados ao combate físico, o que é um risco, pois às vezes, o guarda vai para a ronda sozinho e fica mais vulnerável às represálias.

O conflito com os “camelôs” sob a forma de enfrentamento ocorre, segundo alguns guardas, com o objetivo de preservar a segurança dos próprios guardas e a dos colegas. No entanto, essa visão não é consensual, um dos guardas também revelou que essa rotina seria problemática, pois colocaria um trabalhador contra outro trabalhador. É importante destacar que alguns dos guardas já trabalharam como ambulantes antes da realização do concurso, e outros declararam que possuem amigos e/ou familiares que se encontram ainda nessa situação.

Um guarda relatou um caso de conflito entre os “camelôs” e os guardas no Centro de Niterói, no qual o tenente da Polícia Militar que comandava uma guarnição teria ordenado aos seus homens que aguardassem e deixassem os guardas combaterem na frente. Um outro contou uma situação na qual esteve envolvido, fugindo da confusão apesar da zombaria dos colegas. E reafirmou que faria quantas vezes isso fosse necessário porque não se sente preparado para o “combate” nem acha que a sua função é esta. Foram narrados ainda vários casos onde os policiais militares são apontados como responsáveis pela agressão aos guardas, agressão esta interpretada pelos guardas municipais como consequência do fato de que estes policiais estariam sendo pagos para protegerem os “camelôs”.

Política de recadastramento dos “camelôs” de Niterói¹⁰

A política de recadastramento dos «camelôs» de Niterói foi implementada, no ano de 2005, com o objetivo de reduzir o número de “camelôs” nas ruas, em sua maioria com a licença vencida. De acordo com o Subsecretário de Segurança Pública e Direitos Humanos, cerca de oitocentas

barracas de ambulantes estavam espalhadas pela cidade, concentrando-se principalmente no Centro e em Icaraí, o que provocava reclamações principalmente por parte dos moradores e dos comerciantes da região.

A situação, vista pela SSPDH como um problema grave, derivava, segundo o discurso da equipe, das licenças que haviam sido emitidas pelo então Secretário de Segurança do município em 2001, para sua rede de amigos e destes para outros amigos. A licença, cuja validade deveria ser de um ano, havia sido expedida por ele com validade até o ano de 2004.

O Subsecretário, então, iniciou este processo com uma reunião com os membros da Associação dos Vendedores Ambulantes Licenciados de Niterói, AVALNI. De acordo com ele, o objetivo era trabalhar em conjunto com esta associação de modo que os critérios definidos para a emissão de novas licenças fossem estabelecidos com transparência. Tratava-se de definir a situação de residência daqueles que requeriam a licença, ou seja, quem era e quem não era residente do município, bem como a situação econômico-social que representasse um perfil de pobreza e dependência dessa atividade para a sua sobrevivência. Além disso, acrescentou que, acompanhado por membros da associação, ele foi, no mês de março de 2005, de barraca em barraca nas principais ruas de Niterói para *“traçar o perfil de cada uma das pessoas”*. Este procedimento permitiu à Subsecretaria determinar as irregularidades que haviam sido encontradas. Pessoas que usavam a barraca de um “camelô” que já havia falecido; pessoas que transacionavam barracas seja através de cartório, onde compravam barracas cujas licenças eram intransferíveis, seja “de boca”, promovendo, segundo ele, um comércio “ilegal”, no qual os preços variavam entre três e cinco mil reais no Centro de Niterói, chegando mesmo a oito mil reais, em Icaraí. Além destes casos, o subsecretário acrescenta que havia donos de lojas que tinham vinte barracas alugadas para terceiros que, por sua vez, contratavam empregados, estes sim, trabalhando como “camelôs”, recebendo salários que variavam entre trinta e cinco e qua-

renta reais (R\$ 35,00 - R\$ 40,00) por semana, quando localizados no Centro de Niterói, e entre cinquenta e sessenta reais (R\$ 50,00 - R\$ 60,00) tratando-se do bairro de Icaraí, o que não compunha um salário mínimo por mês.

A segunda fase constou da inscrição das pessoas que quisessem requerer a licença. O total de inscritos somou quinhentos e quinze requerimentos dos quais a grande maioria já trabalhava com barraca na rua, afirma o subsecretário. Com os formulários preenchidos e os requerimentos nas mãos, a equipe partiu para um terceiro momento do processo de cadastramento que constou da visita às casas dos “camelôs”, ou seja, das quinhentas e quinze pessoas que haviam feito a inscrição.

Após o pagamento do Documento de Arrecadação Municipal (DARM) no valor de R\$ 21,00 (vinte e um reais), os “camelôs” preencheram um cadastro com dados referentes à idade, local de residência, número de filhos, estado civil, propriedade, tamanho e tempo de residência no município, renda, tipo de mercadoria a ser comercializada e local em que pretendia vendê-las, incluindo justificativa do que desejavam vender no verso do formulário. Aqueles que não sabiam escrever tinham o seu requerimento escrito por um terceiro e a sua assinatura registrada pela estampa do dedo polegar. Conforme o critério estabelecido pela SSPDH, o vendedor ambulante não podia ter uma renda familiar acima de um salário mínimo da época, condição que estabelecia um “perfil de exclusão social”, alegado pelo Secretário de Segurança.

A prioridade foi dada àqueles que residissem em Niterói e que estivessem dentro do perfil socioeconômico. Um outro critério anunciado pelo Secretário de Segurança foi o de que não seria permitido “o monopólio familiar, ou seja, uma família com diversas barracas”. Os cadastros eram devidamente organizados por bairros pelos membros da Subsecretaria de Segurança e Direitos Humanos. À frente de cada cadastro foi colocada uma folha de rosto com um questionário que, ao chegar na residência da-

quele que havia feito o pedido, era preenchido por um destes técnicos no momento da entrevista ao vendedor ambulante. Este questionário continha perguntas referentes ao perfil socioeconômico, tais como: se o imóvel era de propriedade ou alugado pelo candidato à licença; quantidade de cômodos; aquisição de objetos eletrodomésticos como televisão – se preto e branco ou colorida –; aparelho de som; máquina de lavar roupa; forno micro-ondas; liquidificador; quantos dependentes residiam na casa; renda familiar; quem trabalhava na casa; se mais alguém da unidade doméstica também estava requisitando licença. Além destas, havia um espaço reservado ao técnico da equipe no qual, chegando à sede da SSPDH, fazia a sua própria avaliação a respeito da condição do “camelô”.

A visita às residências de cada pessoa que estivesse pedindo a licença para vender suas mercadorias, tinha por objetivo conferir se ela havia dito a “verdade”. Após a entrevista dos funcionários ao candidato e o preenchimento do cadastro, o funcionário explicava a este último que os relatórios seriam encaminhados ao Secretário de Segurança para que este desse o parecer final.

Questionados sobre quais procedimentos iriam adotar para descobrir se a renda declarada era verdadeira, visto que, em sendo trabalhadores informais, muitos não teriam como comprovar a sua fonte, os membros da equipe responderam que avaliariam as condições de moradia das pessoas. No entanto, a lógica parece revelar um sistema de classificação subjetivo que comporta discrepâncias e, ao mesmo tempo, aponta para as exceções que eram feitas a partir de uma análise subjetiva da pessoa que estava visitando a casa do “camelô”. A pretendida objetividade e profundidade do cadastramento, como uma política pública de inclusão, ficava refratária às avaliações pessoais dos membros da equipe que parecem revelar um substrato de valores dado a priori que permitiu esta classificação, considerando a “situação da casa e dos dependentes”. Outro procedimento adotado para a verificação das informações a respeito de quem requeria a

licença baseava-se em conversas realizadas com os vizinhos. Desta maneira, a informação poderia surgir sob a forma de denúncia.

Havia também os casos em que a regra não era seguida devido à avaliação pessoal que era feita e ao entrosamento que acontecia no decorrer da visita o que, por sua vez, demonstra um nível de arbitrariedade contido no processo. Ainda segundo o Subsecretário de Direitos Humanos:

A gente ia, e isso não era uma coisa fechada, não era uma fórmula pré-estabelecida, uma fórmula absoluta. Eu visitei uma casa de um senhor que ganhava, ele e a esposa, tinham uma renda de mil e quatrocentos reais por mês, morava num apartamento próprio, um kitnet, mas próprio. Só que, só de remédio e plano de saúde, ele gastava mais de mil reais. Então, embora ele tivesse uma renda de mil e quatrocentos reais por mês, a renda da barraca era fundamental para complementar a renda deles porque só de saúde eram mil reais e sobravam quatrocentos reais para o resto... (Subsecretário de Direitos Humanos).

De acordo com o resultado final do processo, foram duzentas e quarenta pessoas que receberam a licença para atuarem como “camelôs” nas ruas da cidade. Deste total, cento e noventa já trabalhavam na rua com licenças anteriores e cinquenta receberam a licença pela primeira vez, sendo que estas cinquenta trabalhavam sem licença, ou seja, faziam parte do grupo de “camelôs” denominados “perde e ganha”, ou seja, aqueles que podem vender a mercadoria num dia e no outro perdê-la com a apreensão da fiscalização dos guardas municipais.

O cadastramento, no entanto, não foi o único instrumento que, sob o título de política pública, visava ao “ordenamento urbano dentro da legalidade” em Niterói. Um outro instrumento de controle foi utilizado pela Subsecretaria de Direitos Humanos, em acordo com a AVALNI,

com o objetivo de impedir a situação descrita como problemática pela SSPDH, qual seja, o “termo de ajuste de conduta”. Este documento apresentou um manual do que seria permitido ou não fazer por parte dos duzentos e quarenta “camelôs” que foram legalizados após o processo de recadastramento. Assim relata o Subsecretário: *“por exemplo, não pode explorar a mão de obra infantil, não pode vender CD pirata; não pode comercializar fora do seu ponto, não pode alugar a barraca”*.

Existe, no entanto, uma contradição no mecanismo da implantação desta política de ordenamento urbano. De um lado são estipulados critérios padronizados para a emissão das licenças assim como um documento disciplinador da conduta daqueles que foram por ela contemplados, mas por outro, exceções conforme a descrita em relação ao casal que possuía uma renda de mil e quatrocentos reais por mês.

A aplicação desta política pareceu excludente, pois, ao contrário da promoção da igualdade através da autonomia dos cidadãos no mercado, esta política também não compensou as desigualdades, como seria de se esperar da ação de um Estado numa sociedade que se apresenta regida por um “paradoxo legal” (Kant de Lima, 2004), construindo uma nova classificação dos mesmos como “pobres”, como “miseráveis”, reforçando a ordem social vigente. Esta prática, no entanto, não é nova. Recenseamento, listagem, classificação e seleção daqueles que merecem ser assistidos são procedimentos que se inscrevem em diferentes editos, regulamentos, leis e ações de caridade desde a Idade Média, quando diferentes práticas voltadas para o auxílio ao pobre terminaram por construir uma imagem social do mesmo. No caso particular de Niterói, pareceu-me que, os “camelôs” excluídos de tal política, reagem à mesma, e esta reação contribui para o aprofundamento da sua representação enquanto “pobre”.

Não encontrando, segundo eles, fóruns legais para a formalização das

suas demandas por direitos, assim como destituídos da licença anterior ou mesmo no esforço de adquiri-la, os “camelôs” parecem, em contrapartida, construir politicamente uma identidade de “miseráveis” que é publicizada por meio de um discurso e uma *performance* do sofrimento, seja no espaço doméstico, quando da visita seja no espaço da rua.

A visita realizada pela equipe da Secretaria de Segurança às casas dos “camelôs” que haviam solicitado a licença ou a sua renovação, constou de perguntas e observações feitas a partir do questionário. Quando indagados a respeito da posse de eletrodomésticos e do tamanho da suas casas, de quantos cômodos havia etc, muitos dos entrevistados, constrangidamente respondiam que bastava olhar ao redor para constatar que as precárias condições de moradia respondiam por si só. Em sua maioria, acrescentavam às suas respostas as marcas físicas contraídas ao longo da vida. Um dos exemplos foi o “camelô” que pretendia vender maçã do amor. Ele levantou a sua blusa e mostrou a ferida, não cicatrizada, de uma queimadura no abdômen, acrescentando que precisava da licença para trabalhar de modo que pudesse comprar os remédios necessários para o tratamento.

Embora houvesse uma tentativa de padronização dos procedimentos para a realização do cadastramento, as abordagens dos técnicos eram diferenciadas. Enquanto dois deles – o engenheiro e a guarda – faziam as perguntas diretamente e faziam a “vistoria” nas casas, o outro técnico, para não constranger as pessoas visitadas, evitava algumas perguntas que, para ele, eram preliminarmente respondidas à sua observação geral das casas.

Alguns entrevistados, por não perceberem a lógica de avaliação subjacente à política de cadastramento, tiveram o seu pedido indeferido, como foi o caso da Dona D. Apesar dos sinais de pobreza evidentes na sua casa e de hospedar e cuidar da sogra idosa e doente, o fato dela ter respondido que precisava da licença para trabalhar como vendedora ambulante por sugestão médica, já que, segundo ela, o médico havia falado

que ela precisava sair, “ver gente e se distrair”, não pareceu, aos olhos do técnico que a entrevistou, um perfil de “miserável”. Segundo este técnico, o argumento para a recusa do seu pedido deveu-se ao fato de que, “embora ela seja muito pobre, ela não precisa tanto assim. Ela quer a licença só para distrair a mente”.

Apesar desta exceção, a maioria dos entrevistados em suas casas pode perceber, ou se antecipar ao significado da visita e, por isso, operaram um discurso do sofrimento que, da sua perspectiva, aprofundava o perfil de “miséria” por eles vividos, na expectativa de mobilizar os sentimentos dos técnicos da Subsecretaria de Direitos Humanos e levá-los a uma avaliação positiva segundo o perfil socioeconômico delineado na política de cadastramento.

Mas se isso é possível, é porque parece existir um “patrimônio comum de estereótipos”, compartilhado tanto pelos operadores da política implantada, ou seja, na esfera da gestão pública local quanto pela população para a qual se dirigiu, ou seja, os “camelôs”. Trata-se, portanto, da enunciação pública de um discurso no qual os atores, para se definirem e existirem socialmente, precisam lançar mão de elementos linguísticos e da sua vida cotidiana.

Os elementos constitutivos da percepção dos “camelôs” que foram visitados em suas residências pelos funcionários da SSPDH em relação ao cadastramento, também encontram eco na percepção que outros “camelôs”, no espaço da rua, têm sobre a mesma política.

O trabalho de campo que realizei sobre os “camelôs” se constituiu da observação nas ruas do centro de Niterói, de entrevistas com eles e de conversas que se realizaram desde o mês de outubro de 2005. Minha atenção foi centrada particularmente na Rua Visconde do Uruguai na “Pracinha dos Aposentados” ou, como os “camelôs” “portadores de deficiência física” (*PDF*) denominam, “Pracinha dos Chumbados”, em alusão

ao fato de que a maioria dos seus frequentadores são *PDF* e pessoas destituídas economicamente. Em função do período de festas de fim de ano que aumenta o movimento no centro da cidade, assim como da presença de ambulantes, o Secretário de Segurança declarou no jornal O Fluminense (13/07/05) que a ordem era colocar todos os guardas municipais nas ruas (até mesmo aqueles que fazem o serviço interno) para controlar os “camelôs”, que “onde houver guarda não há camelô”.

A percepção que os “camelôs” têm sobre a atuação das autoridades locais responsáveis pela implantação de políticas municipais de Segurança é a de que estas os negligenciam completamente ou os tratam com violência. Além disso, embora sendo um órgão público, esta concepção não é aplicada uma vez que nem todos têm o direito de entrar lá, evidenciando a representação de *público* como o que é estatal e, por isso, contra o cidadão, não com o sentido de coletividade, presente na sociedade brasileira.

Quando indagados sobre o que achavam da política do cadastramento, todos os “camelôs” se queixaram do critério que exigia a residência do camelô no município de Niterói, particularmente em dois aspectos: um de que o critério não era igualmente aplicado a todos uma vez que alguns “camelôs” que obtiveram a licença moravam em São Gonçalo; outro de que, mesmo residindo em São Gonçalo, alguns “camelôs” se ressentiam do fato de que haviam prestado serviços ao município uma vez que trabalharam no mesmo durante quase toda as suas vidas e igualmente se ressentiam do fato de que haviam ajudado à Guarda Municipal em diferentes momentos ora auxiliando com material e mão de obra na construção do gabinete da direção, ora nas festas de comemoração de Natal e de fundação da instituição. Além disso, uma outra crítica recorrente era a de que, tendo trabalhado toda a sua vida na rua como camelô, esta era a única atividade que sabiam e gostavam de fazer. O relato de um dos “camelôs” mais antigos de Niterói é revelador:

Então, hoje, eu vou dizer a minha vida, para a senhora, na rua. Eu, dos 8 anos de idade até 59, só tive dois inimigos fiscais. A fiscalização sempre foi apaixonada por mim, a Guarda Municipal sempre foi apaixonada por mim, e hoje entraram esses coronéis, porque a gente não sabe se é guarda ou se é quartel da polícia. Do meu ponto de vista eles são uns monstros, não entendem nada disso. Eu acho que cada prefeito tem que tomar conta da sua cidade, cada prefeito tem que dar emprego aos seus, como se diz, às pessoas que pagam imposto no município, vamos dizer, filhos da cidade. Se eu sempre fui de Niterói, nunca trabalhei um dia no Rio, nunca trabalhei um dia em São Gonçalo, nunca trabalhei um dia em Icaraí; eu só conheço essa rua daqui, a senhora não acha que eu tenho direito a minha licença? A senhora acha que alguém tem o direito de tirar a minha licença, o meu direito de trabalho? Eu não aprendi a fazer mais nada a não ser camelô. A Guarda Municipal hoje tem um gabinete que fui eu que fiz. Antes havia um diretor que era bravo, ele tinha o nome de campeão de luta brasileira, esse foi um deles, há uns doze anos; mas ele se comunicava com a gente. Ele não esculachava a gente. Além dele ser forte e bravo, ele beijava o nosso rosto e a gente nunca abusou dele. Então, o que acontece? Eu fazia a festa da Guarda no final do ano. Pode perguntar a todos os guardas antigos ou a esse diretor porque ele ainda é vivo. Eu arrumava com os meus amigos, «camelôs» também; um dava uma caixa de cerveja, quem podia dar dava duas; dava caixa de refrigerante. Então juntava aquilo tudo; um dava uma caixa de fruta, outro dava outra caixa de fruta; a gente juntava. De barraca em barraca eu pedi brinquedo para dar de presente aos filhos dos guardas. Eu pagava do meu bolso um conjunto para tocar no dia da festa, uma aparelhagem de som (Camelô há 51 anos no Centro de Niterói).

Dar implica em receber, ou seja, em estabelecer uma comunicação de reciprocidade (Mauss, 1974) que garante as relações sociais, comprometendo os indivíduos que entram na troca entre si e a coisa que é dada, que é transmitida, oferecida, não é inerte. Quem presenteia alguém com alguma coisa, dá uma coisa de si, da sua “substância”. Daí decorre igualmente a obrigação de retribuir, pois que a não retribuição implica na não aceitação da substância do doador ou, colocado em outros termos, implica na sua “desconsideração” (DaMatta, 1983 e Cardoso de Oliveira, 2002). É Mauss (1974) que ainda destaca dois elementos essenciais no *potlach* que servem como referências para pensar os valores depreendidos do relato do “camelô”: “o elemento da honra, do prestígio, de *mana* que confere a riqueza e o da obrigação absoluta de retribuir essas dádivas sob pena de perder este *mana*, esta autoridade, este talismã e esta fonte de riqueza que é a própria autoridade” (Mauss, 1975:50).

Uma vez esta reciprocidade rompida, ou seja, a não retribuição por parte da Guarda Municipal, e no lugar da troca/comunicação a repressão, o relato desse “camelô” parece indicar que este rompimento, que o tratamento baseado na repressão e no não reconhecimento da dádiva oferecida pelos “camelôs” é percebido por eles como um esculacho.¹¹ Decorre daí que neste período marcado por conflitos abertos entre os guardas e os “camelôs”, uma certa percepção sobre o que é fazer política local é valorizada e reforçada, desvalorizando, de certa forma, a representação da Guarda Municipal como autoridade local. Ao contrário de considerar uma política formal, baseada em critérios impessoais e procedimentos previamente estabelecidos e acordados com a própria ALVANI, como o que foi descrito sobre o cadastramento, este relato valoriza a política com base em princípios de reciprocidades pessoais. Olhando para o passado, o “camelô” revela um período no qual o Diretor da Guarda se “comunicava” com os “camelôs” e ainda que fosse “bravo e campeão de luta brasileira”, ele

também os “beijava no rosto”. É como se não houvesse nos dias de hoje o reconhecimento da dádiva (Mauss, 1974) que os “camelôs” ofereceram no passado: a construção do gabinete da Guarda, os preparativos e presentes para o dia da festa.

É interessante notar que embora assinalando criticamente que a justiça em Niterói funciona na base das relações pessoais, o argumento utilizado pelo mesmo “camelô” anteriormente destaca uma espécie de ressentimento por estas relações terem sido rompidas na lógica das trocas estabelecidas no passado. A manifestação dos “camelôs” parece reforçar a crença nas práticas baseadas nas relações pessoais do mesmo modo que também parece negar, ou não reconhecer o Estado como o lócus que, por excelência, detém a autoridade legítima da imposição de uma visão do mundo social, como argumenta Bourdieu (1989).

A imagem que os “camelôs” *PDF* constroem deles mesmos é a de que são destituídos economicamente, excluídos socialmente e vítimas de “deficiência física”. Com base nesta imagem, estes “camelôs” relatam dramas e problemas que são, do seu ponto de vista, produzidos e agravados pelas práticas resultantes de políticas de segurança cujas propostas de reconhecimento legal e real de direitos permanece, segundo relatam, uma “promessa não cumprida”. Argumentando que são incapazes de conquistarem seu acesso aos Direitos dos quais se julgam elegíveis, lançam mão de estratégias performáticas que acentuam uma identidade coletiva de miseráveis, compatível com as exigências da política de cadastramento.

De acordo com um dos camelôs entrevistados, uma das estratégias encontradas por ele para lidar com estes problemas no dia a dia passa pela tentativa de mobilização dos sentimentos de indignação e de piedade dos espectadores das cenas que se passam diante dos seus olhos no espaço público. Ele diz que *“como eu sou assim, um PDF, e não tenho direito de defesa, eu me defendo da forma que eu posso – eu mordo os guardas”*.

O deboche também é uma das práticas escolhidas para mobilizar os sentimentos dos espectadores presentes no espaço público e, consequentemente precipitar neles o engajamento na causa destes “camelôs”. Em um dos seus relatos o mesmo camelô conta que:

Um dia eu forrei o chão com uma lona em frente à Pracinha dos Chumbados e coloquei um monte de lixo em cima – capa de celular rasgada, pilha que não funcionava, pente usado, lápis quebrados e canetas sem tinta. O guarda chegou e pediu que eu tirasse as mercadorias dali. Eu falei que não ia tirar nada não. O guarda disse então que seria obrigado a recolher a mercadoria e eu falei: “ah, é lixo o que você quer? Então toma aí o seu lixo!”. Eu peguei a minha muleta por baixo da lona e levantei tudo para cima do guarda; o lixo foi todo pra cima dele e eu continuei a falar: “toma o seu lixo, toma o seu lixo” (X, camelô há 20 anos no Centro de Niterói).

Considerações finais

Espero que, com a etnografia apresentada ao longo deste artigo, possa trazer ao debate público questões pertinentes ao domínio de elaboração, implementação e execução de políticas públicas municipais de segurança no processo de descentralização porque vem passando este campo no Brasil desde a Constituição de 1988. Parece que a expectativa deste processo e a consequente democratização no âmbito da gestão do ordenamento urbano municipal se constitui de manifestações no plano moral, melhor dizendo, da evocação dos sentimentos, que especialistas tanto no plano acadêmico quanto no plano político não têm dado a devida atenção.

Gostaria ainda de finalizar este trabalho destacando que, apesar das diretrizes nacionais com base em princípios do Estado Democrático de Direito, visando à implantação de princípios universais e democráticos

de administração institucional de conflitos, os guardas municipais de Niterói orientam as suas ações por um *habitus* (Bourdieu, 1989) baseado em valores repressivos, autoritários e hierárquicos, enraizados na cultura jurídica brasileira. Ainda que um *habitus* (Bourdieu, 1989) não seja imutável, ele se caracteriza como um “sistema de disposições duráveis” que estrutura as práticas e as representações que são objetivadas e reproduzidas nas interações entre os “guardas novos” e os “antigos” que frequentemente tomam lugar no interior da Guarda Municipal. Dessa forma, embora a política de reestruturação e consolidação da Guarda de Niterói proponha novos paradigmas, há uma tendência à reprodução, no interior da instituição, das estruturas hierarquizadas e autoritárias, objetivadas na relação entre os guardas e seus superiores. No entanto, parece que em relação às interações conflituosas destes com os “camelôs” não se explica exclusivamente pela atualização deste *habitus* no espaço público. Outras dimensões desta interação, baseadas na história construída por ambos atores, conforme seus relatos, parecem contribuir tanto para as manifestações de conflitos entre eles nas ruas da cidade, bem como para as manifestações de sofrimento dos “camelôs”.

Ao estabelecer um perfil socioeconômico a partir do qual uma avaliação de pobreza dos “camelôs” pudesse ser construída como critério para a aquisição de licença, a SSPDH de Niterói parece ter buscado um mecanismo para minimizar as desigualdades no município. No entanto, conforme afirma Kant de Lima (2004), em uma sociedade na qual o controle social é regido pelo *modelo da pirâmide*, a ação compensatória do Estado para minimizar as desigualdades sociais promovidas pelo mercado acaba por reproduzi-las já que, supostamente concebida como geral para um público considerado naturalmente desigual, tem a sua aplicação de forma particularizada por destinar-se a segmentos particulares dentro do contexto do espaço público no qual esta ação é implementada.

Em relação aos “camelôs”, a recorrência de aspectos do sofrimento material e físico, sempre invocados por eles como evidências de que deveriam ter a demanda contemplada, aponta para a questão da construção de um discurso do sofrimento aceitável enquanto um discurso político (Boltanski, 1993), como uma estratégia de construção de uma identidade coletiva que possibilitava a sua consideração enquanto sujeitos de direitos.

Em sua análise sobre “*la souffrance à distance*”, Boltanski (1993), partindo da perspectiva que o homem constrói a sociedade e, por isso, não está preso aos constrangimentos impostos por uma estrutura social pré-existente, considera que os atores sociais têm capacidade reflexiva sobre as suas ações, ou seja, têm competência para julgar, criticar e denunciar os fenômenos vividos e observados por eles na vida cotidiana. Em seu livro, o autor parte da indagação a respeito das exigências morais e da dimensão política que o “sofrimento à distância” impõe ao espectador quando este se depara com cenas de sofrimento veiculadas pela televisão. Pergunta ele: “em quais condições o espetáculo do sofrimento à distância, interposto pela mídia, é moralmente aceitável?” (Boltanski, 1993:9). Ao desenvolver a sua análise, Boltanski oferece alguns elementos importantes para pensar o discurso do sofrimento não como uma emoção individual e espontânea, mas como uma construção social que é operada como estratégia para o acesso a direitos.

Boltanski (1993) considera que o espaço público se constitui em torno de causas que são instituídas a partir de deslocamentos de posições e representações dos fenômenos sociais por este espectador. E, para o autor, “nada é mais favorável à formação de causas do que o espetáculo do sofrimento... É inicialmente em torno do sofrimento dos infelizes que as pessoas, até então indiferentes, se sentem inclinadas a aderir a uma causa” (Boltanski, 1993:53). Além disso, não estando voltado para uma objetividade, sem a tomada de posicionamento por parte dos atores so-

ciais, o autor considera que, no espaço público, o “sofrimento modifica as condições do debate, submetendo-o à urgência e exigindo das pessoas o seu engajamento para as causas do sofrimento” (Boltanski, op.cit., p. 53).

Considerando o lugar de onde o espectador é colocado diante de pessoas que sofrem, o autor argumenta que lhe restam duas opções. Ele pode simplesmente ver o espetáculo do sofrimento e não se pronunciar ou, por outro lado, dar voz ao sentimento que tal sofrimento lhe impôs. A primeira posição leva à crítica a respeito de uma atitude essencialmente negativa, caracterizada por um “olhar egoísta” por meio do qual o espectador absorve internamente as emoções suscitadas pelo espetáculo do sofrimento: sejam elas emoções de fascinação, de horror, de prazer, etc. A segunda posição, por outro lado, permite a construção de um olhar voltado para o exterior, segundo o critério da “palavra pública”, aquele que expressa a sua “piedade” e a intenção de acabar com o sofrimento daquele que sofre, ainda que o espectador não esteja em condição de agir concretamente. Para o autor, a simples inclinação do espectador para comunicar a um público ilimitado a emoção suscitada já é, por princípio, uma “palavra pública”.

Como as implicações políticas, nesse caso, estão referidas às exigências morais impostas à observação que um espectador faz do sofrimento, é importante apresentar a distinção que Boltanski (1993) estabelece entre uma “política da justiça” e uma “política da piedade”. De acordo com ele, esta distinção compreende, pelo menos, três pontos essenciais. A “política da justiça”, apoiando-se sobre uma teoria da justiça considerada, ela mesma, pelo que o senso comum percebe como justiça, visa à administração de disputas e representa um modelo que separa as pessoas pelas suas grandezas¹² e não por serem felizes ou infelizes. Neste modelo, a questão que se coloca é saber se a maneira através da qual as pessoas são ordenadas segundo a sua grandeza e valor é justa ou não. Em segundo lugar, as qualidades que

definem as diferentes grandezas das pessoas não estão ligadas às condições das pessoas. Por fim, uma “política da justiça” busca resolver as disputas operando uma lógica de equivalências no contexto de uma prova.

A “política da piedade”, por outro lado, caracteriza-se pelo inverso, fundamentalmente pelo fato de que não importa se o sofrimento ou a infelicidade são justificáveis, ou seja, o sofrimento não é acompanhado pela prova, ele invoca a urgência da ação, ainda que seja pela enunciação da piedade do espectador. É preciso ainda esclarecer o que é essa política da piedade e em que medida o seu conteúdo está presente tanto na manifestação do discurso do “sofrimento” dos “camelôs” que são portadores de deficiência física, bem como na política do recadastramento proposta pela Secretaria de Segurança do Município de Niterói.

Em seu livro *“La société décente”*, Margalit (1999) propõe que uma sociedade decente é aquela na qual não somente os indivíduos, mas igualmente as instituições que dela fazem parte, não humilham as pessoas. Dentre as sociedades que não podem se caracterizar como decentes, o autor destaca aquelas nas quais a condição da miséria humana é tratada com humilhação: o abandono, a ausência de abrigo e de meios de defesa, abandono ao revés, a batalha pela vida, o rebaixamento de alguém que é conduzido a um nível bestial numa luta desesperada pela existência; ausência de fraternidade humana sem compaixão nem simpatia.

Margalit argumenta que a “piedade” é o motor emotivo que impulsiona as pessoas a ajudar os pobres nas sociedades de beneficência, sendo necessário, porém, distinguir entre o que é uma relação de piedade e uma relação de compaixão. Para ele, a “piedade” é uma relação assimétrica que pressupõe o sentimento de superioridade do doador para com o “miserável” que recebe o seu auxílio sob a forma de caridade, de esmola. A “compaixão”, por outro lado, se caracteriza por uma relação simétrica.

Diz ele que “aqueles que se beneficiam da piedade têm uma boa razão de suspeitar que eles não são respeitados na medida em que a piedade é desencadeada pela visão da impotência e da vulnerabilidade. Se as pessoas são mestras delas mesmas, não se tem piedade por elas, mesmo quando elas caem na miséria. A piedade é endereçada às pessoas que perderam importantes motivos de respeito delas mesmas e que estão ao ponto de perderem os meios de defender a sua dignidade pessoal” (Margalit, 1999:221-222). “Piedade”, “piété”, “pitié”, derivam do latim *pietas*, sendo que em inglês, como em francês, sofreram uma modificação semântica. A piedade expressa um sentimento religioso sustentado por uma obrigação incondicional e sincera em relação ao outro que sofre, uma extensão da obrigação do homem para com Deus, e não um sentimentalismo condescendente em relação aos pobres.

Dessa forma, é utilizando um discurso, elaborado a partir de relatos e de enunciações, bem como da dramatização do seu sofrimento, que os “camelôs” parecem querer impor uma questão moral aos espectadores – a população em geral, a mídia e as autoridades locais – no sentido de que estes se tornem engajados na sua causa. Se esta estratégia política obterá realmente a resposta do espectador no sentido de que este torne o seu sofrimento público, é outra coisa. Por outro lado, na medida em que, mesmo que a resposta do espectador não contemple o fim do seu sofrimento, a sua causa é tornada pública na medida em que é publicizada no espaço público no qual o discurso é transmitido.

Notas

- 1 Antropóloga, Professora do Departamento de Política Social/ESS/UFRJ. Pesquisadora Associada ao NECVU/IFCS/UFRJ e ao InEAC/Nufep/UFE.
- 2 Este Fundo é regulamentado pela Lei Federal nº 10.201/2001 e alterado pela Lei 10.746/2003.
- 3 Passarei a me referir ao Plano Nacional de Segurança Pública pela abreviação PNSP.

- 4 Além de entrevistas à população que circulava nas ruas, aos representantes das Secretarias Municipais, levantamento bibliográfico e da minha inserção como professora, coordenadora e pesquisadora no projeto de extensão de Capacitação da Guarda Municipal de Niterói, desenvolvido no âmbito do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas – Nufep, da UFF entre 2002 e 2007, este trabalho contou com diagnóstico elaborado a partir da realização de grupos focais. O grupo focal é uma técnica de pesquisa qualitativa baseada no debate entre os participantes, que permite, em um curto espaço de tempo, o acesso ao quê os participantes pensam e não ao como, ou porquê, eles chegaram a pensar o que pensam sobre um determinado assunto. Aplicada aos guardas municipais, esta ferramenta indicou algumas representações sobre a ordem social e a segurança pública presentes entre os guardas que participaram dos grupos focais. Ao longo de duas semanas do mês de julho foram realizados 13 grupos focais com guardas municipais que ocupavam diferentes funções de trabalho de modo que fosse possível obter uma visão mais clara de todos os aspectos das suas funções. Destes 13 grupos, dois foram compostos por inspetores e subinspetores para evitar possíveis constrangimentos para os guardas no momento de exporem as suas avaliações a respeito do trabalho daqueles, bem como os problemas por eles vivenciados na sua função e internamente à instituição. A seleção dos participantes foi feita pela própria Secretaria de Segurança de acordo com os critérios solicitados pela equipe de pesquisadores do NUFEP: postos que ocupavam e tempo na instituição. Os grupos focais foram realizados em salas de aulas da UFF e contaram com a participação de diferentes pesquisadores na área de ciências sociais, com diferentes formações: estudantes de graduação e de pós-graduação, bem como de professores e pesquisadores vinculados à UFF.
- 5 Sobre estas categorias na organização da GM de Niterói, ver minha tese de doutorado, intitulada Igualdade e hierarquia no espaço público: análise de processos de administração institucional de conflitos no município de Niterói, defendida no PPGA/UFF, 2007.
- 6 Uma postura municipal tem como papel definir e regular a utilização do espaço público e do bem estar público. Os fiscais de postura são os agentes públicos municipais investidos da autoridade de executar a regulamentação da utilização do espaço público, que não era, na época da pesquisa, atribuição dos guardas municipais.
- 7 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).

- 8 Embora esse trabalho seja oficialmente chamado de “combate ao comércio clandestino”, o termo mais utilizado pelos guardas era “combate ao “camelô”.
- 9 Segundo os guardas, o “apoio” era a equipe terceirizada pela Prefeitura para recolher as mercadorias consideradas pelo poder público municipal como “ilegais”. O grupo designado como “apoio” era constituído de homens altos e fortes; “eles são os músculos”, diziam os guardas, enquanto os fiscais de postura, eram chamados por eles como a “voz”. Esta prática sofreu alterações em dezembro de 2003 com a determinação da nova política da Prefeitura, destituindo o grupo do “apoio” e passando para os guardas a atribuição de recolher as mercadorias.
- 10 No que diz respeito aos dados sobre a política de recadastramento dos “camelôs”, entrevistei, em 2005, o Subsecretário de Direitos Humanos da Secretaria de Segurança Pública e Direitos Humanos do município de Niterói, que conduziu esta política. Da equipe de recadastramento, formada por dois assessores da Subsecretaria de Direitos Humanos e quatro profissionais de diferentes áreas do conhecimento, contratados temporariamente para executar esta política, entrevistei e acompanhei o trabalho de dois profissionais em visita às casas dos “camelôs”. Um deles concluiu o doutorado em Engenharia de Produção na Universidade Federal do Rio de Janeiro e o outro era formado em Geografia na Universidade Federal Fluminense. Em relação aos “camelôs” mais diretamente afetados pela política de recadastramento, entrevistei 6 dos 12 que se denominavam “Portadores de Deficiência Física”, ou *PDF*, e fiz observações da organização espacial da camelotagem diretamente nas ruas do Centro de Niterói. Por outro lado, para compreender a maneira como a questão dos conflitos entre os guardas municipais e os “camelôs” era tratada, ainda em nível local, pelas autoridades do Estado, participei e observei a reunião de cinco Cafés Comunitários em Niterói que se realizaram entre janeiro e maio de 2006.
- 11 Esta categoria tem sido recorrente no discurso de “camelôs” de outros municípios e em contextos de conflitos com outros agentes de Segurança. Uma análise aprofundada sobre o esculacho pode ser encontrada em Pires (2005).
- 12 Por este termo, o autor, em parceria com Thévenot, argumenta que as pessoas não são classificadas *a priori*, mas a partir de uma situação na qual são colocadas em disputa e na qual uma série de objetos: humanos e não humanos, para tomar Bruno Latour, são considerados no julgamento do que é justo nesta situação de disputa e, conseqüentemente, no peso, ou melhor, na grandeza que estes objetos têm nesta situação (Boltanski e Thévenot, 1991).

Bibliografia

ADORNO, Sergio

2003 Lei e ordem no segundo governo FHC, in *Tempo Social*, USP, novembro, 2003.

BOLTANSKI, Luc

1982 *Les Cadres : la formation d'un groupe social*, Les éditions de minuit, Paris.

1993 *La Souffrance à Distance: morale humanitaire, médias et politique*, Editions Métailié, Paris.

BOLTANSKI, Luc e THÉVENOT, Laurent

1991 *De la Justification: les économies de la grandeur*, Editions Gallimard.

BOURDIEU, Pierre

1989 *O Poder Simbólico*, Coleção Memória e Sociedade, DIFEL, Lisboa/BERTRAND Brasil.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto

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

CASTEL, Robert

2005 *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, 5ª edição, Editora Vozes, Petrópolis.

DaMATTA, Roberto

1983 *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*, 4ª edição, Zahar Editores.

GEERTZ, Clifford

1959 Form and variation in Balinese Village structure, in *American Anthropologist*, vol. 61, pp: 991-1012.

GUSFIELD, Joseph R.

- 1975 *Community: a critical response*, Serie: Key Concepts in the social sciences; Harper & Row, Publishers, New York/Evanston/San Francisco.

KAHN, Túlio

- 2003 “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.

KANT DE LIMA, Roberto

- 2001 “Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público”, in Gomes, Laura Graziela; Barbosa, Livia; Drumond, José Augusto (orgs.). - *O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis*, 20 anos depois. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV.
- 2004 Os cruéis modelos jurídicos de controle social, *Insight/Inteligência*, abril-maio-junho, 2004.

MARGALIT, Avishai

- 1999 *La société décente*, Editions Sisyphe/Climats.

MAUSS, Marcel

- 1974 Ensaio sobre a dádiva, forma e razão da troca nas sociedades arcaicas, in *Sociologia e Antropologia*, volume II, EDUSP/E.P.U., São Paulo.

MELLO, Kátia Sento Sé

- 2007 Igualdade e hierarquia no espaço público: análise de processos de administração institucional de conflitos no município de Niterói. Tese de doutorado apresentada ao PPGA/UFF, março de 2007.

MIRANDA, A.P.M; MOUZINHO, G.M.P. e MELLO, K.S.S.

- 2003 Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “camelôs”, in: *Comum*, publicação das Faculdades Integradas Hélio Alonso, vol. 8, n. 21, julho/dezembro de 2003.

MUNIZ, Jacqueline e MUSUMECI, Leonarda

- 1997 “Resistências e dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário”, in *Tempo Social*; USP, SP, 9(1): 197-213, maio de 1997. *Plano Nacional de Segurança Pública*, Instituto Cidadania, 2002.

PIRES, Lenin

- 2005 *Esculhamba, mas não esculacha! Um relato dos usos dos trens urbanos da Central do Brasil no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFF, Niterói, 2005.

SENTO-SÉ, João Trajano e RIBEIRO, Eduardo

- 2004 “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.

SKOLNICK, Jérôme H. & BAYLEY, David H.

- 2002 *Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo*, São Paulo, EDUSP, Série Polícia e Sociedade, nº 6, 2002.

ABSTRACT: The objective of this article is to present a discussion about the impact of the process of decentralization of a public policy for security in Niterói, considering, on one side, the context of implementing the Municipal Guards in Brazil, from its formalization in the sphere of norms in the Constitution of 1988, and on another, the re-registration of street vendors in the city – the so-called *camelôs*. The ethnographic material on which this analysis is based refers both to the reformulation of the Municipal Guard in Niterói and the relisting of the *camelôs* in the context of the decentralization of security policies. It was observed that, in the implementation of universal and equitable mechanisms of institutional management of conflicts in public space, the difficulties encountered by the local government concerned the persistence of a *habitus* in the practice of municipal guards, based on repression. Similarly, the policy of re-registration

did not mean guaranteed access to a social right, but a process of stigmatization of a particular social group, while it allowed a better control of the same by the State. As a result, the *camelôs* expressed their dissatisfaction using discourses that valorized *suffering* and *disregard* as strategies for building a public image that could allow a space in the municipal security policy.

KEYWORDS: *Camelôs*, Institutional Management of Conflicts, Municipal Guard, Public Policy.

Recebido em fevereiro de 2010. Aceito em julho de 2010.

