

## **A Atuação da Guarda Municipal de Niterói na Pandemia<sup>1</sup>**

Julia Burton Furtado<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho busca expor a problemática de identidade e autoridade que perpassam as guardas municipais, através da atuação da Guarda Civil Municipal de Niterói na pandemia. Para conseguir elaborá-lo foi feito um estudo sobre a história da Guarda Civil Municipal de Niterói. Além disso, a bibliografia apresenta uma visão geral das problemáticas dessa instituição. São apresentadas e problematizadas as legislações que regem esses agentes. Ao tratar da pandemia, primeiro é trazido a relação dos guardas municipais com o novo contexto. Em seguida, o trabalho aborda as normas instituídas pela prefeitura municipal de Niterói durante esse período. Através de entrevistas feitas com agentes de segurança municipal, é trazida a visão deles sobre como foi essa atuação. Por último apresenta-se a visão da população sobre os agentes e sua atuação durante a pandemia. Essa, obtida através de um questionário online.

**Palavras-chave:** Guarda Municipal; Autoridade; Identidade; Niterói; Pandemia.

### **ABSTRACT**

The current work seeks to expose the problem of identity and authority that runs across the municipal guards, through the performance of the Municipal Civil Guard of Niterói in the pandemic. In order to elaborate it, a study was made on the history of the Municipal Civil Guard of Niterói. In addition, the bibliography presents an overview of the problems of this institution. The legislation that rules these agents are presented and problematized. When dealing with the pandemic, the relationship between municipal guards and the new context is first brought up. Then, the work addresses the rules instituted by the city hall from Niterói during this period. Through interviews with municipal security agents, their vision of how this work was carried out is brought. Finally, the population's view of the agents and their performance during the pandemic is presented. This, obtained through an online questionnaire.

**Keywords:** Municipal Guard; Authority; Identity; Niterói; Pandemic.

### **Introdução**

O presente trabalho trata-se de uma etnografia, apresentada como trabalho de conclusão do curso do Bacharelado em Segurança Pública e Social da Universidade Federal Fluminense. Esta pesquisa irá trazer como foi a atuação da Guarda Civil Municipal de Niterói durante a pandemia de Covid-19.

---

<sup>1</sup> Monografia de conclusão do Bacharelado em Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense defendida no ano de 2021. Foi orientadora a professora Luciane Patrício. Compuseram a banca na qual o trabalho foi aprovado a professora Katia Sento Sé Mello e o professor Marcos Verissimo.

<sup>2</sup> Bacharel em Segurança Pública pela Universidade Federal Fluminense.

Em 2020 o mundo passou a ter que conviver com o Covid-19. A infecção respiratória causada pelo vírus altamente transmissível, chegou ao Brasil em março de 2020 e transformou as nossas vidas. Para evitar a transmissão da doença tivemos que adotar novos hábitos, como usar máscaras, evitar contatos físicos, estudar e trabalhar de casa. O que acreditávamos que ia nos fazer ficar em casa por 20 dias, já dura um ano e dois meses e fez mais de 400 mil<sup>3</sup> vítimas.

As novas medidas que surgiram com a pandemia, trouxeram novas responsabilidades aos guardas municipais, mas mantiveram os velhos problemas de autoridade e identidade desses agentes. Ao desempenhar o trabalho de fiscalização, os agentes municipais foram diversas vezes desrespeitados. Essas situações, combinadas a minha convivência com os guardas, me fizeram pesquisar sobre como havia sido a atuação desses agentes na pandemia. Neste sentido, o presente trabalho busca analisar a atuação da Guarda Municipal de Niterói durante a pandemia e os conflitos decorrentes dessa atuação.

No primeiro capítulo, irei discorrer sobre como cheguei a este tema e quais ferramentas metodológicas que utilizei para elaborar esse trabalho. Por, de certa forma, fazer parte da instituição, me incluí na observação, fazendo dessa forma uma participação observante<sup>4</sup>.

No segundo capítulo, farei uma contextualização a respeito da instituição que irei abordar. Para isso dividi este capítulo em três partes: a primeira que fala da cidade de Niterói e sua importância para o estado do Rio de Janeiro; a segunda que traz a história da formação da guarda e as mudanças que ela passou até chegar a ser o que é hoje; a terceira parte descreve o funcionamento atual dessa instituição.

No terceiro capítulo, trago a revisão bibliográfica acerca do tema, com especial atenção aos trabalhos acadêmicos que tiveram as guardas municipais como objeto empírico. A partir desses textos, pude perceber as problemáticas nas quais as guardas municipais estão inseridas. Muitos desses problemas, antes da realização deste trabalho, não me chamavam a atenção pois, devido a inserção nesse campo, eu já os tinha naturalizado.

No quarto capítulo busquei sintetizar as legislações pertinentes as Guardas Municipais. Dividi este capítulo em quatro subcapítulos: O primeiro, que aborda as legislações federais. O segundo que aborda as legislações específicas para a Guarda Civil Municipal de Niterói. O terceiro, traz as legislações que pautam sobre o uso de armas pelos guardas municipais. E o

---

<sup>3</sup> 411.588 mortos no dia 4 de maio de 2021, de acordo com os dados do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em: 4 de maio de 2021

<sup>4</sup> Wacquant, 2002.

último que aborda os desdobramentos da possibilidade do armamento da Guarda Municipal de Niterói no ano de 2017.

O quinto capítulo pauta sobre a problemática escolhida, também está dividido em 4 subcapítulos. O primeiro, descreve o contexto da pandemia e seu impacto no trabalho dos guardas municipais de Niterói. O segundo, traz um resumo dos decretos promulgados pela prefeitura de Niterói relacionados ao Covid-19. O terceiro subcapítulo apresenta os dados obtidos através das entrevistas com agentes municipais de segurança da cidade de Niterói. No último subcapítulo exponho os dados obtidos através da aplicação de um questionário online, cujo objetivo era compreender a visão da população sobre a atuação da guarda municipal.

No último capítulo, trago as considerações finais e minhas conclusões obtidas com a realização desta pesquisa.

### **1 - A escolha do tema: Caminhada Metodológica de uma "Observação Participante"**

Em outubro de 2019, quando estava cursando o 6º período do bacharelado em Segurança Pública, comecei a estagiar na Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP) de Niterói. Passei a fazer parte da equipe da Diretoria de Ensino e Pesquisa (DEP), que faz parte da estrutura da SEOP, mas está diretamente ligada à Guarda Municipal. Esta tem como principal função elaborar e coordenar os cursos, de qualificação ou formação, e especializações oferecidas aos agentes da Guarda Civil Municipal. Dessa forma, os guardas municipais passaram a fazer parte do meu dia a dia, pois além do trabalho da DEP ser feito exclusivamente para os agentes de segurança municipal, a equipe era formada, em sua maioria, por guardas municipais.

O primeiro semestre de 2020, seria meu penúltimo da graduação, quando começaria a elaborar, através da matéria Projeto de Monografia, o meu trabalho de conclusão de curso. Uma semana antes do início das aulas na UFF, no dia 11 de março de 2020, a OMS declara<sup>5</sup> a pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2). Os casos pelo Brasil começaram a eclodir e medidas para conter a propagação da doença começaram a ser tomadas. No dia 13 de março, o então governador do estado do Rio de Janeiro, Wilson

---

<sup>5</sup>Ver: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml> Acesso em: 22 de Abril de 2021.

Witzel<sup>6</sup>, suspende eventos públicos e decreta férias escolares. A UFF, em resposta ao avanço da doença, decide adiar o início do período letivo, estabelecendo somente em julho que as aulas voltariam, em regime remoto, no dia 19 de setembro de 2020.

No decorrer de minha trajetória acadêmica, algumas linhas de pesquisa chamaram minha atenção, suscitada por minhas vivências. Em princípio, interessei-me em pesquisar as condições das estruturas prisionais. Quando comecei a preparar meu projeto de monografia e ter reuniões periódicas com minha orientadora, Luciane Patrício, constatamos que a covid teria inviabilizado pesquisas de campo nessa área. Dessa forma, comecei a pensar soluções para adaptar minha pesquisa à pandemia.

A doença trouxe a necessidade de nos comportarmos de uma nova maneira, adotamos novos hábitos de saúde, como utilizar máscaras e passar álcool em gel. E também novos modos de convívio social, que, devido ao distanciamento, o trabalho e os estudos passaram a ocorrer através da internet. O contexto pandêmico também realçou a desigualdade, os índices de desemprego e pobreza<sup>7</sup> cresceram significativamente. Assuntos que já estavam naturalizados, passaram a nos chamar atenção.

Paralelo a isso, os guardas de todo o Brasil passaram a ser protagonistas nas ações contra o coronavírus, fiscalizando o uso de máscaras, as entradas e saídas dos municípios e os comércios. Essa atuação salientou o problema que já era vivido pelos guardas, na hora de prestar seus serviços. Os mesmos passaram a ser alvos de desrespeito e desacato. Por continuar indo trabalhar na SEOP mesmo na pandemia, pude ver de perto como era comum essas situações ocorrerem. Essa problemática passou a me chamar atenção e dessa forma decidi pesquisar sobre o impacto da pandemia na atuação desses profissionais. Ao tentar adaptar meu trabalho à pandemia, acabei inserindo-a em meu recorte, e decidi tratar o tema da autoridade da guarda através de sua atuação no período da Covid-19.

Para realizar essa pesquisa, precisei primeiro estranhar o familiar tendo em vista que o local que eu ia trabalhar todos os dias passou a ser meu campo de pesquisa. Tal como posto pelo antropólogo Gilberto Velho (1978), esse estranhamento é fundamental para não tendenciar a minha pesquisa e enviesar o meu olhar. Por mais que a observação participante (Malinowski, 1978 [1922]; Becker, 1993) fosse primordial para que meu trabalho acontecesse, a minha inserção no campo tornava difícil a tarefa de construir uma pergunta de pesquisa. Mesmo não sendo uma agente da Guarda Municipal, a convivência me torna parte

---

<sup>6</sup> O governador foi afastado, no dia 28 de agosto de 2020, suspeito de estar envolvido em irregularidades nas compras efetuadas durante a pandemia de COVID-19

<sup>7</sup> Ver mais em: COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil.

desse grupo, que tende a compartilhar das mesmas interpretações de contextos do mundo social (HONNETH, 2013). Dessa forma, passei a fazer tal qual Wacquant (2002) que se insere como objeto e sujeito de sua pesquisa e passa a fazer o que ele denomina "participação observante".

O primeiro questionamento que trouxe incentivo a este trabalho foram as situações de desacato aos guardas municipais durante sua atuação na pandemia. Ao cobrar as medidas para redução da transmissão do Covid, que em sua maioria eram restritivas, os servidores protagonizaram cenas de desrespeito. Além das diversas dificuldades para cumprir esse novo trabalho, pude notar, através da convivência diária com guardas municipais da cidade de Niterói, que a missão de tirar as pessoas da praia, por exemplo, não era bem apreciada. Havia um certo desprezo por esse trabalho, o mesmo era taxado como cansativo e desnecessário, e provocava perguntas do tipo: por que deviam evitar a permanência na areia quando shoppings e restaurantes já estavam abertos?

Para realizar esse trabalho combinei diversas estratégias metodológicas. Para entender melhor sobre o tema e até mesmo estranhar o que já havia se tornado natural, realizei uma pesquisa bibliográfica. Buscando na plataforma Google Acadêmico e no site de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), obras que tratassem sobre guardas municipais e sua autoridade.

Em seguida fiz um estudo documental sobre as legislações que regem as guardas e as normas que foram criadas em razão da pandemia. Consultei os sites oficiais da prefeitura de Niterói e o site do Senado onde pude encontrar as legislações federais. Assim como exposto por Gil (2010), as fontes documentais proporcionam aos autores dados em quantidade e qualidade. A partir das legislações obtive informações sobre a guarda que pude contraditar com aquilo que me foi trazido por eles.

As sociedades mudam continuamente (GIL, 2010), por isso conhecer o passado é importante para "detectar mudanças na população, na estrutura social, nas atitudes e valores sociais". Dessa forma, fiz também um levantamento da história da guarda municipal de Niterói. A finalidade foi trazer para este trabalho uma percepção que pudesse ir além da observação e da descrição do comportamento dos guardas municipais.

Analisei também dados secundários, oriundos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE. Uma pesquisa de âmbito nacional e alto grau de confiabilidade, que me possibilitou ter informações gerais sobre as Guardas Municipais do

Brasil. Segundo Novelino e Tavares (2012) o trabalho com dados secundários auxiliam no delineamento de uma visão geral.

Somado a isso, realizei entrevistas semi-estruturadas com seis Guardas Civis Municipais de Niterói, onde apliquei um roteiro de perguntas que buscava entender como havia sido a atuação deles durante a pandemia. Cinco entrevistas ocorreram presencialmente, nas dependências da Guarda ou da SEOP e uma ocorreu por telefone. Nas entrevistas realizadas dentro da instituição, buscava sempre fazê-las em salas vazias onde eu pudesse ficar a sós com o entrevistado. Como entrevistei pessoas que converso no dia a dia, pude perceber que nas primeiras perguntas havia uma certa cautela para me responder.

Dessa forma, antes de abordar o tema principal deste trabalho, escolhi fazer algumas perguntas mais genéricas, a fim de diminuir a timidez dos meus entrevistados. Pude perceber que, talvez por estar gravando aquela conversa, ou pelo fato de eu falar que era pra um trabalho da faculdade, havia uma certa timidez. Como convivia com aqueles atores, sabia que aquela maneira de falar não era a que eles normalmente usavam em seu dia a dia. Os entrevistados buscavam fazer o uso de termos técnicos, citar legislações e até mesmo responder de forma direta e curta. Tive que adaptar minhas perguntas ao decorrer das entrevistas, para tentar obter de meus locutores uma narrativa mais natural, tal qual é proposto por Boni e Quaresma (2005) em seu trabalho.

Tal como exposto por Miller (2020), para fazer uma etnografia é preciso integrar-se à sociedade e conseqüentemente, ao momento que ela passa. Tendo em vista que grande parte de nossos compromissos durante a pandemia passaram a acontecer no mundo online, considerei importante explorar esse campo também. Dessa forma, além das entrevistas com os guardas municipais, elaborei também um questionário<sup>8</sup> online através da plataforma Google Forms. As perguntas tinham o objetivo de entender a visão da população<sup>9</sup> de Niterói sobre a atuação dos guardas durante a pandemia.

Para analisar as respostas combinei métodos quantitativos e qualitativos, tendo em vista que haviam questões onde o participante escrevia suas respostas, cabendo assim uma análise interpretativa. O questionário era formado por 12 questões, sendo 6 discursivas e 6 objetivas. Todas as perguntas objetivas eram obrigatórias. Dentre as discursivas, só duas eram

---

<sup>8</sup> As perguntas do questionário encontram-se no anexo 1 desse documento.

<sup>9</sup> Para fazer o recorte do meu público alvo, utilizei os mesmos requisitos necessários, dispostos na Resolução SSP N° 781, de 08 de agosto de 2005, para ser membro efetivo do Conselho Comunitário de Segurança: Artigo 25, item III - Residir, trabalhar ou estudar ou estudar na área [...] Visto em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/legislacaoCCSago2005alterada2012.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/legislacaoCCSago2005alterada2012.pdf) Acesso em: 20 de Abril de 2021.

obrigatórias: uma que pedia para que o participante escrevesse uma característica da atuação da guarda na pandemia e a outra que pedia para que escrevesse o bairro. Deixei o questionário aberto por quatro dias e o mesmo recebeu 169 respostas. As respostas das questões objetivas geraram gráficos que irei apresentar no decorrer do trabalho. As outras questões podiam ser enviadas em branco. Divulguei o link do questionário através das redes sociais, mandei para alguns amigos e grupos da faculdade através do Whatsapp, postei no Facebook e no grupo UFF Niterói<sup>10</sup>.

Por fim, destaco como diferencial da minha pesquisa as observações que foram feitas através da convivência cotidiana com esses agentes. Considerando que, como estagiária na SEOP, passei não só a fazer parte do dia a dia dos guardas, bem como construí relações com os pesquisados. Essa proximidade foi fundamental para que essa pesquisa acontecesse, mas interferiu na maneira com que os pesquisados me viram e o que me permitiram ver.

## **2 – Uma retrospectiva da Guarda Municipal de Niterói**

### **2.1 A Cidade de Niterói**

Para entender os atos praticados por uma instituição é preciso considerar seus aspectos históricos e assim farei a respeito da Guarda Civil Municipal de Niterói (GCM). A história da Guarda Civil Municipal de Niterói está diretamente ligada com a história e as mudanças políticas que ocorreram na cidade de Niterói desde os primórdios. Formada por 133,757km<sup>2</sup>, divididos em 52 bairros, e 515.317<sup>11</sup> habitantes, a cidade é dona do maior<sup>12</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado do Rio de Janeiro, 0,837. Niterói compõe a região metropolitana do Rio de Janeiro. Sua proximidade geográfica com o município do Rio de Janeiro e sua importância para o estado do Rio, atraem um alto índice de investimentos até os dias de hoje.

*Figura 1 - Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*

---

<sup>10</sup> Grupo de Facebook privado, não oficial da UFF, feito por alunos, com o objetivo de proporcionar um espaço de convivência virtual para professores, alunos e servidores da Universidade Federal Fluminense. Possui 30.497 membros. Acesso em: 22 de abril de 2021.

<sup>11</sup> População estimada para o ano de 2020 segundo o IBGE:

<sup>12</sup> Segundo o censo de 2010 efetuado pelo IBGE.





foi prefeito de Niterói de 1910 a 1914, foi eleito em 1922 presidente<sup>15</sup> do estado do Rio de Janeiro. Durante seu mandato realizou uma reforma policial. Através do decreto de número 2040, de 24 de julho de 1924, Feliciano Sodré regulamenta as polícias e cria a Guarda Civil.

## 2.2 A História de Formação e as Mudanças

De acordo com o trabalho de Nascimento, Santos e Costa (2018) essa nova instituição possuía 50 guardas advindos da polícia militar e atuava com foco na capital do Distrito Federal<sup>16</sup>. Em 1931, a partir do decreto de número 2534, publicado em 31 de dezembro do ano anterior, a Guarda Civil Municipal passa a ser subordinada à prefeitura municipal de Niterói. O então prefeito de Niterói no ano de 1931, Júlio Limeira da Silva extingue o policiamento preventivo como atribuição da Guarda e essa passa a ser "guarda jardim", até o tempo em que o Interventor Federal<sup>17</sup> Ary Parreiras, por meio do decreto de número 2719 de 14 de Janeiro de 1932, subordina novamente a Guarda ao chefe de polícia do Rio de Janeiro.

Nesse momento a instituição passa a compor um paradoxo, pois sua obediência era ao estado, mas sua remuneração vinha do município e visto isso, Ernani do Amaral Peixoto, munido de sua autoridade como Interventor Federal, em 1937, decide que a guarda deveria voltar a compor a Prefeitura de Niterói. A data deste decreto<sup>18</sup> estadual, 27 de dezembro de 1937, passa a ser considerada a data de fundação da Guarda Civil Municipal de Niterói. Sendo assim:

Desde a sua criação, a Guarda Civil Municipal se depara com conflitos de competências e atribuições, ora tomando conta de praças, jardins e cuidando do patrimônio público, momentos depois, fazendo patrulhamento preventivo e cuidando da ordem e segurança pública. (NASCIMENTO, SANTOS E COSTA, 2018)

Criada em 27 de dezembro de 1937, a Guarda Municipal de Niterói assume as funções de guarda noturno e passa ter como atribuição cuidar dos monumentos, das praias e dos

---

<sup>15</sup> No ano em questão, período que corresponde a primeira república (1889 - 1930) os governantes dos estados brasileiros eram denominados "presidentes".

<sup>16</sup> Até o ano de 1960 o Rio de Janeiro era o Distrito Federal.

<sup>17</sup> Depois de 1930 a denominação dada aos governantes estaduais era a de Interventor Federal, foram chamados dessa maneira até 1947, quando com a promulgação da Constituição de 1946 os deu o título de "Governadores".

<sup>18</sup> Ver: <https://seopniteroi.files.wordpress.com/2013/11/criac3a7c3a3o-guarda-municipal-de-niterc3b3i-28dez2014.pdf>

parques, jardins e repartições públicas. O então prefeito da cidade de Niterói, João Francisco Almeida Brandão Junior, elabora um novo regulamento para instituição e emite sua nova nomenclatura que vigora até a presente data: Guarda Civil Municipal de Niterói. Desde o primeiro regulamento até hoje, a Guarda passou por inúmeras mudanças, dentre elas, a mudança de uniforme, de estrutura física, de competências e de ferramentas utilizadas.

Em 1964, com o Golpe Militar, a segurança pública tornou-se competência exclusiva do Estado. De acordo com Borges, Costa e Mendes (2016), nesse período as guardas municipais são extintas através do Decreto-Lei nº 1072 de 30 de dezembro de 1969. Ainda de acordo com os autores, a Guardas Municipais que se mantiveram durante a ditadura militar, passaram a ser comandadas por oficiais do exército. Esse parece ter sido o caso da Guarda de Niterói, tendo em vista que resoluções<sup>19</sup> e leis<sup>20</sup> publicadas durante o período<sup>21</sup> desse regime citam a instituição e seus respectivos servidores. Destaco ainda, que essas normas municipais não trazem em seu teor a extinção dessa instituição e nem o comando dela por militares. As mesmas apenas dispõem sobre ajustes de salários, gratificações e aposentadorias, não apresentando norma da atividade ou estrutura da Guarda Municipal.

No âmbito federal, as Guardas Municipais voltam a aparecer em 1988. Quando, depois do Regime militar, é promulgada uma nova Constituição Federal. Essa Constituição, no capítulo destinado à Segurança Pública, formalizou a possibilidade dos municípios constituírem as Guardas Municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações.

### **2.3 A Estrutura da Guarda Hoje**

A GCM Niterói possui 686<sup>22</sup> agentes categorizados entre cargos que exercem a função de chefia e os demais. Àqueles são denominados de Graduados e são distribuídos em: 1 Inspetor Geral, 1 Corregedor, 1 Inspetor Adjunto, 7 Inspectores, 20 Subinspectores, 22 Coordenadores, enquanto os 634 agentes restantes ocupam os cargos de Guarda Municipal.

---

<sup>19</sup> Nº 394 de 1964; Nº 448 de 1966; Nº 517 de 1968.

<sup>20</sup> Nº 124 de 1977; Nº 405 de 1982; Nº 525 de 1984; Nº 632 de 1986; Nº 839 de 1990

<sup>21</sup> A Ditadura Militar no Brasil foi instaurada em 1 de abril de 1964 e durou até 15 de março de 1985.

<sup>22</sup> De acordo com a folha de pagamento do mês de março de 2021, obtida no portal de transparência de Niterói: <https://transparencia.niteroi.rj.gov.br/#/folha-pagamento> Acesso em 30 de abril de 2021. Cabe ressaltar que o número de agentes que consta no Departamento Pessoal da Guarda é de 694. Esse número demonstra que, apesar de possuir um mecanismo interno, o banco de dados encontra-se desatualizado. Na folha de pagamento inclui-se aqueles que estão de licença e cedidos a outros órgãos da administração. Esses agentes, apesar de serem guardas, não estão disponíveis para serem distribuídos nos serviços da Guarda.

Os guardas podem trabalhar no serviço operacional, aquele prestado na rua, ou no administrativo, aquele focado nas atividades burocráticas. Os servidores ficam distribuídos, conforme a necessidade de serviço, nos setores. Atualmente Guarda Civil Municipal de Niterói é dividida em Coordenadorias, Inspetorias, uma Corregedoria, uma Agência de Inteligência e mais três departamentos: Operacional, Logística e Pessoal.

De acordo com o Regimento Interno da Guarda Civil Municipal de Niterói<sup>23</sup>, todos os setores estão vinculados à Inspetoria Geral, seu gabinete, e a Inspetoria Adjunta. Os setores que compõem essa instituição possuem as seguintes atribuições:

Corregedoria - apurar, julgar e, se necessário, aplicar sanções às infrações disciplinares cometidas por agentes.

Agência de Inteligência da Guarda Civil Municipal (AIGCM) - prestar serviços de coleta de informação e investigação.

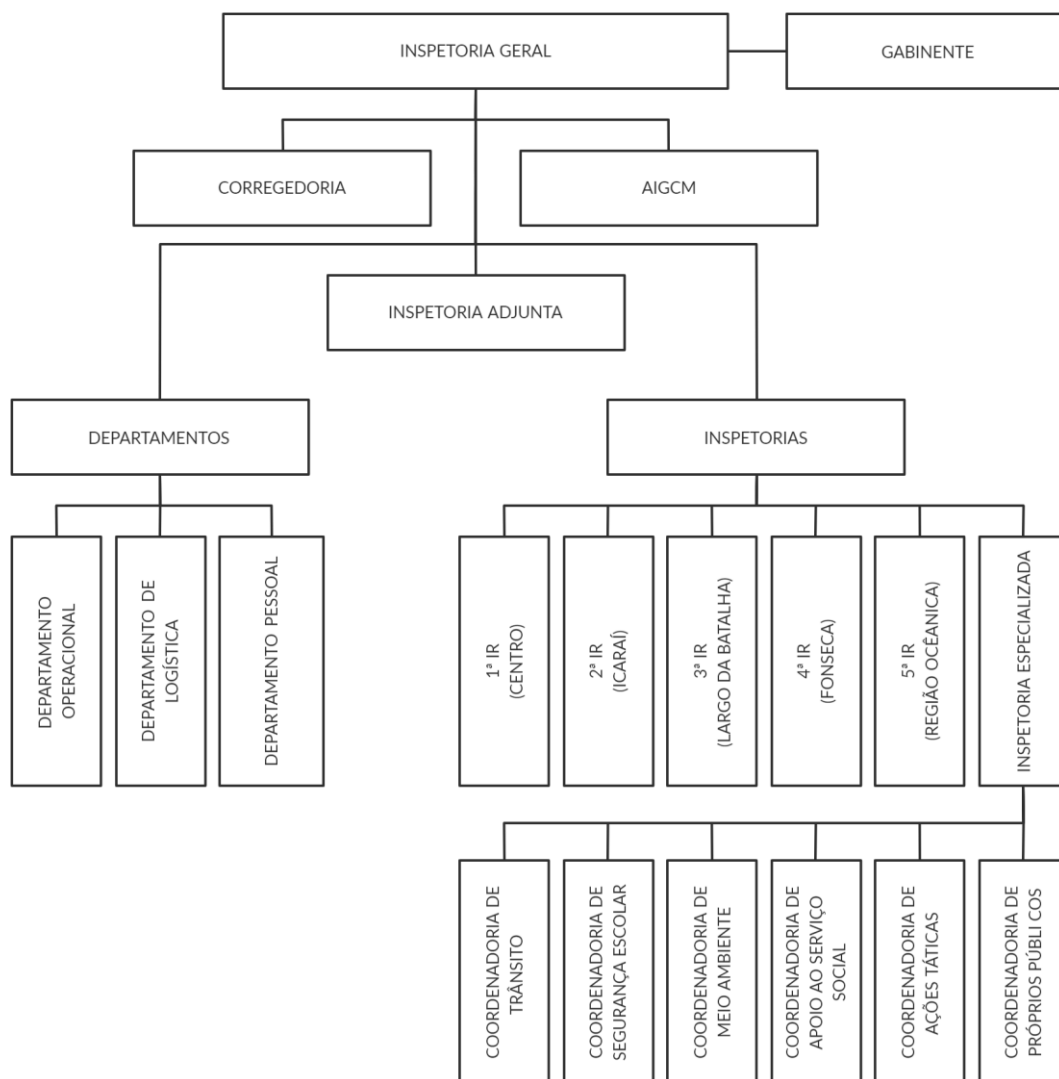
Os departamentos são responsáveis por organizar as demandas da instituição, sendo que: o Departamento Operacional planeja, executa, coordena e avalia as ações práticas da instituição; o Departamento de Logística é responsável por gerir os recursos materiais e financeiros; e o Departamento Pessoal executa a gestão de recursos humanos.

A Guarda Municipal possui ainda 6 Inspetorias sendo 5 Inspetorias Regionais e uma Inspetoria Especializada, que está dividida em 6 Coordenadorias. A disposição hierárquica desses setores se apresenta conforme o organograma abaixo:

*Figura 2 - Estrutura organizacional da GCM de Niterói*

---

<sup>23</sup> Publicado através de Resolução da Secretaria Municipal de Ordem Pública no dia 18 de setembro de 2014. Ver: <https://seopniteroi.files.wordpress.com/2013/11/regimento-interno-res-seop-09-do-de-27set20141.pdf>  
Acesso em: 29 de abril de 2021.



Fonte: Acervo da Diretoria de Ensino e Pesquisa – SEOP (Em Maio de 2021)

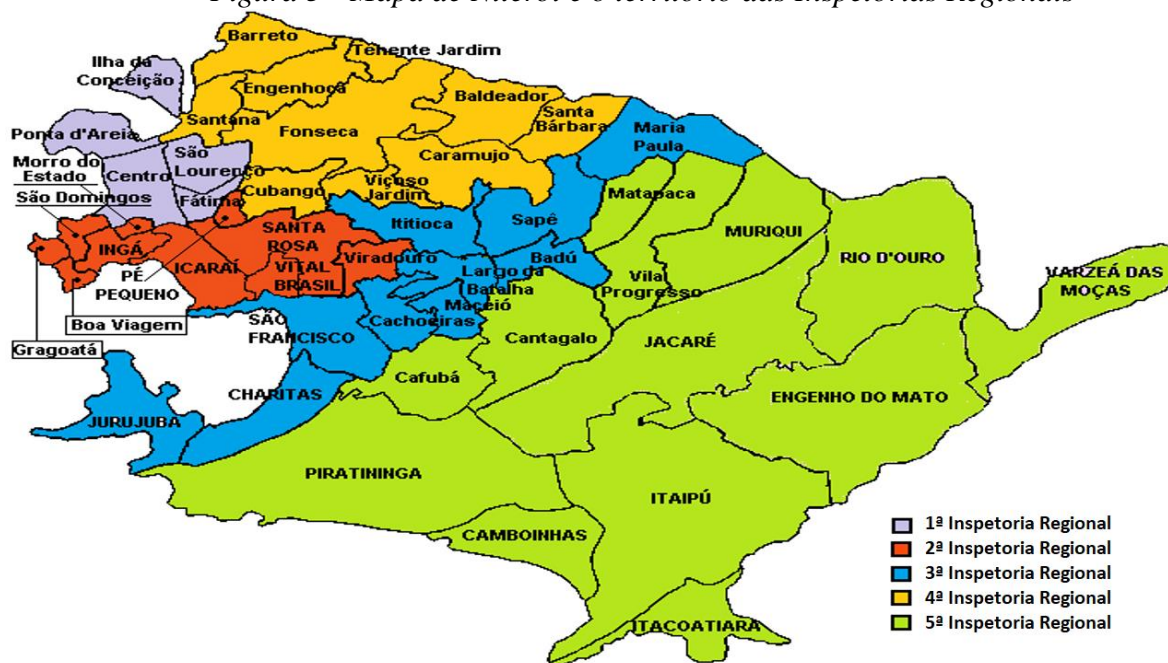
As Coordenadorias são responsáveis por exercer atividades de acordo com sua especificidade. A Coordenadoria de Trânsito é responsável por executar ações de fiscalização, coordenação, orientação de trânsito e, ainda, prestar apoio ao órgão<sup>24</sup> competente. A coordenadoria de Segurança Escolar presta ações de apoio aos gestores, pais e alunos da rede pública de ensino municipal. A coordenadoria de Meio Ambiente executa ações de fiscalização e preservação ambiental. A coordenadoria de Apoio ao Serviço Social presta apoio às atividades de assistência social e direitos humanos. A coordenadoria de Ações Táticas é um grupamento de operações especiais treinado para atuar em grandes eventos e

<sup>24</sup> Importante destacar que a cidade de Niterói possui a Nittrans, sociedade de economia mista, responsável por planejar e gerenciar, contando com seus próprios agentes os sistemas de trânsito e transporte na cidade. Ver: <https://www.nittrans.niteroi.rj.gov.br/>

aglomerações. A coordenadoria de Próprios Públicos é a responsável por proteger e zelar pelos bens públicos municipais. Todas essas coordenadorias, juntas, compõem a Inspeção Especializada.

As Inspeções Regionais (IR) são responsáveis por atuar de acordo com a região designada. São elas: 1ª Inspeção Regional, responsável pelo Centro e ainda pelos bairros: Ponta D'Areia, São Lourenço, Fátima, São Domingos, Ingá, Gragoatá, Boa Viagem, Ilha da Conceição e Morro do Estado; 2ª Inspeção Regional, responsável por Icaraí e ainda pelos bairros: Vital Brazil, Santa Rosa, Viradouro, Cubango e Pé Pequeno. A 3ª Inspeção Regional, responsável pelo Largo da Batalha e ainda pelos bairros: Pendotiba, Jurujuba, Charitas, São Francisco, Cachoeiras, Maceió, Largo da Batalha, Badu, Sapê, Ititioca, Cantagalo, Vila Progresso, Muriqui, Matapaca e Maria Paula. A 4ª Inspeção Regional, responsável pelo Fonseca e ainda pelos bairros: Barreto, Santana, Engenhoca, Tenente Jardim, Fonseca, Baldeador, Santa Bárbara, Caramujo e Viçoso Jardim. E a 5ª Inspeção Regional, responsável pela Região Oceânica a qual é composta pelos bairros: Piratininga, Cafubá, Camboinhas, Itaipu, Itacoatiara, Jacaré, Serra Grande, Engenho do Mato, Rio D'Ouro, Várzea das Moças e Jardim Imbuí. A divisão descrita acima pode ser observada no mapa abaixo:

Figura 3 - Mapa de Niterói e o território das Inspeções Regionais



Fonte: Acervo da Diretoria de Ensino e Pesquisa

Os guardas podem trabalhar em escalas de 24h X 72h, onde cumprem uma jornada de trabalho de 24 horas e folgam 72; 12h X 36h, onde trabalham por 12 horas e folgam 36h; ou em expediente, onde cumprem 40 horas semanais, de segunda a sexta, sendo 8 horas diárias.

Além do serviço regular, os servidores da Guarda Municipal podem trabalhar em escala extra através do Regime Adicional de Serviço (RAS). O RAS, instituído através da lei 3028 de 2013, possibilita que o guarda, conforme necessidade da administração, trabalhe remuneradamente em serviço operacional nos dias de sua folga.

A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Niterói possui, além das autarquias e empresas públicas municipais, 23 secretarias. Dentre elas, a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), que coordena a Guarda Municipal e o Departamento de Fiscalização de Posturas. A sede dessas instituições compõem a Cidade da Ordem Pública, que está situada no Barreto e foi inaugurada em 23 de novembro de 2016. Além disso, também está vinculado à SEOP o Centro Integrado de Segurança Pública. Inaugurado em agosto de 2015, o CISP monitora, através de câmeras e outros dispositivos tecnológicos, a cidade de Niterói. O Centro é administrado por guardas municipais e busca promover a integração dos órgãos de Segurança e acelerar o tempo de resposta de combate à criminalidade.

A Secretaria Municipal de Ordem Pública tem o objetivo de manter o ordenamento urbano da cidade de Niterói. Para isso conta com duas subsecretarias, uma operacional e uma administrativa, e as diretorias. A maior parte da administração desses setores é feita por Policiais Militares da reserva<sup>25</sup>, incluindo a própria Secretaria, coordenada por um Coronel da Polícia Militar do Estado Rio de Janeiro.

Apesar da Guarda Civil Municipal possuir um Inspetor Geral da classe (também Guarda), as decisões precisam passar pela Secretaria de Ordem Pública, que, como já citado, é coordenada em grande maioria por policiais militares, fazendo com que seja mantido o predomínio de militares à frente dessas instituições. Moraes (2008, p. 69) argumenta que essa relação, na maioria das vezes, causa uma espécie de confusão, onde as competências e atribuições desses agentes não ficam claras, e sua proximidade com aqueles agentes oriundos do militarismo, faz com que, segunda a autora, passem a se enxergar como uma espécie de "Mini-Polícia". Entretanto, sem o poder da polícia, esses agentes passam a enfrentar um conflito identitário.

### **3. Identidade e Autoridade: O que diz a bibliografia sobre as Guardas Municipais?**

---

<sup>25</sup> Militares que tendo prestado serviço na ativa, passam à situação de inatividade permanente.

Um dos passos para a elaboração dessa monografia foi a pesquisa bibliográfica. O objetivo era de que, através de outros trabalhos, eu fosse capaz de perceber os problemas que perpassam a classe. Ao consultar a bibliografia sobre as Guardas Municipais, pude notar que, tal como Moraes (2008), outros autores também chamaram a atenção para a problemática identitária desses agentes. O trabalho dos autores que encontrei e os diferentes olhares trazidos por eles, fez com que eu conseguisse quebrar minhas aceções e ideais mais profundos e inconscientes (BOURDIEU, 2007), passando a enxergar as problemáticas identitárias da guarda municipal e conseqüentemente seu problema de autoridade. Essas reflexões me ajudaram a delimitar meu objeto de pesquisa.

O trabalho de Miranda, Mouzinho e Mello (2003), diz que a falta de uma identidade institucional definida contribui para o surgimento de conflitos envolvendo guardas municipais. Para as autoras, esses conflitos não aparecem somente no âmbito cotidiano onde a instituição lida com a população, mas também nas relações com outros órgãos públicos de segurança e entre os próprios guardas. As autoras completam ainda dizendo que o surgimento desses conflitos faz com que a atuação dessa instituição se torne ambígua ou até mesmo invisível, comprometendo sua consolidação como representante da segurança pública municipal.

Veríssimo traz um exemplo disso quando escreve sobre a Guarda do Rio de Janeiro no ano de 2012. O autor descreve em seu artigo o papel da guarda municipal nas políticas públicas de segurança e os reflexos que a problemática de identidade da guarda originam na execução de seu serviço segundo o autor:

As guardas municipais, no plano das representações automaticamente inscritas no âmbito das instituições policiais, ainda podem viver o drama adicional de – como é o caso no Rio de Janeiro – serem instituições novas, em busca de traços identitários mais definidos e, finalmente, acossadas pelas disputas com as outras instituições policiais no complexo mercado de bens políticos que suas ações encerram (cf. MISSE: 2006). Daí acabam surgindo outros conflitos, donde as guardas municipais figuram, não como mediadoras, mas como parte (VERÍSSIMO, 2012).

Veríssimo aponta que os guardas municipais, no lugar de resolver e mediar conflitos, passam a integrá-los. O fato de representar uma instituição relativamente nova, unido à falta de definição das suas funções, fazia (e segue fazendo) com que os guardas não tenham a credibilidade e o respeito da população. Um reflexo disso pode ser observado no momento em que o autor chama a atenção para o fato de as atuações da guarda municipal não serem consideradas legítimas e advindas do Estado. O autor explica que os transgressores, ao

levarem as multas, acreditam que a mesma só teria ocorrido porque o guarda queria prejudicá-lo:

Ao contrário, a multa ali significa para o transeunte que a pessoa do guarda pretende prejudicar a pessoa do condutor infrator. Tudo adstrito à esfera da pessoalidade, não da impessoalidade (VERÍSSIMO, 2009)

A fala do autor pode ser relacionada ao problema identitário da guarda municipal, infere-se que a falta de reconhecimento do poder da instituição faz com que os infratores que sofrem algum tipo de sanção não a enxerguem como uma ação do Estado e sim como uma maneira de ser prejudicado pela pessoa física que está por trás do uniforme. Mello (2011), em seu trabalho a respeito dos conflitos entre camelôs e guardas civis municipais de Niterói, traz que esse bom senso surge através de uma combinação. Essa se dá unindo a educação que se recebe em casa, às experiências profissionais anteriores. A última geralmente é adquirida no serviço militar principalmente os prestados no exército ou na aeronáutica.

O trabalho de Viana: "“Aqui Não Tem Gardinha! Aqui Tem Guarda Municipal!” de 2017, é uma etnografia sobre a Guarda Municipal de Niterói. O autor elabora o trabalho através das vivências do mesmo no curso de formação profissional, no qual ele foi monitor<sup>26</sup>. Viana chama a atenção para outra problemática, a falta de diretrizes claras na hora de lidar com os conflitos vivenciados cotidianamente pelos guardas municipais. O mesmo identifica que os guardas, por não possuírem instruções de como agir em determinadas situações, utilizam-se de "bom senso":

A questão que me parece surgir como relevante é que, mesmo no contexto do curso, a situação evidencia a falta de um protocolo para agir em determinadas situações. Assim, os guardas apelam a um “bom senso” construído tanto institucional como individualmente. Ou seja, esse “bom senso” ao mesmo tempo que tem valores e regras adquiridas no processo de socialização institucional também tem espaço para a aplicação de critérios individuais sobre como atuar. (VIANA, 2017)

Esse "bom senso", também fora abordado por Miranda, Mouzinho e Mello em outra pesquisa sobre a Guarda Municipal de Niterói. Para as autoras:

Ao serem “despejados nas ruas” sem a devida orientação institucional, os agentes acabam por adquirir, na prática, uma forma padrão de procedimento baseada no “bom senso”. (MIRANDA, MOUZINHO E MELLO, 2003)

---

<sup>26</sup> Programa da UFF em que os alunos auxiliam os professores em suas atividades, acompanham a rotina de aula e desenvolvem um relatório sobre a experiência.



A falta de um Procedimento Operacional Padrão da instituição, deixa na mão das pessoas físicas por trás do uniforme o livre arbítrio para escolher como agir frente às ocorrências. O problema disso é que cada pessoa carrega consigo suas vivências e ideais, fazendo com que a mesma situação seja vista de maneira diferente dependendo dos envolvidos nela. Por não possuir um procedimento operacional padrão, os guardas passam a agir de acordo com esse "bom senso". Por isso atuam de maneiras diferentes de acordo com o território ou classe, ou seja, segundo o local e os sujeitos com os quais o guarda vai lidar e para quem estão prestando serviço.

Essa maneira de "tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades" (BARBOSA, 1997) é evidenciada por Viana quando o autor aponta que a territorialidade e, conseqüentemente, o nível intelectual e o poder aquisitivo de determinado público, refletem no "modus operandi" do guarda.

A orientação era a de que, naquela região da cidade, o público possuía um nível de escolaridade superior ao nível do público do Centro da cidade, e por isso este público tinha por "natureza" a busca pelo que seus direitos fossem respeitados. Assim, na visão dos guardas o público de Icarai é um público que varia entre a "chatices" – pelo fato de sempre estarem entrando em contato com o guarda para denunciar alguma irregularidade ou até mesmo apenas pedir informação – e a "educação", com algumas exceções. (VIANA, 2017)

Dessa forma, percebemos que pode não haver um padrão legislativo que indique a maneira de agir. Mas há, de certa forma, um consenso, ou melhor, um "bom senso", que direciona os olhares e ações dos guardas municipais.

No artigo "A Criminalização Da Desordem: Uma Aproximação Crítica Inicial entorno da Guarda Municipal no Rio de Janeiro", elaborado por Barreto e Matos (2015), os autores abordam como, na cidade do Rio de Janeiro, a Guarda Municipal é utilizada para lidar com condutas desviantes "como mais um mecanismo de repressão e controle social autoritário e seletivo" (BARRETO E MATOS, 2015). Para os autores a guarda passou a atuar a partir de uma ordem pública seletiva:

A presença da Guarda Municipal no cotidiano urbano é visualizada de forma cada vez mais intensa nas grandes cidades do Brasil. Mesmo com algumas variações relativas à organização institucional e equipamentos utilizados, de um modo geral a instituição vem se notabilizando como um mecanismo municipal de regulação do espaço urbano (MELLO, 2011), que atua a partir da perspectiva de imposição de um modelo específico de ordem pública, autoritário, seletivo e homogeneizador. (BARRETO E MATOS, 2015)

Os autores destacam que a criação da guarda municipal teve como objetivo prover uma entidade não militarizada, criada para proteger a ordem urbana através da adoção de uma postura de prevenção frente aos conflitos, mas as legislações pertinentes e a prática cotidiana direcionam a agir de maneira repressiva e punitiva. Para os autores, através da análise da Guarda Municipal do Rio de Janeiro, foi possível compreender que há uma "policialização" dessa instituição:

As guardas municipais passam por um processo intenso de policialização, representando “mais do mesmo” na tradição autoritária, punitiva e seletiva do controle social no Brasil, criminalizando sujeitos não convidados para a “festa dos incluídos” que consubstancia as regiões valorizadas das nossas cidades. (BARRETO E MATOS, 2015)

Os autores criticam esse modo de agir da polícia e da guarda municipal. Para eles o trabalho das duas instituições se complementam, mas não com a finalidade de proteger e amparar os cidadãos:

Nesse sentido, a guarda municipal parece complementar a atuação da polícia, intervindo em conflitos, digamos, mais singelos. Assim, enquanto a polícia militar combate inimigos internos na genocida guerra às drogas, ocupando territórios periféricos, matando e morrendo em números dignos de uma guerra civil (MENEGAT, 2012), a guarda municipal impõe um modelo classista, racista e moralista de ordem pública nas regiões centrais das cidades. (BARRETO E MATOS, 2015)

Vianna relata também a insatisfação dos guardas civis municipais em trabalhar coibindo o comércio ambulante. O autor destaca que os guardas municipais atuam tanto na esfera da segurança pública, quanto na ordem pública, mas sem uma identidade concreta e normas claras que orientem o modo de agir. Sendo assim, a sociedade não os identifica como um ator pleno em nenhuma das duas esferas, o que faz com que os agentes passem a buscar maneiras de impor respeito, como demonstrado a seguir na fala de um servidor de segurança municipal, entrevistado pelo autor:

“Camelô não é questão de segurança pública. É questão social. Enquanto essa instituição ficar nessa, não vai ser respeitada. Só vai ganhar respeito quando prender vagabundo, traficante.”. (VIANA, 2017)

A partir desse trecho, é possível inferir que os guardas buscam um tipo de respeito que está atrelado à ideia e ao trabalho da polícia, especialmente o de repressão ao crime. Neste sentido, essa busca pela 'policialização', mencionada pelos autores acima, seria, no ponto de vista dos guardas entrevistados, justificada para alcançarem a autoridade e o poder da polícia.

De acordo com informações concedidas por guardas que estão há muito tempo na instituição e acompanharam as mudanças que ocorreram na instituição, entre os anos 1964 até 2002 a Guarda de Niterói trabalhava armada. O desarmamento passou a se dar, gradativamente, a partir de 1999, concluindo-se em 2003, com o estatuto do desarmamento. Cabe ressaltar que, ainda depois desse período, legislações relacionadas à Guarda Municipal<sup>27</sup> trazem que uma das fases do concurso público para a Guarda Municipal é: "análise de perfil compatível com o cargo e com habilitação para porte de arma". As opiniões sobre o uso ou não dessa ferramenta pelos agentes municipais de segurança pública figuram debates até os dias de hoje, não só entre os Guardas da cidade de Niterói, bem como de cidades limítrofes, à exemplo de São Gonçalo, exposto no trabalho de Costa (2019).

No estudo de Costa, o autor, que também é servidor da Guarda de São Gonçalo, explora as razões dos agentes municipais desejarem ter uma arma de fogo. Em seu trabalho: "A utilização da arma de fogo pela guarda municipal de São Gonçalo", entrevista 10 guardas para saber as suas opiniões sobre a necessidade de trabalhar armado. Ao perguntar aos seus entrevistados sobre o uso do armamento menos letal (Spark), Costa percebe que:

O principal argumento da instituição é a intimidação, "se o possível agressor ver a Spark, vai pensar duas vezes antes de tentar alguma gracinha" – Frase recorrente utilizada para justificar o uso diário pelos agentes que fazem questão de trabalhar com a pistola elétrica na cintura. (COSTA, 2019).

Em seu texto o autor expõe que, na visão dele, os guardas municipais reclamam o porte de arma pela mesma razão que usam o armamento menos letal, enxergando isso como uma maneira de ampliar seu reconhecimento como autoridade. O trabalho demonstra que o guarda municipal acredita que precisa se impor, através de alguma ferramenta, dado que, através de sua posição ou de seu uniforme ele não alcança esse reconhecimento ou a obediência pretendida.

Lima (2000) expõe em seu trabalho uma confusão entre o poder de polícia e o poder da polícia. Para ele essa confusão é a razão dos agentes que possuem o poder de polícia reivindicarem o poder da polícia através do uso de armas.

---

<sup>27</sup> Lei Nº 2282 de 2005 e o Projeto de Lei s/n de novembro de 2013 Ver: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2005/229/2282/lei-ordinaria-n-2282-2005-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-cargos-e-salarios-da-guarda-municipal-de-niteroi-e-da-outras-providencias?q=%22Guarda+municipal%22+> e <https://seopniteroi.files.wordpress.com/2013/11/estatuto-pa-1300012542013.pdf> Acesso em 30 de abril de 2021.

[...]são frequentes as confusões entre os operadores do sistema sobre o que seja o poder de polícia, atribuído a todos os agentes administrativos do Estado incumbidos da vigilância da sociedade e do cumprimento das normas, e o que se constitui no poder da polícia, associado ao monopólio do uso legítimo e comedido da força física, substantivado no uso de armas compatíveis com essa tarefa (LIMA,2000).

A partir dessas leituras<sup>28</sup> passei a interessar-me pela problemática da autoridade dos guardas municipais. Durante a pandemia de COVID-19 esse tema ganhou novos contornos, e assim como outros problemas, diante de um novo contexto, ficou acentuado. Em algumas cidades, foram atribuídos aos guardas municipais a responsabilidade de fiscalizar os novos deveres que surgiram decorrentes da pandemia e na hora de fazer o seu trabalho, ou seja, cobrar essas novas obrigações, eram vistos como pessoa físicas querendo prejudicar outras pessoas físicas e por isso, durante o exercício de seu trabalho ouviram com frequência a expressão autoritária "Você sabe com quem está falando?" que vinha com o intuito de reivindicar aplicações diferenciadas das leis, tal como discutido por DaMatta (1997). Para justificar o descumprimento às ordens, as pessoas reivindicam seu diferencial na hierarquia social e assim foi com o "Engenheiro civil formado"<sup>29</sup> que não queria deixar o bar onde estava desrespeitando o distanciamento social, assim como com o "Promotor"<sup>30</sup> que chama o guarda de analfabeto e rasga a multa que adquiriu por não estar utilizando máscara.

---

<sup>28</sup> Além das bibliografias trazidas para esse capítulo existem ainda outras tão importantes quanto. No livro *As Guardas Municipais no Brasil*, publicado em 2010 e organizado por Misse e Bretas, os mesmos fazem menção (pág. 13) a outras obras importante sobre o tema: MARIANO (2004) é o primeiro a abordar Guardas Municipais em seu trabalho: "Por um novo modelo de polícia no Brasil - A inclusão dos municípios no sistema de Segurança Pública". KAHN e ZANETIC (2009) escrevem sobre a guarda municipal de São Paulo em "O Papel dos Municípios na Segurança Pública", publicado na Coleção Segurança com Cidadania. Nessa mesma revista, em 2009, BRETAS e MORAIS publicam "Guardas Municipais: Resistência e Inovação". AZEVEDO e CUNHA também trouxeram contribuições importantes, como o trabalho "experiências da municipalização da segurança do Rio Grande do Sul" em 2007. SENTO-SÉ escreve em 2005 "Prevenção da violência. O papel das cidades". MUNIZ aborda "O papel decisivo nos municípios na Segurança Pública" no ano de 2000. MIRANDA também aborda Guardas Municipais em dois dos seus trabalhos: "A gestão pública municipal no Rio de Janeiro " de 2008. "Os conflitos de rua entre as guardas municipais e os camelôs" é abordado em 2003 por MIRANDA, MOUZINHO E MELLO.

<sup>29</sup> Em 4 de julho de 2020 fiscais da vigilância sanitária do Rio de Janeiro fecham um bar que não estava seguindo os protocolos estabelecidos. Um dos clientes decide tirar satisfação com o fiscal, tentando "diminuí-lo" e quando o fiscal responde se referindo a ele como "cidadão" a esposa imediatamente intervém falando: "Cidadão, não. Engenheiro civil, formado. Melhor do que você."  
<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/07/05/fiscais-sofrem-ataques-ao-reprimir-aglomeracoes-em-bares-do-rio-veja-flagrantes.ghtml> Acesso em: 15 de Abril de 2021.

<sup>30</sup> No dia 18 de julho de 2020 guardas municipais flagraram o desembargador Eduardo Siqueira caminhando sem máscara e pediram para o mesmo colocá-la. Eduardo não só se recusou a utilizar a máscara, como humilhou o guarda municipal bem como tentou intimidá-lo dando uma "carteirada". <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/08/25/desembargador-que-humilhou-guardas-ao-se-recusar-a-usar-mascara-e-afastado-temporariamente.ghtml> Acesso em: 15 de Abril de 2021.

## 4 – Legislações que (des)organizam as Guardas

### 4.1 Legislação Federal

A Constituição Federal, também conhecida como Constituição Cidadã, foi a primeira a trazer um capítulo destinado à segurança pública. O Art. 144 define a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Além de delimitar a segurança pública, este artigo traz os órgãos que irão exercê-la e suas competências. No parágrafo 8º diz que: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988).

Em agosto de 2014 foi sancionada a lei 13.022, o Estatuto Geral das Guardas, que pauta sobre as competências, prerrogativas e define os princípios mínimos de atuação:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força (BRASIL, Lei 13.022, 2014)

Durante as entrevistas pude perceber que era comum os guardas usarem a 13.022, para falar de suas atribuições. Segundo eles, essa lei, por ser federal, traz um reconhecimento maior para os servidores. Um dos entrevistados citou que percebeu que:

*"[...]nessa época (antes da publicação da Lei) ninguém reconhecia o guarda municipal como agente de segurança. Eu acabei percebendo que isso mudou depois da lei 13.022."* (GCM 1)

### 4.2 Legislação de Niterói

Além das legislações mencionadas acima, a Guarda Municipal de Niterói possui mais duas legislações municipais: a 2838 de 2011, promulgada com a finalidade de definir os deveres dos agentes municipais e suas diretrizes comportamentais, criar a corregedoria e delimitar suas funções, tipificar as infrações disciplinares, regular as sanções administrativas (NITERÓI, 2011); e a 3077 de 2014 que reforma a estrutura organizacional e traz uma melhoria salarial, quando institui o Plano de Cargos, Carreira e remuneração dos Servidores da Guarda Civil Municipal de Niterói. Possui ainda um Regimento Interno, que elenca o conjunto de regras as quais o servidor precisa seguir e institui o código de ética e conduta. O

dispositivo interno apresenta ainda os cargos e os setores que pertencem à Guarda, já apresentados anteriormente.

Durante meu estágio, a Diretoria de Ensino e Pesquisa ficou responsável por reformular o Regimento interno da Guarda Municipal de Niterói. Como esse documento havia sido feito antes da Lei Federal (13.022 de 2014), havia algumas desconformidades com essa lei, que é hierarquicamente superior. Dessa forma passei a ter um contato maior com as legislações que são pertinentes a esses servidores. A partir das discussões feitas em relação a essas leis, percebemos que as legislações não apenas não se complementam, bem como se contradizem em alguns pontos.

Niterói possui também a lei 531 de 1985, que estabelece o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Niterói. Como os Guardas fazem parte do quadro de servidores públicos de Niterói, também estão regidos por esse documento. O que ocorre é que quando os mesmos acionam esse dispositivo, recebem como resposta que são regidos por instrumento exclusivo para eles (13.022). Entretanto, quando reivindicam algo proposto no Estatuto dos Guardas recebem como resposta que, devido ao fato da lei não concordar a que rege o quadro de servidores municipais, a solicitação não pode ser concedida.

Exposto isso percebe-se que as legislações que regem essa instituição e delimitam, mas não de maneira precisa, o campo de atuação da Guarda, interferem na consolidação de sua identidade. Essas legislações, muitas vezes, no lugar de trazer direcionamentos aos guardas, acaba por confundí-los. Sem ter seu papel definido o guarda passa a não ser reconhecido pela população e por ele mesmo como um agente de segurança municipal. Fazendo com que sua atuação seja ambígua e provoque conflitos (MIRANDA, FREIRE E PAES, 2008).

### **4.3 Legislações e o Uso da Arma de Fogo**

A lei 10.828 de 2003, conhecida popularmente como "Estatuto do Desarmamento", teve como objetivo principal regulamentar o porte e a posse de armas por civis, a fim de reduzir as mortes causadas por armas de fogo. Foi a responsável por introduzir essa discussão no universo jurídico quando no Art. 6º concede o porte, em caso de legislação própria, para as Guardas Municipais da seguinte forma:

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (BRASIL, 2004)

Em 2004 essa lei sofreu algumas alterações, acrescenta a necessidade da criação de uma corregedoria e de uma ouvidoria como requisito para as Guardas que quiserem armar seus servidores. O novo parágrafo que diz que:

§3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça.

Em 2005 ocorre a criação da Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Essa matriz demonstra uma iniciativa do governo federal para uniformizar a formação profissional desses agentes com objetivo de focar a atuação dos guardas:

[...]na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos Municípios no SUSP, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais.

Quando sancionada em 2014, a lei 13022, traz à tona mais uma vez o debate da utilização da arma de fogo. No Artigo 6º autoriza o porte de arma de fogo para a classe, desde que uma lei municipal disponha sobre. Para os agentes entrevistados para essa pesquisa, o uso da arma de fogo:

*"seria uma maneira de prover um serviço melhor para o cidadão."* (GCM 3)  
*"A arma foi feita para salvar o agente público e a população, e por isso eu vejo a possibilidade da Guarda armada a fim de contribuir para população."* (GCM 1)

#### **4.4 Uso de armas de fogo pelas Guardas: tendência ou eficiência?**

Niterói volta a discutir o uso dessa ferramenta pelos agentes municipais no ano de 2017. O Prefeito Rodrigo Neves cogitou armar a guarda, chegou a treinar os agentes e através

do decreto 12.745 de 2017 convocou um plebiscito. O objetivo da consulta popular era trazer a resposta da pergunta: "Você é a favor do uso de armas de fogo pela Guarda Municipal de Niterói?". No dia 29 de Outubro 18.991 eleitores vão às urnas e o resultado foi 13.478 votos "não" contra 5.480 "sim" e 32 nulos e brancos. O prefeito decidiu acatar a vontade democrática e não armou os agentes.

Cabe ressaltar, entretanto, que a cidade de Niterói aderiu, em 2017 e no começo de 2018, a convênios com o governo estadual destinados a ampliar o policiamento na cidade através da "compra" da hora de folga do policial militar. A Prefeitura de Niterói financia o programa "Niterói Mais Segura"<sup>31</sup>, também conhecido como "Niterói Presente", por meio do "Programa Estadual de Integração de Segurança" (PROEIS), que são programas de policiamento onde o governo municipal paga policiais do Estado para que eles prestem serviço de segurança ostensiva em seus dias de folga em Niterói.

Segundo dados de 2019 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, no Brasil, 1188 municípios, dos 5570 existentes, ou seja, 21,32% possuem Guarda Municipal. Na região Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro possui o maior percentual, 85,87%, de municípios com Guarda Municipal, ou seja, dos 92 municípios, 79 possuem Guarda Municipal e totalizam um efetivo de 16.010 agentes municipais. São Paulo possui 33,18%, Espírito Santo 16,67% e Minas Gerais apenas 8,44%.

Além disso, a pesquisa expõe as principais atividades das Guardas Municipais, no Sudeste as 5 atividades mais realizadas pelos guardas são: Proteção de bens, equipamentos e prédios do município; Patrulhamento de vias públicas; Auxílio à Polícia Militar; Auxílio ao público; e Segurança em eventos/comemorações.

Outro ponto abordado na pesquisa é sobre a utilização de armas pelas forças municipais de Segurança. Na Região Sudeste do país, apenas as Guardas do estado do Rio de Janeiro, não utilizam armas de fogo. Nos outros estados, existem guardas que utilizam armas de fogo e armas não letais<sup>32</sup> e no estado de São Paulo 25 Guardas Municipais utilizam apenas armas de fogo, além de outras 119 utilizarem armas de fogo e outras armas não letais, como demonstrado no gráfico a seguir:

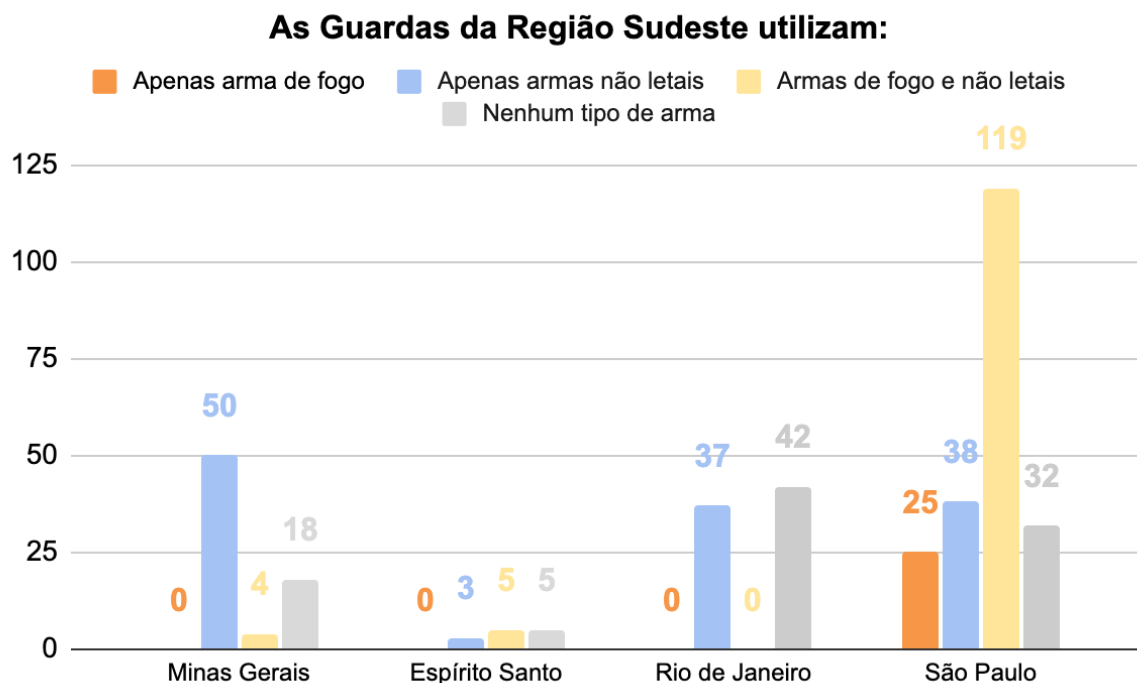
---

<sup>31</sup> Outros autores desenvolveram estudos sobre esse tipo de programa de segurança. Ver mais em: PAULA, 2019.

<sup>32</sup> Nomenclatura utilizada na pesquisa em questão, há de se ressaltar que, segundo os protocolos da ONU, o termo ideal seria "menos letal". Ver mais em: <http://www.global.org.br/blog/armas-menos-letais-uso-e-abuso-pelas-forcas-publicas/> Acesso em: 01 de maio de 2021



Figura 4 - Gráfico sobre as armas utilizadas pelas Guardas da Região Sudeste



Fonte: Elaborado pela autora baseado em dados da Pesquisa Munic do IBGE de 2019.

Ou seja, de acordo com o gráfico, em São Paulo, dos 214 municípios que possuem suas Guardas, 144 usam armas de fogo, correspondente a 67,28%. No Rio de Janeiro, essa porcentagem vai para zero, tendo em vista que nenhuma<sup>33</sup> das Guardas do estado usa a arma de fogo. No Espírito Santo, o número de cidades que possuem Guardas são 13. Dessas, 5 utilizam arma de fogo junto com as armas não letais, correspondendo a 38,46% das Guardas do estado. Em Minas Gerais 72 municípios possuem suas guardas, o número que utiliza armas de fogo totaliza 4, o que corresponde a 5,55%.

Ainda de acordo com os dados da Pesquisa Munic, das 1188 Guardas Municipais do Brasil, 266 utilizam armas de fogo, ou seja 22,39%, sendo que 34 utilizam somente armas de fogo e 232 utilizam armas de fogo e armas não letais. Desse total, as Guardas da região Região Sudeste concentram mais da metade das corporações que fazem o uso da arma de fogo, destacando-se, como exposto no gráfico acima, o Estado de São Paulo.

<sup>33</sup> Os dados da pesquisa trazem dados do ano de 2019. Atualmente, em abril de 2021, no Estado do Rio de Janeiro apenas a Guarda Municipal de Volta Redonda dispõe de agentes armados.

## **5 - "Novo normal", velhos problemas**

### **5.1 - Pandemia e a Guarda Municipal**

Revelado esse contexto, cabe abordar neste momento sobre a atuação da Guarda Civil Municipal durante a pandemia, que teve início em março de 2020. A covid-19 realçou nossas desigualdades. O aumento exponencial do número de contaminados pelo coronavírus e, conseqüentemente, o elevado número de mortes, demandou a criação de novos hábitos. Com a falta de providências do Governo Federal, o Supremo Tribunal Federal decidiu<sup>34</sup> em 15 de Abril de 2020, que os estados e municípios poderiam tomar as medidas que achassem necessárias para combater o avanço da doença.

Frente a isso, Niterói, assim como outras cidades, através de decretos, determinou o uso obrigatório de máscaras, passou a fiscalizar o fluxo de entrada de veículos na divisa com municípios vizinhos (criando as chamadas barreiras sanitárias), proibiu a abertura de bares, restaurantes e lojas, e também a permanência em praias.

A Guarda Civil Municipal de Niterói passou a atuar para que todos esses decretos fossem cumpridos tornando-se responsável por autuar quem os violasse. Mas mesmo com o elevado número de mortes provocadas pelo coronavírus, uma parcela da população, incluindo o Presidente da República, insistia em não acreditar na gravidade da situação e a desrespeitar as medidas de proteção. O guarda passa a exercer esse novo papel de fiscal sanitário, mas com o velho problema evidenciado, qual seja, a ausência no reconhecimento do seu poder (MIRANDA, MOUZINHO e MELLO, 2003) e com a grande dificuldade de fazer com que as pessoas se protegessem de algo que elas não acreditavam.

### **5.2 Manda quem pode, obedece quem lembra: as 164 normas instituídas durante a pandemia.**

Durante o período<sup>35</sup> de COVID-19, Niterói instituiu 164 normas (decretos, leis e resoluções), sendo a primeira delas no dia 14 de março de 2020, onde o prefeito criou o

---

<sup>34</sup> Ver: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/15/maioria-do-supremo-vota-a-favor-de-que-estados-e-municipios-editem-normas-sobre-isolamento.ghtml>

<sup>35</sup> Desde o primeiro decreto até a data da elaboração desse texto: 21 de abril de 2021

Gabinete de Crises, com o objetivo de centralizar a tomada de decisões. Para fins de contextualização trarei o objetivo dos 20 decretos que considere mais relevantes em ordem cronológica. Escolhi<sup>36</sup> trazer os decretos que dispõem sobre medidas restritivas e novos comportamentos, não repeti aqueles apenas prolongam medidas que haviam sido publicadas e nem trouxe aqueles que dispõem sobre orçamento e auxílios<sup>37</sup> que a prefeitura concedeu.

Pude perceber que as novas legislações causaram confusão, devido ao vasto número de decretos publicados em um curto espaço de tempo. Durante as entrevistas perguntei qual decreto havia impactado mais no serviço do 2º guarda municipais e um deles me respondeu:

*"Todos... Porque infelizmente ainda tem esse problema, né. Os decretos, na medida que eles vão surgindo, eles acabam passando por cima do outro e causa uma "mistureba" gigantesca. Tipo a gente que trabalha na rua a gente acaba tomando muito cuidado com isso porque às vezes o decreto que a pessoa ali na ponta tem conhecimento já não está mais valendo. Já é outro e aí ela já tava acreditando que já podia fazer aquilo mas a informação não chegou a tempo e a gente chega justamente para poder corrigir. "Não, senhora, infelizmente esse decreto já não está mais vigente. Já está outro decreto vigente...", então fica essa "mistureba" uma em cima da outra e acaba fazendo uma confusão. (GCM5)*

Apesar da responsabilidade de fiscalizar essas medidas ter ficado delegada à Guarda Municipal, esses agentes são mencionados em apenas duas normas, no decreto Nº 13.588 e na lei que o regulamenta, Nº 3495, ambas de 08 de maio de 2020. As normas em questão instituem o "lockdown", ou seja, vedam permanência e o trânsito em vias, praias, equipamentos, locais e praças públicas, dentro do Município de Niterói, do dia 11 ao dia 15 de maio de 2020. No artigo segundo a lei dispõe que: "Ficam autorizadas à Guarda Municipal de Niterói, no exercício do seu poder de polícia, a fiscalização e a aplicação das referidas sanções." Já o decreto cita a guarda em dois momentos, no artigo 1º quando diz que:

A Guarda Municipal poderá abordar os indivíduos em circulação em vias, praias, equipamentos, locais e praças públicas, dentro do Município de Niterói, a fim de verificar o cumprimento das normas da Lei Municipal nº 3.495 de 7 de maio de 2020, que veda a permanência e o trânsito nos referidos locais, a partir de 11 de maio até o dia 15 de maio de 2020, em descompasso com as medidas temporárias de isolamento social estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal em razão da epidemia de COVID-19.

---

<sup>36</sup> Para elaborar esse capítulo busquei no site <https://leismunicipais.com.br> todas as legislações que foram publicadas na cidade de Niterói com relação a pandemia.

<sup>37</sup> Durante a pandemia, a prefeitura de Niterói ofereceu auxílio financeiro mensal, no valor de 500 reais, independente do concedido pelo governo federal, para as famílias inscritas no CadÚnico ou com filhos matriculados na rede pública de ensino e para trabalhadores autônomos e microempreendedores.

E também no parágrafo 4º do 3º Artigo, que dispõe sobre a aplicação de sanções para quem descumprir as medidas:

"O auto de infração será expedido ainda que o infrator se recuse a assiná-lo, cabendo ao agente da fiscalização da Guarda Municipal certificar a ocorrência, valendo tal certificação como intimação do infrator para todos os fins."

Ao mencionar textualmente a Guarda Municipal nas legislações citadas acima, a Prefeitura municipal acaba por atribuir poderes aos guardas municipais por decreto, ainda que sua atribuição e competências não tenham sido claramente resolvidas na legislação federal. Dito em outras palavras, é como se a Guarda adquirisse - por decreto - o poder DA polícia que tanto demandam.

Para facilitar a compreensão irei mesclar os decretos com uma pequena contextualização sobre o período que foram publicados. Quando os casos começam a aparecer no Brasil (Março), Niterói já começa a tomar medidas de prevenção, antes mesmo que o primeiro caso da doença se confirmasse. Esse primeiro período corresponde aos meses de março, abril, maio e junho de 2020, que considero aqui como o início da pandemia. Os decretos publicados estavam, em sua maior parte, relacionados às restrições.

O prefeito, no uso de suas atribuições legais, no dia:

- 18 de março - institui o fechamento de bares, restaurantes, shoppings centers, centros comerciais, clubes e quiosques de alimentação e também a proibição de permanência em praias e praças.
- 28 de março - abre lojas de material de construção e oficinas.
- 02 de abril - reduz a circulação nos acessos de Niterói com municípios vizinhos.
- 10 de abril - autoriza abertura dos estabelecimentos em horários estipulados.
- 22 de abril - torna obrigatório o uso da máscara.
- 09 de maio - cria um procedimento de fiscalização, onde estabelecimentos devem criar medidas de distanciamento mínimo, mesmo nas filas, sujeitos a multa.
- 09 de maio - institui o "lockdown", isolamento social mais rígido que veda a permanência e o trânsito em vias, praias, equipamentos, locais e praças públicas, do dia 11 ao 15 de maio, prorrogando por mais 5 dias em decreto posterior.
- 05 de junho - fechou os acessos às praias da região oceânica.
- Em 19 de Junho - Niterói passa para o estágio amarelo (o nível de alerta mais brando).

Uma outra medida adotada pela cidade foi a adoção de um sistema de sinais através das cores. A função desse sistema é medir o nível de risco através das estatísticas da doença e regular, através das legendas, o que pode, ou não funcionar. O sistema é composto por 5 cores, tal como demonstrado na figura abaixo

*Figura 5 - Sistema de Sinalização de Risco do Covid-19 Através de Cores*



Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Niterói

Segundo os guardas entrevistados, a compreensão desse plano de transição por cores tornou mais difícil seu trabalho, como pode ser observado na fala a seguir:

Quando saiu do laranja para o amarelo foi pior. Porque no laranja estava tudo fechado. Tava tudo com uma limitação e as pessoas também estavam respeitando mais. Quando abaixou para o amarelo e começou tipo abrir as coisas, os restaurantes, bares. Eu acho que esse foi o período mais difícil e crítico para a gente conseguir respeitar se fazer respeitar. (GCM 6)

Nos meses seguintes, há uma tentativa de afrouxar, com os protocolos necessários, as medidas restritivas. Durante esse período era comum editar decretos permissivos e revogá-los antes mesmo que entrassem em vigor. Considero que a cidade entra em uma fase de incertezas, esse período corresponde aos meses de julho, agosto, setembro e outubro. Onde o prefeito, em:

- 01 de Julho - permite o atendimento presencial em shoppings.
- 10 de julho - permite a abertura gradual de parques e praças.

- 11 de julho - cria um protocolo de reabertura de bares, restaurantes, lanchonetes e padarias.
- 17 de julho - permite a reabertura de academias.

Ainda em 2020, no dia 31 de julho a Prefeitura revoga a abertura de alguns estabelecimentos e reforça as medidas restritivas. No dia 11 de agosto prorroga o isolamento social<sup>38</sup> até o dia 31 de agosto e no dia 27 de agosto o faz novamente até o dia 30 de setembro, mantendo comércios abertos com horários e capacidade reduzida. Em:

- 05 de setembro - estende o horário de funcionamento dos comércios já abertos e permite a reabertura de quiosques e casas de festas.
- 07 de outubro - permite a realização de feiras de artesanato.
- 14 de outubro - amplia os horários de funcionamento das academias, bares e restaurantes e permite a realização de eventos com música ao vivo.

No dia 15 de novembro edita novas medidas de isolamento social, mas mantém os comércios abertos. A medida fica válida até o dia 31 de dezembro de 2020, mas no dia 05 de janeiro de 2021 outro decreto as prorroga até o dia 28 de fevereiro. No dia:

- 22 de janeiro de 2021 - proíbe a realização de eventos relacionados ao carnaval.
- 05 de março de 2021 - define como período crítico até o dia 23 de março, endurecendo as medidas de isolamento social, permitindo que bares e restaurantes funcionem apenas com sistema de *delivery*.
- 26 de março - decreta feriado até o dia 01 de abril, com a finalidade de diminuir a circulação de pessoas e, conseqüentemente, a propagação do vírus. Além disso, institui o teletrabalho para órgãos públicos.
- 17 de abril de 2021- divulgou um novo plano de transição gradual para o novo normal.

Em 17 de abril de 2020, Niterói passou a ser considerada cidade modelo<sup>39</sup> no combate ao COVID-19. Foi a primeira prefeitura a inaugurar um hospital exclusivo para o atendimento

---

<sup>38</sup> Quando a saída da residência deve se dar apenas por motivos de trabalho, compra de gêneros alimentícios, ida a farmácias, por motivos médicos ou para ida a estabelecimentos cujo funcionamento esteja permitido ou por conta de atividade permitida.

<sup>39</sup> Ver: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/noticia/detalhe/gestao-de-crise-torna-niteroi-exemplo-no-combate-a-covid-19> Acesso em 25 de abril de 2021.

de pacientes contaminados com o coronavírus e disponibilizou testes para a população. Além disso, a prefeitura concedeu assistência econômica, concedendo uma parcela mensal de 500 reais<sup>40</sup> para pessoas em situação de rua e microempreendedores da cidade. A tomada de ações preventivas chamou a atenção. Mesmo quando as cidades vizinhas, São Gonçalo e Rio de Janeiro, já haviam diminuído ou cessado as restrições, Niterói ainda as mantinha. Mas os decretos restritivos no intuito de evitar a contaminação com o decorrer do tempo passaram a se tornar desagradáveis.

### 5.3 Perguntando e entendendo: a visão dos guardas sobre a atuação na pandemia

Para entender como havia sido fiscalizar as medidas restritivas, realizei entrevistas com agentes de segurança municipal de Niterói. O objetivo era fazer com que os guardas falassem sobre os desafios dessa atuação e como eles sentiam que eram vistos pela população.

A fim de facilitar a compreensão de meus leitores, elaborei uma tabela que traz informações dos entrevistados. Busquei fazer entrevistas com os guardas que tinham atuado mais intensamente na rua durante a pandemia. Organizei os entrevistados em ordem decrescente de idade. Escolhi denominá-los pela sigla GCM (Guarda Civil Municipal) e números de 1 a 6 para diferenciá-los. Essa estratégia tem o objetivo de preservar a identidade dos guardas que colaboraram com minha pesquisa.

*Tabela 1 - Características dos Entrevistados*

Nome	Sexo	Idade	Tempo de Guarda	Cargo	Setor
GCM 1	Masculino	45	20 anos	Guarda Municipal	Núcleo de Atenção à Saúde
GCM 2	Masculino	40	17 anos	Coordenador	SEOP - Legalização do comércio Ambulante
GCM 3	Masculino	35	1 ano	Guarda Municipal	Núcleo de Atenção à Saúde
GCM 4	Feminino	34	1 ano e 6 meses	Guarda Municipal	Diretoria de Ensino e Pesquisa
GCM 5	Masculino	31	6 anos	Guarda Municipal	Operacional

<sup>40</sup> Ver: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/16/prefeitura-de-niteroi-comeca-a-distribuir-cartao-de-auxilio-de-r-500-a-trabalhadores-autonomos.ghtml> Acesso em 29 de abril de 2021.

GCM 6	Feminino	28	1 ano	Guarda Municipal	3º Inspeção Regional
-------	----------	----	-------	------------------	----------------------

Fonte: Elaborada pela autora

Como visto acima, com o início da pandemia, em março de 2020, os guardas municipais ganharam novas competências. Antes os agentes faziam policiamento preventivo e zelavam pelo ordenamento público, mas com o início da pandemia passaram a ter também funções de fiscalização sanitária. Em Niterói os guardas ficaram responsáveis por fiscalizar o cumprimento dos protocolos pelos estabelecimentos comerciais, cobrar o uso das máscaras, compor barreiras sanitárias nas divisas com outros municípios e até mesmo aferir<sup>41</sup> a temperatura dos cidadãos. Busquei, através dessa pesquisa, entender como havia sido essa atuação.

Com a pandemia, as atribuições cotidianas dos guardas municipais acabaram ficando em segundo plano. No lugar do trabalho rotineiro, os guardas municipais passaram a trabalhar para que os decretos de prevenção ao Covid fossem cumpridos:

*"[...] de acordo com os decretos uma série de atividades foram proibidas e a gente tem que fazer valer, botar o decreto para funcionar, então por isso que o foco acabou ficando todo na fiscalização das medidas restritivas" (GCM5)*

Como já citado, as legislações publicadas não atribuíam diretamente aos guardas essas novas demandas, exceto as do "lockdown". Ainda assim, esses agentes foram responsáveis por fiscalizar o cumprimento das medidas instituídas nos decretos. As entrevistas feitas foram elaboradas para entender como havia sido essa atuação na pandemia. Antes de fazer as perguntas relacionadas ao assunto principal desse trabalho, escolhi fazer perguntas mais genéricas, a fim de deixar os entrevistados mais "à vontade".

A primeira pergunta feita foi sobre o porquê o entrevistado ter decidido ser guarda. Nessa pergunta pude notar que os guardas, principalmente aqueles mais antigos, pensavam um pouco para responder. Alguns já estavam estudando para concursos e outros porque nasceram e moram na cidade até hoje, mas todos eles, de diferentes maneiras, disseram que foi devido à estabilidade concedida através do cargo público.

<sup>41</sup> Ver: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/08/transportes-no-rj-suspendem-barreiras-mas-obrigam-uso-de-mascara.ghtml> Acesso em: 24 de Abril de 2021



Em seguida perguntei o que havia mudado no serviço deles com o Covid, os entrevistados relataram as dificuldades que tiveram:

*"Restringir o vai e vem da população, tem muita resistência porque se a constituição diz que você tem o direito de ir e vir, a população acha que independente de qualquer coisa ela tem esse direito, mas estamos em uma época de exceções né. Então por causa da pandemia isso tem que ser controlado e a população não entende né." (GCM 2)*

Outro GCM expôs que existem dois principais desafios para fazer com que os decretos sejam cumpridos:

*"[...]conseguir conscientizar, e se conscientizar de que é melhor prevenir do que remediar e também se colocar no lugar do próximo, aprender com todas as mudanças que houve nos últimos tempos, para trazer melhor qualidade de vida para a população e para o servidor da Guarda Municipal." - (GCM 1)*

Outro discurso que tive a oportunidade de ouvir fora das entrevistas, quando eu já havia me colocado como pesquisadora utilizando da participação observante, mostrava que, segundo os guardas, a tarefa de fiscalizar não só era difícil, bem como havia medo de um dia a população se "revoltar" e agredi-los:

*"[...] É pressão de todos os lados, fora o risco para o guarda. Quem vai pra praia coibir a população? Os shoppings e bares tudo aberto, todo mundo trabalhando porque só a guarda vai pra praia e fica enxugando gelo? A gente é quem fica mal visto, parece que é a gente que tá contra a população [...] e se toda a população se revolta e se viram contra os 4 guardas que estão fiscalizando a praia? Que porte técnico a gente tem para reagir?"*

Um ponto também abordado pelos guardas entrevistados foi o risco de contaminação ao qual os mesmos ficam expostos:

*"[...] a própria população não pode aglomerar em lugar nenhum. Mas os guardas dentro de uma mesma Master<sup>42</sup> vão 50, uma Master que só cabem sei lá 20. Entendeu? essa questão do olhar para o guarda fica muito complicado. [...] Ontem 10 horas da manhã "limpamos" a praia toda. É aquilo o guarda ele pode se expor, pode chegar a cada transeunte e falar "meu filho você não pode ficar", "meu filho decreto", como se nossas vidas não importassem tanto quanto a vida da população toda. [...]" (GCM 4)*

A ênfase dada pela entrevistada acima aponta para as contradições presentes no próprio trabalho da Guarda. Por um lado, os guardas municipais têm como atribuição evitar a formação de aglomerações. Por outro, ao serem transportados para os locais de trabalho, não

---

<sup>42</sup> Veículo do tipo VAN utilizado para transporte de pessoas, possui 16 lugares.

necessariamente o isolamento pregado era respeitado institucionalmente. Ou seja, na hora de serem transportados para seus postos, o limite máximo de pessoas no veículo era extrapolado. A sede da Guarda Municipal fica no bairro do Barreto e muitas vezes os guardas ficam distribuídos nas praias da Região Oceânica. Esse trajeto, segundo o Google Maps, leva cerca de 25 minutos, então é comum que os guardas sejam transportados em maior número, a fim de que essa viagem ocorra apenas uma vez.

Em seguida, passei a perguntar se os agentes se sentiam reconhecidos como agentes de segurança:

"Depende... Se você faz uma ação que seja boa você é reconhecido agora se você errar você não é"

Julia: Como assim?

"Não, se você errar tipo você vai fiscalizar um comércio vamos dizer assim se você multar o comércio a população não gosta porque acha que tá sendo contra o trabalhador mas a população esquece que tem leis a serem seguidas direitos e deveres e elas só querem direitos não quer os deveres entendeu" (GCM 2)

Nesse momento é possível observar o fenômeno discutido por Barreto e Matos (2015), onde o guarda deixa de atuar como mediador do conflito e passa a integrá-lo. Um dos entrevistados justifica dizendo que esse efeito ocorre devido a uma falta de aparato jurídico para os guardas municipais:

*[...] a partir do momento que se tem esse arcabouço jurídico você consegue se colocar no lugar, você consegue... você tem ferramentas para o diálogo, ferramentas para conseguir mediar a situação muita das vezes quando você não tem essa ferramenta você acaba indo para um outro campo. Você acaba sendo um pouco mais grosso e você acaba não conseguindo resolver aquela situação. (GCM 5)*

Essa problemática também é discutida por Miranda, Mouzinho e Mello (2003) que revelam que é comum os Guardas geralmente não conhecerem os instrumentos legislativos que delimitam suas atribuições.

Além de poucas Guardas Municipais possuírem um estatuto ou regimento interno que delimite suas atribuições, a literatura revela que este instrumento, quando existe, geralmente não é de conhecimento de todos os agentes (MIRANDA; MOUZINHO; MELLO, 2003).

Os trechos acima apontam para o fato de que o desconhecimento em geral acerca das legislações que amparam o seu trabalho produzem como efeito uma ação mais violenta por parte do guarda ("você acaba sendo um pouco mais grosso"), diante da recusa da população em seguir as normas emitidas pelos agentes.

No Brasil é comum que o espaço público não seja visto como um bem comum e sim como algo que pertence ao Estado (KANT, 2007). Por isso as relações nesse espaço são regidas por princípios particularizantes e hierarquizantes, onde cada um reivindica seu prestígio para adquirir privilégios. Fazer com que a sociedade, como um todo, cumpra novos comportamentos obrigatórios, não é uma tarefa fácil, como exposto pelo Guarda entrevistado:

*"A população não tem um costume cultural de seguir regras. Você vê que a população é difícil de seguir regras, seguir leis na sociedade... A população é meio desordeira. [...] não gosta de normalmente seguir regras e ter seu direito cerceado"* (GCM 2)

Segundo as falas colhidas, a atuação dos guardas municipais foi marcada por uma série de dificuldades de conseguir que a população seguisse as regras impostas. A revogação das restrições ocorreram de forma gradativa, então houve um momento em que os shoppings e os bares estavam abertos, mas as praias continuam proibidas. Além disso, cidades vizinhas, como Rio de Janeiro e São Gonçalo, já haviam revogado a maior parte das restrições. Dessa forma, Niterói passa a ser a única cidade que ainda mantém as restrições em um momento em que a população já voltava a fazer quase tudo normalmente. Segundo a guarda entrevistada:

*"No início as pessoas levavam mais a sério, mas quando foi prorrogando os decretos, quando começou a reabertura do comércio, a reabertura dos parques, manter aquele horário da praia não fazia mais sentido. Foi o momento que a gente mais teve resistência, mais teve indisposição. Até desmotiva a gente no trabalho porque realmente, quando você não vê alguma coisa eficiente é ruim fazer."* (GCM 6)

#### **5.4 Perguntando e entendendo: a visão da população sobre a atuação dos guardas municipais**

O questionário online foi construído e aplicado a fim de entender o que a população pensava sobre a atuação desses guardas municipais durante a pandemia. Sobre a coleta de dados, cabe uma observação importante. Abri o questionário para receber respostas cerca de 12:00h de uma quarta-feira e fui almoçar com meus colegas de trabalho. Poucos minutos depois, um dos guardas que também trabalha na SEOP, me mostrou o celular dele falando "Aí Julia, você tá tá famosa, foi parar no grupo<sup>43</sup> dos Graduados". Era o texto que eu havia escrito

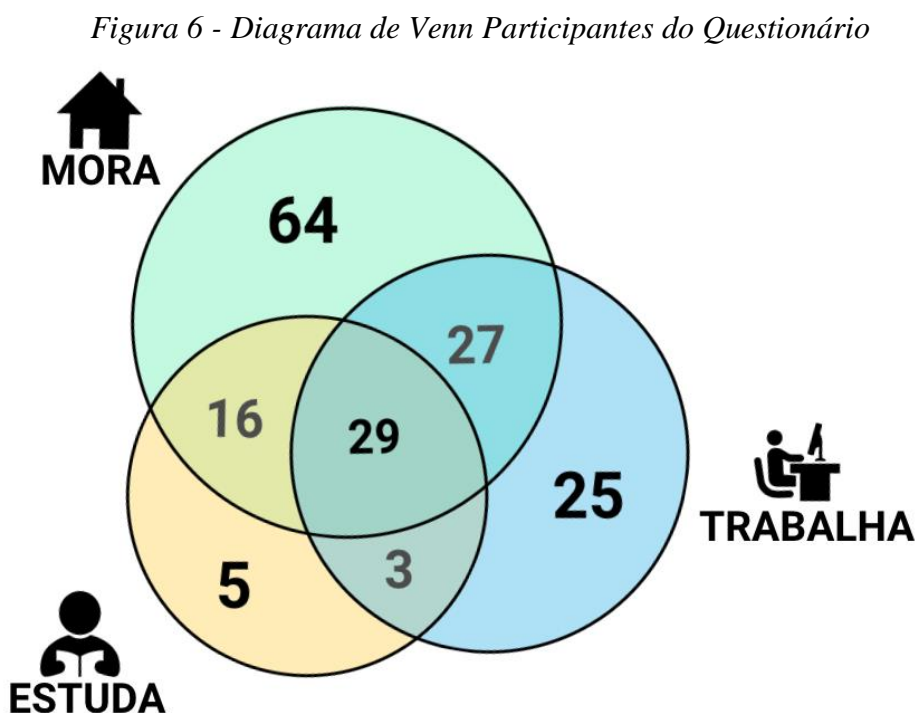
---

<sup>43</sup> É comum que os guardas criem grupos através da plataforma WhatsApp, para se comunicarem de maneira mais rápida e direta.

e encaminhado para meus grupos com o link do formulário. Em um primeiro momento, fiquei assustada com a rapidez que aquilo havia chegado aos Guardas e frustrada, pois pensei que a resposta deles influenciaria de maneira negativa minha pesquisa. Um tempo depois, tomei consciência de que eles também estavam no universo do meu público-alvo, pois mesmo os que não moravam em Niterói, trabalhavam lá.

Como o objetivo não era de que os guardas respondessem aquele questionário, não coloquei nenhuma questão em que eles pudessem se identificar como tais. Porém, ao analisar as respostas fui capaz de identificar alguns discursos que pareciam ter vindo de guardas, hora pela maneira de falar, usando siglas como "GCM" e outros pela apresentação de problemáticas muito específicas, tal como as escalas que cumprem, que dificilmente são percebidas pela população.

O questionário aplicado obteve 169 respostas. A primeira pergunta tinha o intuito de entender qual era a relação dos respondentes com a cidade de Niterói, ou seja, questionava se os entrevistados trabalhavam, moravam ou estudavam na cidade. Como era possível marcar mais de uma opção, as respostas indicavam que 136 pessoas eram moradoras, 53 estudavam e 84 trabalhavam. As respostas resultaram nesse diagrama de venn:



Fonte: Elaborada pela autora, baseado nos dados obtidos através dos questionários.

De acordo com esse gráfico é possível perceber que, dos participantes da pesquisa, 29 moram, estudam e trabalham; 27 moram e trabalham; 16 moram e estudam; 3 estudam e trabalham. Além disso, 64 só moram, 25 só trabalham e 5 só estudam.

A pergunta seguinte foi a respeito do bairro onde o participante exerce suas atividades. Elaborei uma tabela, organizada em ordem decrescente, dizendo o bairro e número de vezes que o mesmo apareceu como resposta. O número de incidência de bairro é maior do que o número de respostas, tendo em vista que pessoas que exerciam mais de uma atividade em bairros diferentes colocaram o nome dos dois, ou três, na resposta.

*Tabela 2- Bairros onde os participantes exercem suas atividades*

Bairro	Incidência	Bairro	Incidência
Centro	57	Piratininga	4
Icaraí	47	São Francisco	4
Ingá	16	São Domingos	3
Gragoatá	13	Badu	1
Barreto	9	Boa Viagem	1
Região oceânica <sup>44</sup>	7	Camboinhas	1
Engenhoca	6	Fátima	1
Santa Rosa	6	Ilha da Conceição	1
Fonseca	5	São Lourenço	1
Itaipu	5	Sapê	1

Fonte: Elaborada pela autora, baseado nos dados obtidos através dos questionários.

Segundo o questionário online, 84% acham que o trabalho da guarda contribui muito ou consideravelmente para a segurança de Niterói. Essa porcentagem pode ser associada ao fato dos guardas se mostrarem presentes, ao menos pelo público participante, pelas ruas de

<sup>44</sup> 7 participantes informaram que exercem suas atividades na Região Oceânica, que corresponde aos bairros: Cafubá, Camboinhas, Engenho do Mato, Itacoatiara, Itaipu, Jacaré, Maravista, Piratininga, Jardim Imbuí (Tibau), Santo Antônio, Bairro Peixoto, Maralegre e Serra Grande.



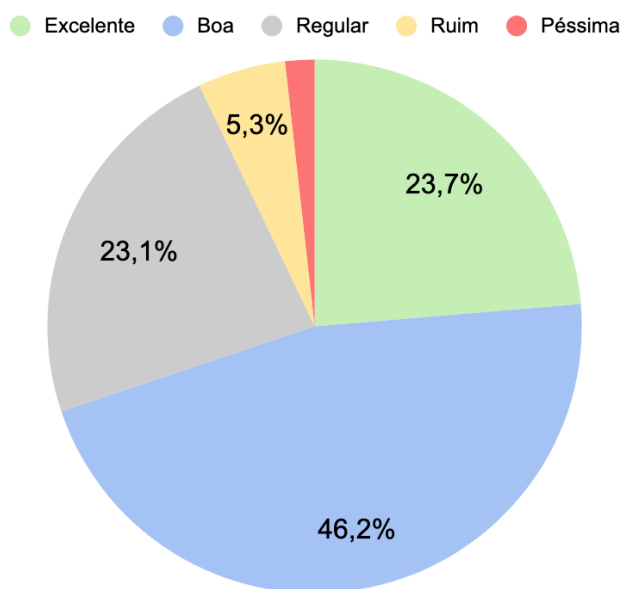
que esse recurso contribui no encaminhamento das discussões do estudo (PRAIS E ROSA 2016). Observa-se através dessa imagem que as palavras que mais se repetiram para caracterizar a atuação dos guardas na pandemia, foram: Presente, fiscalizadora, preventiva, atuante, eficiente e responsável.

Nota-se ainda que nas extremidades dessa nuvem apareceram outras palavras que acordam com aquilo que foi demonstrado a partir da bibliografia. Foram atribuídas também as seguintes características: Classista; Desrespeitada; Seletiva; Truculenta; Inconsistente. Essas palavras demonstram que ao tentar buscar sua autoridade por meio de ações mais rígidas, tal qual exposta pelos entrevistados, os agentes são vistos como truculentos. Além disso é possível perceber as palavras inconsistente, classista e seletiva, as mesmas podem ser relacionadas a diferença das ações de acordo com o público, direcionadas pelo "bom senso", exposto na bibliografia.

Além disso o questionário pedia para que os participantes classificassem a atuação dos guardas municipais na pandemia, o resultado dessa pesquisa deu origem a esse gráfico:

*Figura 8 - Gráfico sobre a atuação da Guarda*

Como você define a atuação dos guardas municipais de Niterói na pandemia?



Fonte: Elaborada pela autora baseado nos dados do questionário online

O público participante, em sua maioria, define como boa (46,2%) ou excelente (23,7%) a atuação dos Guardas Municipais de Niterói frente à pandemia.

Um dos assuntos que apareceu no questionário online, foi o fato da guarda municipal passar uma sensação de segurança para os transeuntes. Pude perceber que nas respostas essa expressão foi utilizada várias vezes. Ao perguntar se a guarda contribui ou não para a segurança de Niterói e o porquê, notei que as respostas se dividiram em três tipos: 1) respostas que pareciam ter vindo dos guardas elogiando o próprio serviço, 2) respostas que abordavam a sensação de segurança e a percepção de que a presença dos agentes inibe a ocorrência de pequenos delitos, e outras que 3) reclamavam da postura dos guardas dizendo que os mesmos só ficam aglomerados ou então conversando ou então mexendo no celular.

Ainda nas respostas sobre essas perguntas, muitos abordaram a questão dos Camelôs<sup>45</sup>. Quando abordado pelos discursos que pareciam ter vindo dos guardas, diziam que os mesmos faziam a manutenção da ordem pública impedindo o "comércio ilegal". Quando essa mesma ação era falada por moradores ou talvez pelos próprios ambulantes, diziam que os guardas eram seletivos, fiscalizavam alguns comércios e ainda que eles não deixavam a população trabalhar.

Outra argumentação também encontrada nas respostas dos participantes que acham que a guarda contribui pouco ou nada para a segurança de Niterói, foi a respeito da disposição desses agentes pela cidade. Havia respostas que apontavam que os guardas concentravam suas atuações no Centro e em outros bairros "nobres". Além disso, moradores que moravam em bairros periféricos, reclamavam que quando o guarda era visto em seu bairro, os mesmos se limitavam a atuar apenas nas vias principais.

Durante a pandemia, alguns casos de violência contra Trabalhadores Camelôs viralizaram<sup>46</sup>. Assim que Niterói começou a reabrir o comércio, os ambulantes ainda não estavam autorizados a trabalhar. A prefeitura pagava um auxílio a esta classe, e os mesmos não podiam abrir seu comércio. A Guarda Municipal, por sua vez, tinha atribuição de fiscalizar e fazer com que essa medida funcionasse. O trabalho de Mello (2011) demonstra que esses conflitos não passaram a acontecer apenas agora. Já na época em que a autora escrevia sua pesquisa, os guardas descreviam o combate ao comércio ilegal como "muito tensa". Além disso, a autora expõe que pelo fato desses conflitos acontecerem no espaço público, essa interação adquire uma maior visibilidade.

---

<sup>45</sup> Comerciante de artigos diversos que se instala provisoriamente em ruas ou calçadas, muitas vezes sem permissão legal.

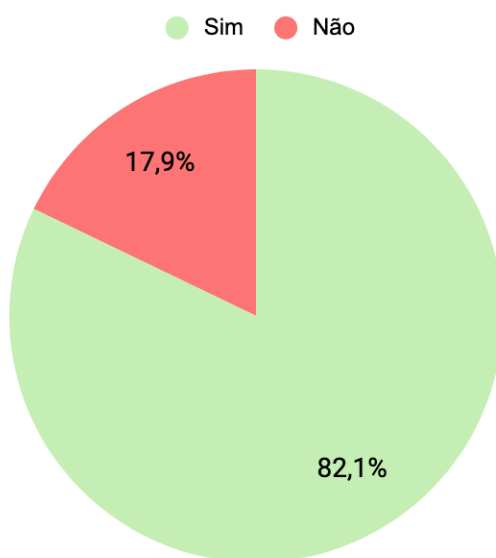
<sup>46</sup> Ver: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/26/guardas-municipais-jogam-spray-de-pimenta-em-ambulante-durante-confusao-em-niteroi.ghtml> Acesso em: 28 de Abril de 2021.



Outra pergunta feita no questionário tinha o objetivo de entender se a população achava correto ou não os guardas ficarem responsáveis por essas questões sanitárias e o porquê. De acordo com o resultado da pesquisa, 82,2% acham correto a guarda municipal ter a responsabilidade de fiscalizar as medidas sanitárias relacionadas ao Covid-19.

*Figura 9 - Gráfico sobre a responsabilidade de atuação da Guarda*

**Você acha correto o guarda municipal ter responsabilidade de fiscalizar as questões sanitárias relacionadas a prevenção da Covid-19?**



Fonte: Elaborada pela autora baseado nos dados do questionário online

Algumas pessoas que concordaram, responderam que a Guarda era uma maneira de impor esses novos comportamentos, dizendo que não dá para contar com bom senso. Outros respondentes afirmaram que a segurança sanitária também é uma questão de segurança e por isso deveria ficar sob responsabilidade da guarda municipal também. Foi abordado também que só a secretaria de saúde sozinha não poderia dar conta de fiscalizar essas medidas, e por ser o guarda municipal o agente mais próximo da população, ele deveria fazer esse trabalho. Havia também justificativas que concordavam com a atuação da guarda, mas em apoio e não como ator principal.

Os outros 17,9% discordam da delegação dessa atribuição para os agentes municipais. Dos que discordaram, a justificativa utilizada era de que isso não se tratava de uma atribuição da guarda, descrita na lei 13.022 e que dessa maneira, a atuação "é inconstitucional". Outros justificaram dizendo que a guarda não está preparada para exercer essa função, que não é

deles. Outro ponto abordado nas respostas foi que a falta de treinamento para lidar com essa nova modalidade de fiscalização, faz com que os guardas acabem provocando uma aglomeração maior do que deveria coibir.

Dediquei ainda uma parte do questionário para entender por quais motivos a guarda municipal era acionada. Nesses itens, a pessoa respondia a uma pergunta objetiva se já havia precisado acionar a guarda, o porquê dessa solicitação e se a mesma havia sido atendida. Pude perceber que os Guardas são acionados para diversos tipos de ocorrência tanto de segurança pública quanto de ordem pública. Mesmo antes da pandemia, os agentes também eram acionados para questões de saúde. Alguns participantes relataram que já chamaram o guarda para ajudar um amigo que tinha desmaiado, para ajudar em uma situação de surto psicológico e até mesmo para socorrer em casos de acidentes. Apesar dessas atribuições não estarem presentes nas legislações, por ser o agente mais próximo, o guarda era acionado. Um dos entrevistados relatou que:

*"[...] quando tá na rua, ele (guarda municipal) tá ali para servir a população. Por exemplo, eu já troquei pneu de uma senhora que não tinha condição de tocar. Eu entendi que ali também é a minha função de cuidar." (GCM 1)*

Ainda relacionado a isso, uma das respostas do questionário aborda que:

*"[...] a Guarda Municipal também tem como objetivos: zelar pelo bem dos cidadãos, pelos bens públicos, como escolas, hospitais, praças, monumentos e outros espaços de jurisdição dos municípios, em colaboração com as Polícias Militares e Civis, tanto na troca de informações quanto na área operacional efetiva." (Resposta 86 - Questionário Online)*

Diante do exposto, é possível perceber que existe uma diferença entre aquilo que está descrito como atribuição do guarda nas legislações e aquilo que ele faz na prática. E ainda, de acordo com Miranda (2003), mesmo tendo sido criadas com o objetivo de vigiar os próprios e fiscalizar o cumprimento das posturas municipais, as guardas executam na prática muito além disso.

### **Considerações Finais**

Conforme exposto na Introdução do presente trabalho, a pandemia por COVID-19 impôs ao mundo inteiro mudanças e novas formas de agir e de se relacionar. Impôs também novas regras a serem seguidas voltadas para a vigilância sanitária nos estados e municípios. Assim, a pesquisa que originou esta monografia buscou identificar essas mudanças e efeitos no trabalho cotidiano da Guarda Municipal de Niterói, mas sobretudo entre os guardas municipais. Sendo a pandemia um momento dramático e paradigmático, ela nos possibilitou realçar problemas já existentes no cotidiano de trabalho desses agentes, mas trouxe outros, como vimos acima.

Em um primeiro momento esse trabalho buscou contextualizar o leitor. Foi elaborada uma retrospectiva que traz os principais pontos da Guarda Municipal de Niterói, desde a sua criação até como a mesma se organiza atualmente. Posteriormente, a revisão bibliográfica foi utilizada para apresentar ao leitor o volume de estudos e pesquisas já realizados sobre esse tema, trazendo discussões importantes e especialmente os problemas de autoridade e identidade dessa instituição. A falta de diretrizes claras sobre as atribuições desses agentes, origina uma maneira de agir pautada no "bom senso", que é adquirido individualmente através de experiências pessoais. O estudo das legislações aponta que estas não conseguem suprir o direcionamento almejado pelos agentes. Aponta ainda que além de não se complementarem, essas leis muitas vezes se contradizem deixando os agentes sujeitos a agir conforme preceitos individuais, escolhendo qual lei obedecer.

Ao trazer o contexto da pandemia, foi possível perceber que os problemas apontados nos capítulos anteriores foram salientados. O novo contexto e as novas atribuições designadas a esses agentes, fizeram com que os mesmos fossem desrespeitados no exercício de suas funções e essa problemática passou a ser vista com mais clareza.

A cidade de Niterói sancionou mais de 160 normas durante o período da Covid-19. Mesmo que apenas duas dessas legislações atribuíssem aos guardas a responsabilidade de fiscalizar as novas medidas, na prática foram eles os responsáveis por fazer com que esses decretos fossem cumpridos. Além disso, por conta desse elevado número de normas, surgia outra problemática. Decretos eram publicados em datas muito próximas e contendo diretrizes contrárias para a mesma atividade. Por conta disso, a população executava uma determinada atividade, sem saber que um decreto posterior já havia proibido. Dessa forma o trabalho dos

guardas ia para além de uma orientação dos decretos, os mesmos muitas vezes tinham que explicar que outra norma estava valendo para aquele momento.

Os guardas entrevistados demonstraram os problemas de atuar durante a Covid-19. Como boa parte das medidas eram restritivas de direitos, e aplicá-las causava um atrito maior. Além disso, os guardas trouxeram que apesar de pregarem os cuidados com transmissão do vírus, essas medidas não eram respeitadas internamente. Era comum que os agentes fossem transportados excedendo o limite de pessoas permitido. A dificuldade em fazer com que as normas fossem cumpridas, tiravam os guardas do local de mediador de conflitos e a partir do momento que os mesmos "falavam um pouco mais grosso", eles passavam a ser parte desse conflito.

Esse trabalho trouxe também a opinião e relatos da população de Niterói, sobre como havia sido a atuação da Guarda na pandemia. Através do questionário online, 169 pessoas participaram dessa pesquisa. Os participantes atribuíram características para essa atuação, as palavras que mais apareceram foram: presente, fiscalizadora, atuante, eficiente e responsável. Mas outras palavras como: Classista; Desrespeitada; Seletiva; Truculenta; Inconsistente, também apareceram, em menor quantidade, como resposta. O fato de as primeiras palavras terem sido mais frequentes pode ser relacionado ao fato de 104 das 169 respostas serem de pessoas do Centro ou de Icaraí, bairros que recebem mais atenção dos administradores públicos.

Por fim, o trabalho buscou apresentar as problemáticas presentes no trabalho dos guardas municipais. Através da atuação na pandemia, essas situações foram ressaltadas e a partir desse recorte, foi possível refletir tanto sobre a importância dessas instituições encarregadas do controle social em âmbito municipal, como as dificuldades e contradições decorrentes dos conflitos de competência ainda existentes no exercício dessa profissão.

### Referências Bibliográficas

BARBOSA, Rui. Oração Aos moços. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.

BARRETO, Ana Luisa L. de A.; MATOS, Lucas Vianna. A criminalização da desordem: uma aproximação crítica inicial em torno da guarda municipal do Rio de Janeiro. João Pessoa: EDIPUCRS, 2015.

BECKER, Fernando. Ensino e construção do conhecimento: o processo de abstração reflexionante. Porto Alegre. Educação & Realidade, vol. 18, p. 43-52, 1993.

BECKER, Howard S. “Problemas de inferência e prova na observação participante”, In: Métodos de pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 47-64.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. Em Tese: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, [s. l], v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005

BORGES, Paulo César Corrêa; COSTA, Renata Almeida da; MENDES, Soraia da Rosa. CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL. 2016. 25 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Conpedi, Florianópolis, 2016. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/y0ii48h0/814d30ce/o5nDTfxebm8ky80L.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 17-58.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 02 de dezembro de 2020

BRASIL. Lei nº 10.826. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 11 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral Das Guardas Municipais. Diário Oficial da União: 11/08/2014, P. 1, EDIÇÃO EXTRA.

BRASIL. Matriz Curricular Nacional: Para Formação em Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2003.

CEPERJ. **Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: 2019. 2019. Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz\\_ceperj\\_imagens/Arquivos\\_Ceperj/ceep/informacoes-do-territorio/cartografia-fluminense/Mapa%20da%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20E2%80%93%202019%20-%20CEPERJ.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Arquivos_Ceperj/ceep/informacoes-do-territorio/cartografia-fluminense/Mapa%20da%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20E2%80%93%202019%20-%20CEPERJ.pdf). Acesso em: 29 abr. 2021.

COSTA, Dolph Ferreira. A Utilização Da Arma De Fogo Pela Guarda Municipal De São Gonçalo. Niterói: UFF, 2019.

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 969-978, Aug. 2020.

DA MATTA, Roberto. O ofício do etnólogo ou como ter “Anthropological blues”. In: Nunes, Edson de Oliveira (org.) A aventura sociológica. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978. p. 23-36.

DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 1997

GIL, Antonio Carlos. 2010. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed., 3 reimpr., São Paulo: Atlas.

HONNETH, Axel. O eu no nós: reconhecimento como força motriz de grupos. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 15, n. 33, p. 56-80, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/v15n33/v15n33a03.pdf>. Acesso em: 01 maio 2021.

LIMA, Roberto Kant De. Administração de conflitos, espaço público e cidadania: uma perspectiva comparada. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 1, n. 2, p. 11-16, 2007.

LIMA, Roberto Kant De. Prevenção e Responsabilidade ou Punição e Culpa?: uma discussão sobre alguns reflexos da ambiguidade de nossos modelos de controle social e produção da verdade na administração da burocracia oficial brasileira. *Artigos- Nepeac*, Niterói, v. 1, n. 1, p. 1-28, out. 2000.

MALINOWSKI, Bronislaw. (1998 [1922]), "Argonautas do Pacífico Ocidental". Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural.

MELLO, K. S. S. . Cidade e Conflito: guardas municipais e camelôs. 1. ed. Niterói: EDUFF, 2011. 211p .

MILLER, Daniel. Como conduzir uma etnografia durante o isolamento social. Blog do Sociofilo, 2020. [publicado em 23 de maio de 2020]. Disponível em: <https://blogdolabemus.com/2020/05/23/notas-sobre-a-pandemia-como-conduzir-uma-etnografia-durante-o-isolamento-social-por-daniel-mille>

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; FREIRE, Letícia de Luna; PAES, Vívian Ferreira. A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. L.], v. 2, n. 1, p. 30-54, 20 set. 2012. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6106/1/25-35-1-SM.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MOUZINHO, Gláucia Maria Pontes; MELLO, Kátia Sento Sé. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “camelôs”. *Comum*, vol. 8.

MORAES, Luciane Patrício Braga de . Guardas Municipais Brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. Anuário Brasileiro de Segurança Pública , v. 2, p. 68-71, 2008.

MUNICIPAIS, Portal das Guardas. Guarda Municipal: histórico e origem no brasil. Histórico e origem no Brasil. 2019. Disponível em: [https://www.guardasmunicipais.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=455&Itemid=267&lang=pt-BR](https://www.guardasmunicipais.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=455&Itemid=267&lang=pt-BR). Acesso em: 13 mar. 2021.

NADER, Laura. Para cima, Antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. In: Revista Antropolítica, n. 49, Niterói, p. 328-356, 2020.

NASCIMENTO, Flavio Pereira do; SANTOS, Alexandre Rodrigues; COSTA, Fernando Ferreira da . A Guarda Civil Municipal de Niterói: Aspectos Históricos. In: Revista Científica Guardiões de Niterói (v. 1, n. 1, p. 7-20, 2018.)

NITERÓI (Município). Decreto nº 12745, de 10 de agosto de 2017. Realização de Consulta Pública. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 12995 de 17 de abril de 2021. Institui Novo Plano de Transição Gradual para o novo normal. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13513, de 18 de março de 2020. Fechamento de Estabelecimentos para evitar o crescimento dos casos de Coronavírus em Niterói. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13516, de 19 de março de 2020. Aumento das restrições ao funcionamento de estabelecimentos. Niterói, RJ

NITERÓI (Município). Decreto nº 13566 de 22 de abril de 2020. Obrigatoriedade do uso de máscaras. Niterói, RJ.



NITERÓI (Município). Decreto nº 13586 de 09 de maio de 2020. Procedimento de Fiscalização de Estabelecimentos durante a pandemia . Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13588 de 09 de maio de 2020. Regulamento da Lei 3.495. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13625 de 05 de junho de 2020. Fechamento dos acessos á praias da Região Oceânica. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13643 de 05 de junho de 2020. Estabelece o Sinal Amarelo nível dois a partir de 22 de junho. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13649 de 10 de abril de 2020. Medidas de Prevenção para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13657 de 01 de julho de 2020. Dispõe sobre a operação presencial restrita nos shoppings de Niterói. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13670 de 10 de julho de 2020. Reabertura gradual dos parques e praças. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13675 de 11 de julho de 2020. Protocolo para reabertura de bares e restaurantes, lanchonetes, padarias e confeitarias. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13680 de 17 de julho de 2020. Reabertura Gradual das Academias. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13726 de 05 de setembro de 2020. Extensão do horário de funcionamento dos shoppings. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13769 de 07 de outubro de 2020. Reabertura de Espaços de Recreação Infantil e autorização para a realização de feiras de artesanato. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13776 de 14 de outubro de 2020. O Retorno Presencial de atividades. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13876 de 22 de janeiro de 2021. Proibição da Realização de Eventos. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13938 de 05 de março de 2021. Prorrogação de Medidas Restritivas. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 13973 de 24 de março de 2021. Cria Grupo de Trabalho para elaboração e articulação dos instrumentos de avaliação de políticas públicas de Niterói. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Decreto nº 2534, de 31 de dezembro de 1931. Criação da Guarda Municipal. Niterói, RJ

NITERÓI (Município). Decreto nº13534 de 07 de abril de 2020. Redução de Circulação nos Acessos de Niterói com Municípios Vizinhos . Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Lei nº 2282, de 28 de dezembro de 2005. DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARREIRA, CARGOS E SALÁRIOS DA GUARDA MUNICIPAL DE NITERÓI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.. . Niterói, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2005/229/2282/lei-ordinaria-n-2282-2005-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-cargos-e-salarios-da-guarda-municipal-de-niteroi-e-da-outras-providencias?q=%22Guarda+municipal%22+>. Acesso em: 01 maio 2021.

NITERÓI (Município). Lei nº 2838, de 30 de maio de 2011. INSTITUI O ESTATUTO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL DE NITERÓI E CRIA A CORREGEDORIA GERAL DA GUARDA CIVIL DE NITERÓI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.. . Niterói, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2011/284/2838/lei-ordinaria-n-2838-2011-institui-o-estatuto-da-guarda-civil-municipal-de-niteroi-e-cria-a-corregedoria->

geral-da-guarda-civil-de-niteroi-e-da-outras-providencias?q=2838. Acesso em: 30 abr. 2021.

NITERÓI (Município). Lei nº 3028, de 12 de abril de 2013. INSTITUI REGIME ADICIONAL DE SERVIÇO (RAS) PARA PROFISSIONAIS DA GUARDA MUNICIPAL - PROGRAMA NITERÓI MAIS SEGURA.. . Niterói, Disponível em: [https://seopniteroi.files.wordpress.com/2013/11/lei-ordinc3a1ria-de-niterc3b3i\\_rj-nc2ba-3028\\_2013-de-12\\_04\\_2013-ras.pdf](https://seopniteroi.files.wordpress.com/2013/11/lei-ordinc3a1ria-de-niterc3b3i_rj-nc2ba-3028_2013-de-12_04_2013-ras.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021.

NITERÓI (Município). Lei nº 3077, de 27 de fevereiro de 2014. Plano de Carreira, Cargos e Remuneração da Guarda Civil Municipal de Niterói. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Lei nº 3495, de 07 de maio de 2020. Estabelece Medidas de Contenção da Disseminação do Vírus da Covid-19. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Lei nº 531, de 18 de janeiro de 1985. Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Niterói. Niterói, RJ.

NITERÓI (Município). Resolução Seop nº 002, de 28 de março de 2018. Altera as Inspetorias Regionais. Niterói, RJ.

NOVELLINO, M. S. F.; TAVARES, R. S. de S. Coleta de informações em estudos sociais: abordagens quantitativas e qualitativas para analisar centros de referência de atendimento às mulheres em situação de violência. AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 10-21, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.atoz.ufpr.br>>.21, julho/dezembro de 2003.

PAULA, Karina de. PROGRAMA CENTRO PRESENTE: um olhar sobre as intersecções entre público e privado em serviços de segurança no centro da cidade do rio de janeiro. 2019. 62 f. TCC (Graduação) - Curso de Segurança Pública, Departamento de Segurança Publica, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

PRAIS, Jacqueline Lidiane de Souza; ROSA, Vanderley Flor da. NUVEM DE PALAVRAS E MAPA CONCEITUAL: estratégias e recursos tecnológicos na prática pedagógica. Nuances: estudos sobre Educação, [S.L.], v. 28, n. 1, p. 201-219, 14 abr. 2017. Nuances Estudos Sobre Educacao. <http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v28i1.4833>.

VARGAS, Joana Domingues; VALADÃO, Vanda de Aguiar; MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: Booklink / Necvu, 2010. 266 p. Organizado por: Michel MISSE e Marcos BRETAS.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: A aventura sociológica. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978. p. 37-4.

VERÍSSIMO, Marcos. A Estratégia do Embuste: a guarda municipal do rio de Janeiro e as políticas públicas de segurança. Revista Ética e Filosofia Política, [S. L.], v. 1, n. 15, p. 150-168, 01 maio 2012.

VERÍSSIMO, Marcos. Os Municípios e as políticas públicas de segurança: uma descrição etnográfica. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 2, p. 79-93, 2009

VIANA, Carlos Eduardo Pereira. “Aqui Não Tem Guardinha! Aqui Tem Guarda Municipal!”. Niterói: UFF, 2017.

WACQUANT, Loic. Corpo e Alma: notas etnográficas de um aprendiz de boxe. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. 293 p.

## ANEXOS

### Anexo 1 - Questionário aplicado através da plataforma Google Forms

Título: **Pesquisa sobre a Guarda Municipal de Niterói**

**Descrição:** Esse formulário busca entender a visão da sociedade que exerce atividades (estuda, trabalha ou mora) em Niterói, sobre a atuação dos Guardas Civis Municipais na Pandemia de Covid-19.

O aumento do número de casos trouxe a necessidade da elaboração de medidas para conter a propagação da doença. Os guardas passaram a atuar diretamente em questões sanitárias, ficando responsáveis por fiscalizar o uso de máscaras, dispersar aglomerações na praia e outras funções que antes não faziam.

Os resultados serão analisados e servirão de insumos para minha pesquisa de monografia do curso de Segurança Pública da UFF.

Pergunta 1 - Qual é a sua relação com a cidade de Niterói?

Mora                       Estuda                       Trabalha

Pergunta 2 - Em qual bairro de Niterói você realiza a maior parte das suas atividades?

Pergunta 3 - Você acha que o trabalho da Guarda contribui para a segurança de Niterói?

Muito                       Razoavelmente                       Pouco                       Nada

Pergunta 4 - Por que?

Pergunta 5 - Com que frequência você vê a Guarda Civil Municipal atuando na cidade?

Sempre     Frequentemente     Razoavelmente     Pouco frequentemente     Nunca

Pergunta 6 - Você já precisou acionar a Guarda Civil Municipal de Niterói?

Sim                       Não

**Pergunta 7 - Por qual motivo? Sua solicitação foi atendida? Descreva a situação.**

**Pergunta 8 - Como você define a atuação dos guardas municipais de Niterói na pandemia?**

Excelente Boa Regular Ruim Péssima

**Pergunta 9 - Você acha correto o guarda municipal ter responsabilidade de fiscalizar as questões sanitárias relacionadas a prevenção da Covid-19?**

Sim Não

**Pergunta 10 - Por que?**

**Pergunta 11 - Escreva uma característica que defina a atuação da guarda na pandemia:**

**Pergunta 12 - Espaço reservado para observações e comentários:**