

A CRIMINALIZAÇÃO DA DESORDEM: UMA APROXIMAÇÃO CRÍTICA INICIAL EM TORNO DA GUARDA MUNICIPAL NO RIO DE JANEIRO

Ana Luisa L. de A. Barreto¹

Lucas Vianna Matos²

RESUMO: Este trabalho busca, a partir do referencial teórico da criminologia crítica, realizar uma abordagem inicial em torno da instituição da guarda municipal, analisando mais detidamente a atuação dessa instituição na cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa é orientada pela hipótese de que a guarda municipal passa por um processo de mudança em seu paradigma de atuação, inserindo-se, na prática cotidiana das grandes cidades, como mais um mecanismo de repressão e controle social autoritário e seletivo. Assim, a guarda municipal parece atuar a partir de um *ethos* punitivo-penal constituindo-se em objeto de interesse para a criminologia de viés crítico ao modelo hegemônico de controle social.

PALAVRAS CHAVES: Criminologia Crítica, Controle Social, Guarda Municipal

ABSTRACT: The present paper aims, from the theoretical framework of critical criminology, develop an initial approach around the institution of the municipal guard, analyzing more closely the performance of this institution in the city of Rio de Janeiro. The research is guided by the assumption that the municipal guard goes through a process of change in its operating paradigm, being, in the daily practice of large cities, another mechanism of repression and authoritarian and selective social control. Thus, the municipal guard seems to act from a criminal *ethos* constituting an object of interest to the criminology that is critical to the hegemonic model of social control.

KEY WORDS: Critical Criminology, Social Control, Municipal Guard

¹ Bacharela em Direito na Universidade Federal da Bahia. Mestranda em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

² Bacharel em Direito na Universidade Federal da Bahia. Mestrando em Direito Penal na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. INTRODUÇÃO: PRIMEIRAS QUESTÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

O espaço urbano no Brasil passa por um processo de acirramento de suas contradições estruturais. Nesse contexto, o tema da desordem espacial e da “criminalidade” urbana ganham centralidade nos discursos institucionais e midiáticos. Como forma de enfrentamento a essa questão, as cidades brasileiras se tornaram o palco do fortalecimento de um projeto de organização socioespacial autoritário, pautado nos ditames da lei e da ordem.

Os conflitos sociais que emergem nas nossas cidades – constituídas historicamente a partir do léxico da segregação – são enfrentados pelo poder público a partir das demandas dos setores médios e das elites urbanas. Assim, sob o argumento do controle de *condutas desviantes*, o Estado tem lançado mão de estratégias verticalizadas e autoritárias de controle de *sujeitos específicos*, do “outro”, que morando, trabalhando ou simplesmente circulando pelos espaços públicos valorizados resiste ao processo histórico que divide a cidade em duas, cada uma com sua população *adequada* (BATISTA,2003).

A criminalização dos conflitos sociais no espaço urbano ganha força a partir do embaralhamento discursivo entre desordem socioespacial e criminalidade (ANDRADE, 2012). Essa confusão orienta as práticas de controle territorial conhecidas como tolerância zero, vendida ao mundo através de agressivo marketing por um ex-prefeito de Nova York e suas *think tank* associadas³, sendo comprada com entusiasmo por gestores públicos de grandes cidades brasileiras (BELLI, 2004; WACQUANT, 2011). A partir do discurso de retomada da qualidade de vida da população, o policiamento com tolerância zero é orientado a reprimir os *pequenos desvios* como caminho para a contenção da dita criminalidade urbana.

A importação do discurso/prática da tolerância zero para o espaço urbano brasileiro se relaciona com a demanda pelo resgate da qualidade de vida das classes médias e pela retomada da “vocação” turística das nossas cidades, afetadas pelo fantasma da violência urbana. Essa demanda foi fortalecida a partir da

³ As *think tank* são institutos/empresas de consultoria que propõem soluções nas áreas militar, social e política. Nas palavras de Wacquant (2011), ao tratar sobre a formulação das políticas de ordem pública nos EUA: “o setor privado traz uma contribuição decisiva   concepção e   realização da ‘política pública’. Como consequência, o papel eminente que cabe aos think thank neoconservadores na constituição, depois na internacionalização da nova doxa punitiva, põe em relevo os laços orgânicos, tanto ideológicos como práticos, entre o perecimento do setor social do Estado e o desdobramento do seu braço penal.” (p.29).

realização de grandes eventos esportivos no país⁴, acontecimentos com capacidade de mobilizar os interesses econômicos de setores dominantes, como a mídia corporativa, e fortalecer o sentimento coletivo em torno da necessidade de uma intervenção dura na dinâmica das cidades, especialmente nas áreas centrais valorizadas⁵ (BRITO; OLIVEIRA; org. 2013).

O recrudescimento do controle socioespacial em nossa margem ganha, evidentemente, contornos específicos, conectados às contradições que compõem o nosso cenário urbano. Assim, observa-se especial intransigência com as estratégias de sobrevivência dos trabalhadores excluídos do mundo do trabalho formal, além da intensificação de um processo de criminalização secundária especialmente seletivo e violento no combate às ilegalidades populares (BATISTA, 2003), como pequenos furtos. O controle é feito a partir de lentes racistas, herança da memória colonial arraigada nas nossas instituições punitivas. Nesse sentido, a manutenção de uma ordem de classe, racialmente hierarquizada, se confunde com regulação da ordem pública (WACQUANT, 2011).

As guardas municipais parecem cumprir um papel nada desprezível nesse projeto de controle socioespacial. Um olhar crítico sobre a atuação dessa instituição nas grandes cidades - em um contexto de radicalização da demanda por controle e segregação - é suficiente para levantar dúvidas em torno da adequação aos seus princípios originários, a exemplo da horizontalidade no contato com a população e a distinção em relação ao modelo militarizado do policiamento ostensivo.

Desse modo, esse trabalho busca propor uma discussão inicial em torno do papel exercido pelas guardas municipais na implantação do programa de tolerância zero nas áreas centrais de grandes cidades do país. Esse programa responde a uma demanda de ordem específica oriunda dos setores urbanos dominantes e é aplicado pelo Estado, que assume progressivamente – em todas as esferas de poder – a carapuça de Estado Penal (WACQUANT, 2011; 2012).

O trabalho discute de forma mais detida a organização e atuação da guarda municipal do Rio de Janeiro, sem prejuízo de análise teórica em uma perspectiva

⁴ O Brasil sediou os Jogos Pan-americanos do Rio em 2007, a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e se prepara para sediar os Jogos Olímpicos do Rio em 2016.

⁵ O policiamento de tolerância zero nas áreas centrais das cidades é só uma face da demanda por ordem do Brasil em tempos de hegemonia neoliberal. O núcleo mais *duro* dessa demanda, todavia, se relaciona com o genocídio da juventude negra, superencarceramento e ocupação militar de territórios populares (FLAUZINA, 2008; BATISTA (org.), 2012; BRITO; OLIVEIRA (orgs), 2013).

mais geral. A escolha deriva de circunstâncias teóricas e metodológicas. Do ponto de vista teórico, ela se justifica diante da existência de uma guarda municipal consolidada nessa cidade, com destacada atuação na organização socioespacial das áreas centrais. A cidade escolhida para análise é o principal polo turístico e cultural do país, figurando como sede de destaque nos megaeventos esportivos que alteraram – e seguem alterando - a política de gestão dos espaços privilegiados das grandes cidades brasileiras.

Nesse sentido, o Rio de Janeiro conta com uma prefeitura⁶ dedicada ao *resgate da vocação cultural e turística*, discurso que, ao nosso olhar, tem legitimado intervenções higienistas e autoritárias no espaço urbano. Por outro lado, os dois pesquisadores que subscrevem o artigo são soteropolitanos que, desde o início do ano de 2015, moram no Rio de Janeiro para a realização do curso de mestrado. Assim, o desenvolvimento metodológico da pesquisa nessa cidade restou evidentemente facilitado.

O horizonte de projeção teórico da pesquisa é a criminologia crítica, de base epistemológica materialista. A criminologia crítica historiciza o controle sócio-penal, a partir da crítica às perspectivas idealistas que abordam o problema como um fragmento, objeto de análise autônomo em relação a realidade social. Essa opção, que é teórica e ético-política, denota aderência a um campo criminológico que compreende o fenômeno punitivo enquanto um dos elementos de poder – material e ideológico – que contribui decisivamente com o quadro de exclusão e exploração, e sempre responde a uma demanda de ordem específica em uma sociedade marcada pelo antagonismo de classe⁷.

É importante destacar que acreditamos ser fundamental a busca pela brasilidade criminológica (ANDRADE, 2012), o que nos leva a analisar nosso sistema de controle penal a partir de sua constituição histórica, apontando, inclusive, a limitação da categoria classe enquanto via única de interpretação e crítica do

⁶ Eduardo Paes (PMDB) foi eleito prefeito do Rio de Janeiro em 2008, tendo sido reeleito em 2012.

⁷ Nesse sentido, a professora Vera Malaguti Batista (2009): “Começamos, então, por uma observação fundamental de Massimo Pavarini: neguemos que o nosso objeto, a criminologia, tenha sentido por si mesmo. O problema comum da criminologia está na necessidade de ordem numa perspectiva de luta de classes. Embora tenha a União Europeia proscrito o conceito de luta de classes, a verdade é que nunca ela foi tão visível e palpável como na dura conflitividade social do dia-a-dia do capitalismo de barbárie; garotos morrendo ou matando por um boné de marca. A criminologia como racionalidade positiva é uma resposta política às necessidades de ordem que vão mudando no processo de acumulação de capital. Para compreender o seu léxico, seu vocabulário, e sua linguagem temos que ter a compreensão da demanda por ordem.” (p.04)

poder punitivo no Brasil (FLAUZINA, 2008; ANDRADE, 2012). O sistema de controle social brasileiro foi erigido e segue funcionando com bases racistas, sendo a questão racial - que não se dissolve na categoria classe, apesar de se relacionarem diretamente - elemento fundante do poder punitivo nacional.

Do ponto de vista do desenvolvimento do trabalho, foi fundamental a revisão bibliográfica em criminologia, buscando também aportes teóricos da sociologia do controle e do direito da cidade. Além disso, realizamos pesquisa documental, coletando dados fornecidos pela prefeitura do Rio de Janeiro sobre a instalação, missão e funcionamento da guarda, além da sua distribuição no território da cidade estudada. Por fim, colhemos informações fundamentais a partir de observação não-estruturada⁸ – orientada pela hipótese de trabalho - sobre a atuação da guarda municipal em áreas centrais do Rio de Janeiro em abordagens realizadas sobre trabalhadores ambulantes, ou conversando informalmente com alguns deles sobre a atuação da instituição.

Desse modo, propomos uma aproximação da criminologia de corte crítico em torno da guarda municipal, buscando compreender a inserção dessa instituição em uma conjuntura de fortalecimento de processos verticalizados de controle socioespacial.

2. A EXPANSÃO DO PODER PUNITIVO

A expansão do chamado "Estado penal" é um fenômeno que vem sendo notado e discutido por diversos autores nos últimos anos (WACQUANT, 2007; 2011; 2012; ANDRADE, 2012; 2013; BATISTA, 2011; 2012). Nesse contexto, a expansão de políticas penais de caráter notadamente autoritário e segregador tem sido apontada como uma característica central do modelo neoliberal de organização socioeconômica⁹.

⁸ Nas palavras de Laville & Dionne (1999) a observação não-estruturada não é realizada sem guia, pois “se ela se pretende científica, se baseia em uma hipótese, o pesquisador não está sem segundas intenções ainda que queira evitar os *a priori*”.

⁹ O sociólogo Loïc Wacquant (2012) propõe uma “especificação sociológica do neoliberalismo”, ampliando o tradicional enfoque econômico do fenômeno. Nesse sentido, Wacquant entende que o neoliberalismo é um projeto político transnacional que “visa refazer o nexos entre mercado, estado e cidadania a partir de cima” (p.31). Isso a partir da desregulação econômica, da retração das políticas de bem-estar, da expansão do aparato penal e do fortalecimento da alegoria cultural da responsabilidade individual.

Em um primeiro momento, a ideia de expansão de uma faceta - a penal - de um Estado que se propõe mínimo pode parecer contraditória. Entretanto, conforme afirmou o filósofo francês Michel Foucault (2008), a ideia de segurança é inerente a própria ideia de Estado liberal: as condições de segurança são o inverso e a própria condição do liberalismo. Nesse sentido, a professora Vera Batista (2003) discutindo a aparente contradição do acirramento da intervenção punitiva em tempos de hegemonia liberal aduz que:

Essa nova ordem traz estratégias de privatização e desregulamentação junto a preservação da “pureza da vida consumista”, produzindo exigências políticas contraditórias porém complementares: por um lado a exigência de incremento das liberdades do consumidor e, por outro, o discurso de “lei e ordem” para as vítimas do processo de privatização e desregulamentação, os consumidores falhos. O ideal de pureza da pós-modernidade passa pela criminalização dos problemas sociais. (p.79)

No desenvolvimento das categorias do biopoder, Foucault (2008) narra que, desde a sua constituição, o Estado liberal se propôs a gerir perigos, perigos estes que não são mais externos à sociedade (tais como a guerra, o apocalipse ou a peste), mas inerentes ao próprio Estado, ocorrendo uma "invasão de perigos cotidianos" (FOUCAULT, 2008). Nesse contexto, o medo principal é o da degeneração da sociedade, e os próprios indivíduos pertencentes àquele espaço passam a constituir um perigo aos interesses coletivos (FOUCAULT, 2008). É justamente desse modo que se percebe a correlação necessária no liberalismo entre liberdade e segurança: a liberdade de um indivíduo deverá ser sempre limitada de modo a não afetar a segurança dos demais.

No modelo neoliberal, a criação do medo e a gestão de perigos parece ter atingido seu ápice, nesse processo que se convencionou chamar de expansão do Estado penal, conforme já dissemos, com a reconfiguração da sociedade em "sociedade de risco" (BELLI, 2004). Com a hegemonia neoliberal, o Estado possui cada vez menos poder e espaço para gerir os mais diversos aspectos da sociedade, passando por um esvaziamento social e político (ARANTES, 2000). Nesse contexto, o controle de caráter repressivo é a única tábua de sobrevivência que o capital concede - pois funcional à acumulação e manutenção da ordem - aos Estados cada vez mais deslegitimados. (WACQUANT, 2011).

Desse modo, para evitar a dita "degeneração" da sociedade, a ideia de ordem pública através do ordenamento do espaço urbano se torna cada vez mais

central. Nesse contexto, o controle penal exercido pelo Estado, longe de se limitar aos processos de aprisionamento, se propõe a gerir diversos momentos e espaços da vida social (WACQUANT, 2011). A "arte liberal de governar" de que fala Foucault (2008) se consubstancia, assim, contraditoriamente, em uma formidável extensão dos mecanismos de controle, sendo a vigilância uma característica central dessa forma de governo.

O medo da desordem - alimentado constantemente pela mídia -, gera, assim, demandas crescentes por ordem: nesse contexto, o programa de tolerância zero e os discursos da lei e ordem, importados dos Estados Unidos, são grandes expressões das respostas dadas a essa demanda. Esse programa de controle parte da premissa de que são necessárias respostas duras mesmo contra as condutas menos graves, de modo a coibir os crimes mais graves (BELLI, 2004). Nesse sentido, é que se visualiza a funcionalidade da expansão da faceta penal em um Estado que se propõe mínimo:

Como o sistema de segurança pública não pode e não irá dar vazão a esse fluxo insano de demanda punitiva e de transferência de responsabilidades, é ele que aparece cada vez mais como ineficiente, voltando a demandar mais sistema, justo para compensar a anterior ineficiência. Sua hipertrofia, resultado da hegemonia do "eficientismo penal" (mais conhecido por Movimento de Lei e Ordem), e a política criminal dos contemporâneos Estados neoliberais vão tornando cada vez mais superpostos os limites entre a (des)ordem e a criminalidade. Exsurge daí a falácia da ideologia do Estado mínimo, pois ao Estado neoliberal mínimo no campo social e da cidadania passa a corresponder um Estado máximo, onipresente e espetacular no campo penal. (ANDRADE, 2013, p.08)

O movimento lei e ordem e as práticas da tolerância zero, nesse contexto, foram apropriados por diversos países do mundo ocidental, através de um forte marketing ideológico. O Brasil, inclusive, está entre os países que teve políticos como assíduos visitantes da cidade de Nova York, cidade que representou o ideal de um modelo especialmente punitivo de segurança pública (BELLI, 2004; WACQUANT, 2011).

No Brasil, somada a essa influência, vivenciamos nos últimos anos um período transicional, de saída de um modelo ditatorial para um democrático. Conforme afirma a historiadora Gizlene Neder (1997), não é incomum que após a saída de períodos políticos autoritários, a ideia de medo da desordem seja seguida por uma especial repressão. Desse modo, no Brasil, a década de 90 do século XX

foi marcada por uma forte sensação de medo e insegurança (BELLI, 2004) e representou a consolidação de um paradigma de segurança pública, em um Estado supostamente democrático, cujo centro é a garantia de ordem¹⁰.

A demanda por ordem, então, aumenta progressivamente, diante da impossibilidade da obtenção de uma resposta satisfatória, em um quadro marcado pela insegurança social. O recrudescimento da demanda leva a uma hipertrofia das instituições responsáveis pela execução das políticas de segurança pública tais como a polícia civil, a polícia militar e os agentes prisionais¹¹.

Esse crescimento ilimitado da demanda por ordem e da criminalização de qualquer conduta tida como "incivilizada" (ZACKSESKI, 2000) faz com que progressivamente todo o aparelho estatal concentre seus esforços em mecanismos de repressão. E é nesse contexto que é possível identificar uma mudança no paradigma de atuação da guarda municipal em algumas capitais brasileiras.

3. GUARDA MUNICIPAL “POLICIZADA”: DA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO AO CONTROLE SOCIOESPACIAL AUTORITÁRIO.

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.

¹⁰ “No confronto entre a defesa da ordem (simbolizada na defesa do Estado e das instituições e no controle dos espaços públicos) e a defesa dos sujeitos (simbolizada na defesa das pessoas), o objeto primário da segurança pública é a ordem (daí o adjetivo “pública”) e em função dela a incolumidade (das pessoas e patrimônio), sendo a sua competência, neste sentido, reconduzida ao campo do controle da “criminalidade”, ou seja, à competência do sistema de justiça penal. Dessa forma, muito embora o âmbito de exercício de poder da segurança pública se defina em termos preventivistas, de atuação antes do crime, nele se focaliza e com ele se intersecciona hibridamente.” (ANDRADE, 2013, p.05)

¹¹ Esta ideia é desenvolvida por Vera Andrade no texto "Movimentos Contemporâneos de Controle do Crime", disponível em: <<http://www.geocities.ws/criminologia.critica/artigos/movimentos.pdf>>.

A instituição conta com previsão na Constituição Federal de 1988¹², que prevê a criação das guardas municipais como instrumentos de proteção do patrimônio público. Nesse contexto, a guarda municipal era vista como alternativa de presença pública não-militarizada no dia-dia das cidades, que atuaria a partir da lógica da horizontalidade no âmbito da relação com o cidadão e na resolução de conflitos (MELLO, 2011).

Apesar de prevista no capítulo relativo a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, a guarda municipal não é listada pelo caput do art. 144 da Constituição Federal como um dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Ainda assim, a instituição é encarada como protagonista de um recente processo de descentralização das políticas de segurança pública (PAES, 2010; VERÍSSIMO, 2010; MELLO, 2011), perspectiva que se harmoniza com os debates em torno do fortalecimento dos municípios na formulação e execução de políticas públicas que se relacionem com temas sociais fundamentais.

No campo da segurança, o fortalecimento das guardas municipais significaria, em tese, apostar em uma alternativa ao policiamento ostensivo e tradicionalmente repressivo da Polícia Militar estadual, além de possibilitar intervenções públicas mais efetivas, diante da maior proximidade das prefeituras com os conflitos e problemas específicos de cada espaço urbano (MELLO, 2011).

A tendência de fortalecimento e ampliação de competência da guarda municipal pode ser constatada, de um ponto de vista formal, a partir de breve leitura da Lei nº 13.022, sancionada em 08 de agosto de 2014, que institui normas gerais para as guardas municipais. A legislação, a despeito da ausência de autorização constitucional, amplia significativamente o rol de competência das guardas, inserindo de forma clara a instituição no campo da segurança pública. Na realidade, a recente lei vem autorizar expressamente um conjunto de atribuições que, na prática, já são realizadas por algumas guardas municipais, à exemplo da segurança de grandes eventos. Além disso, fomenta a ação conjunta da guarda municipal com corporações tradicionais da segurança pública, seja a nível estadual (polícia militar e civil) ou federal (polícia federal).

¹² A Constituição (1988) prevê a criação de Guardas Municipais no Art. 144, § 8º. Nos termos do referido dispositivo: "Art. 144: § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei."

O novo marco normativo, que aposta na legitimação da guarda municipal enquanto instituição de proteção da ordem urbana, estabelece princípios mínimos de atuação, dentre os quais a proteção dos direitos fundamentais, o exercício da cidadania e das liberdades públicas, além de adotar uma perspectiva de prevenção dos conflitos, aparentemente apostando no distanciamento do modelo militarizado de policiamento ostensivo. Ocorre que, contraditoriamente, a lei conta com previsões que parecem reforçar – simbólica e materialmente – práticas repressivas, como a autorização do uso de armas de fogo.

As contradições da legislação podem ser identificadas de forma mais nítida a partir da observação e análise crítica da efetiva atuação das guardas municipais nos espaços urbanos, especialmente nas grandes cidades. O interesse desse trabalho não foi realizar análise detida do marco normativo que regula as guardas municipais, mas propor uma – ainda incipiente – discussão criminológica acerca das incongruências entre o discurso que legitima a guarda municipal - enquanto possível mecanismo alternativo e democrático de resolução institucional de conflitos - e a prática cotidiana marcada por um *ethos* repressivo e punitivo.

Nesse sentido, a instituição parece passar por um processo de deformação de suas práticas, que desrespeita, inclusive, seu marco constitucional. Essa deformação se consubstancia na ampliação desenfreada do leque de competência, pela organização e equipamentos utilizados – à exemplo das armas de fogo, no caso de algumas cidades, como Salvador (BA) – e principalmente pela subjetividade punitivo-penal (SCHEINVAR; COIMBRA, 2012) que parece orientar a atuação da instituição. Assim, uma agência que formalmente não integra o sistema penal, atua a partir de uma perspectiva punitiva e socialmente verticalizada, inserindo-se nos mecanismos de segurança pública, criminalizando sujeitos que – diante do modelo segregador de organização espacial – são considerados desviantes e devem ser neutralizados.

A atuação da guarda municipal nas grandes cidades parece ser definida a partir da diferenciação de tratamento a depender da natureza dos conflitos e dos seus protagonistas. Assim, a depender do capital social do interlocutor, a resolução do conflito pode se dar sob o signo da cidadania ou da criminalização. As guardas municipais têm sido denunciadas constantemente por movimentos sociais e militantes dos direitos humanos pela sua prática seletiva e autoritária na gestão do

espaço urbano, atuando como vetor de criminalização de sujeitos considerados “fora do lugar”, estranhos às regiões valorizadas das cidades e virtuais responsáveis pela desordem e criminalidade.

O aparato de segurança pública municipal, afastando-se do modelo original de uma via democrática de presença pública no espaço urbano, vai se consolidando como um dos principais mecanismos da política tupiniquim de tolerância zero, sempre “na busca da ordem urbana contra a impureza dos flanelinhas, camelôs e mendigos” (BATISTA, 2003, pag.80).

Essa busca da pureza, orientada por um ideal racista e higienista, é uma das características que compõem o complexo mosaico da demanda por ordem contemporânea. Os setores urbanos dominantes buscam se distanciar dos problemas sociais, estruturalmente produzidos por um modelo de organização da sociedade que parece passar por um processo de esgotamento de possibilidades civilizatórias (MENEGAT, 2012). Esse distanciamento é exigido a partir do discurso da segurança e da ordem pública, que legitima a crescente criminalização dos conflitos sociais (BATISTA, 2003).

Nesse contexto, as guardas municipais passam por um processo intenso de policização, representando “mais do mesmo” na tradição autoritária, punitiva e seletiva do controle social no Brasil, criminalizando sujeitos não convidados para a “festa dos incluídos”¹³ que consubstancia as regiões valorizadas das nossas cidades. A análise da guarda municipal do Rio de Janeiro nos ajudará a compreender esse processo.

4. A GUARDA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: ANALISANDO O CASO DO RIO DE JANEIRO

¹³ A expressão foi utilizada por Maria Rita Kehl em outro contexto, mas pensamos que, na atual conjuntura, pode ser utilizado exemplarmente para designar metaforicamente os espaços urbanos centrais.

Diante do contexto apresentado, fizemos a opção por abordar de maneira um pouco mais detida o caso concreto da cidade do Rio de Janeiro pelas razões de ordem teórico-prática discutidas na introdução.

A cidade é conhecida pelo grande potencial turístico que possui e, em razão disso, imagens negativas de violência, insegurança e demais desordens espaciais veiculadas pela grande mídia são tidas como altamente prejudiciais pelos empresários e governantes locais.

Após um período de intensa instabilidade na década de 90, o Rio de Janeiro passa por um processo de tentativa de resgate da vocação cultural e turística da cidade, o que vem sendo feito através de uma forte repressão das áreas mais pobres, tradicionalmente associadas ao tráfico de drogas. A repressão tem como política cardeal a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em algumas das favelas e morros da cidade.

A forma militarizada e os termos bélicos utilizados para a sua implantação, entretanto, fizeram com que esse modelo - uma distorção das polícias comunitárias¹⁴ - fosse criticado¹⁵ desde as primeiras ocupações por diversos estudiosos da questão criminal (BATISTA, 2012).

Entretanto, se é assim que a política repressiva tem funcionado nos bairros populares, as zonas centrais da cidade tem sido alvo de outras formas de higienização dos espaços e nesse sentido a guarda municipal tem cumprido papel de destaque. A ideia de "reconquista de território" não está só nas favelas e nas UPPs.

Criada no Rio de Janeiro pela Lei Municipal 1.887/1992 e implantada em março de 1993, a guarda municipal possuía inicialmente funções compatíveis com àquelas previstas na Constituição Federal. Entretanto, mudanças progressivas fizeram com que fossem atribuídas cada vez mais funções destoantes do seu papel original, com destaque para a Lei Complementar nº 100 de 2009, aprovada pela

¹⁴ O modelo de polícia comunitária seria, de acordo com Serra e Zaconne (2012), um modelo que possui um forte diálogo com a comunidade onde está instalada, estando atento as demandas da população através, por exemplo, de consultas públicas, além de priorizar a prevenção do crime através da resolução de problemas.

¹⁵ "A pacificação e a ocupação de algumas favelas do Rio deram-se em forma de guerra, com o apoio das Forças Armadas nacionais, instituindo uma gestão policial e policiaesca da vida cotidiana dos pobres que lá habitam." (BATISTA, 2012, p.66)

câmara municipal do município, que instituiu entre outras coisas ser função da instituição:

XII – vigiar os espaços públicos, tornando-os mais seguros em colaboração com os órgãos responsáveis pela segurança pública em nível federal ou estadual;

Com isso, teve-se completamente descaracterizada a organização nos moldes iniciais a que se propunha, assumindo abertamente uma função de colaborar com a repressão e com a segurança pública. Em 2011 foi criada o Grupamento de Operações Especiais (GOE), grupo da Guarda Municipal que possui "mais equipamentos" e "treinamento específico" - em relação aos guarda municipais "comuns" - sendo melhor preparado para lidar com "eventuais conflitos"¹⁶.

Posteriormente, conforme noticiado de maneira efusiva no endereço eletrônico da guarda municipal carioca, foram criadas também em 2011 as Unidades de Ordem Pública, "inaugurando, assim, uma nova forma de atuação no combate à desordem urbana na cidade, garantindo um permanente choque de ordem"¹⁷ em determinados espaços públicos.

E quais espaços seriam esses? Em sua maioria, as áreas do centro e da Zona Sul, sendo os postos das Unidades de Ordem Pública localizados nos bairros do Leblon, Ipanema, Copacabana, Centro, Porto Maravilha, Catete, Flamengo, Glória, Tijuca e Méier.

A cidade do Rio de Janeiro foi uma das principais cidades a sediar a Copa do Mundo de Futebol, ocorrida no Brasil em 2014, e será a cidade sede nas Olimpíadas 2016. Nesse contexto, não é estranho perceber a urgência com que as situações de desordem urbana - tais como prostituição ostensiva em bairros turísticos ou o comércio de rua realizado pelos "camelôs" - são contidas.

A Zona Sul (que inclui bairros como Leblon, Ipanema e Copacabana), o centro da cidade e a zona portuária, têm passado nos últimos anos por um significativo processo de "revitalização" o que inclui a expulsão de todos aqueles que "destoam" da paisagem. A Lapa, por exemplo - bairro localizado no centro da cidade carioca, conhecido pela sua boemia -, foi, nos últimos anos, alvo de uma intensa

¹⁶ Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/gmrio/operacoes-especiais>>. Acesso em: 30 de jul. de 2015.

¹⁷ Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/gmrio/unidades-de-ordem-publica>>. Acesso em: 30 de jul. de 2015.

política de "recuperação", tendo sido palco da "Operação Lapa Limpa" (CARUSO, 2010) e mais recentemente da "Operação Lapa Presente", uma atuação em conjunto de Polícia Militar com outros órgãos estaduais e municipais, a exemplo da guarda municipal¹⁸.

Nesse contexto, a guarda municipal tem sido uma instituição de destaque ao atuar contra as "pequenas irregularidades". A ideia é, nos termos do texto de apresentação do *site* da guarda municipal do Rio, manter um "permanente choque de ordem" de modo a coibir qualquer foco de desordem, desde o estacionamento irregular até ambulantes sem licença, havendo uma especial repressão aos "camelôs" que ocupam as áreas centrais da cidade.

O comércio nas ruas das cidades é uma das estratégias de sobrevivência de grande parte da população excluída do mercado formal; é interessante destacar, inclusive, que a repressão a este tipo de atividade gera muitas vezes inconformidade por parte dos passantes, como pode se notar nas experiências de observação participante. A forma violenta de abordagem, as ameaças ou concretizações de prisões por desacato, a apreensão arbitrária dos materiais - muitas vezes danificando-os - e a ideia de que, diferente de "bandidos", trabalhadores merecem respeito, tem gerado revolta.

A tendência da guarda municipal, a partir da análise realizada, é ocupar cada vez mais um espaço de repressão de condutas, coadunando-se com o processo de expansão do poder punitivo, conforme discutido acima. Esse poder punitivo que assume hoje cada vez mais uma postura de repressão de pequenas "desordens", coopta os mais diversos órgãos para atuar na esfera da punição, em um contexto onde os Estados nacionais perdem progressivamente seu poder na esfera econômica - dominado hoje pelas grandes empresas transnacionais - e se agarram àquele poder que lhes resta - pois útil ao capital -: o penal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹⁸ Mais do que apenas a violência, a gestão da segurança pública - baseado nos modelos de tolerância zero - preocupa-se com a imposição de um modelo moralista de ordem, sendo possível visualizar no Rio de Janeiro progressivas tentativas de limitar e reprimir o uso de bebidas alcoólicas nos espaços públicos ou em tentativas de diminuir a circulação de jovens - mesmo aqueles de classe média - no período noturno.

A opção de discutir a guarda municipal *pelas mãos da criminologia*¹⁹ responde a alguns anseios. A construção dos objetos de pesquisa da criminologia crítica, tradicionalmente, parte da denúncia – metodologicamente fundada - da oposição entre as funções declaradas e as tarefas efetivamente cumpridas pelas agências penais, com relativa ênfase na criminalização primária e no papel do cárcere nas sociedades capitalistas (ZAFFARONI, 2012). Esse campo de investigação, evidentemente, ainda é fundamental e absolutamente aberto para novas interpretações.

Ocorre, todavia, que na atual conjuntura parece fundamental nos debruçarmos com atenção sobre os diversos processos de criminalização secundária em curso nas nossas sociedades. O professor Zaffaroni (2012), na esteira de Foucault, alerta que – mesmo em tempos de grande encarceramento – a população carcerária representa somente o ápice de assujeitamento de determinada classe de pessoas ao aparato de controle.

Por outro lado, é sabido que o controle social formal nem sempre é realizado por agências que integram formalmente o sistema penal (ANDRADE, 2012). A consolidação contemporânea do Estado Penal resulta não só no fortalecimento das agências penais tradicionais (cárcere, justiça criminal, polícias) mas no enraizamento da ética punitiva em outras instituições da burocracia estatal.

Da mesma forma, esse controle punitivo – realizado ou não por agências penais – muitas vezes não recai sobre condutas juridicamente definidas como delitos, mas sobre condutas e pessoas rotuladas pelo *establishment* como desviantes. Como desenvolvido anteriormente, as grandes cidades são arenas da superposição discursiva entre a *criminalidade urbana* e a *desordem* produzida por essas pessoas/condutas desviantes. Nesse contexto, os variados aspectos do controle social fundado em uma perspectiva punitiva devem ser, ao que parece, objeto da criminologia (CARVALHO, 2013).

A guarda municipal, como discutido, é um mecanismo de controle voltado para segmentos específicos da sociedade, atuando em áreas urbanas delimitadas e orientada por uma subjetividade penal-punitiva. Ocorre, todavia, que talvez por ainda ser formalmente estranha ao sistema penal, não é comumente estudada a partir de

¹⁹ Título da antologia criminológica da professora Vera Andrade (2012).

um olhar criminológico de viés crítico, sendo, entretanto, recorrentemente objeto de análise da sociologia do conflito.

As análises realizadas nesse campo da sociologia, algumas com as quais dialogamos nesse trabalho, tem apresentado interessantes perspectivas, a partir de abordagens metodológicas inovadoras. Entendemos, contudo, ser imprescindível a aproximação da criminologia crítica em torno do problema. Parece importante para a compreensão ampla dos processos de controle socioespacial contar com as ferramentas teóricas da criminologia crítica, algumas das quais passam despercebidas em análises da sociologia tradicional, como a seletividade estrutural das agências de controle, a inviabilidade metodológica de categorias como “criminalidade” e “impunidade” e a clareza da relação histórica entre processos de criminalização e luta de classes na dinâmica do espaço urbano das nossas cidades.

A abordagem criminológica, que refuta qualquer perspectiva conciliatória com o atual modelo de controle social, nos permitiu pensar criticamente acerca de uma tendência de “policização” das guardas municipais, em especial nas grandes cidades. A atuação das guardas se aproxima progressivamente do modelo autoritário, seletivo e violento que norteia a atuação da polícia militar. Assim, longe de uma mudança de paradigma, estamos assistindo ao fortalecimento da mão punitiva do estado, a partir da inserção dos municípios na dinâmica da punição.

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.

A presença da guarda municipal nesses espaços, diferente do que aconteceria se tanques do BOPE fossem estacionados nas esquinas de Copacabana, não cria nas classes urbanas dominantes a desagradável sensação de policização das suas vidas. A guarda serve para ser gentil com uns e, diante do interesse “público” de preservação da ordem, autoritária e violenta com os “outros”, que, afinal de contas, não deveriam mesmo estar ali.

O atuar intransigente das guardas municipais contra desvios e pela preservação da ordem, na realidade, consubstancia à intransigência de uma forma social que reproduz contradições na mesma velocidade que reprime e controla a diversidade. Baratta (2011) já chamava nossa atenção para a ideia de que, em certo sentido, desvio pode significar diversidade. Nesse sentido:

a sociedade desigual é aquela que teme e reprime o diverso, por que a repressão do diverso é uma técnica essencial para a conservação da desigualdade e do poder alienado. Eis aqui porque quanto mais uma sociedade é desigual, maior é a inflação das definições negativas do desvio (p. 208).

A criminalização dos conflitos urbanos é uma das principais estratégias para manutenção da homogeneidade social de determinados territórios, controlando o diverso, e evitando o contato direto dos setores dominantes com as contradições derivadas do modelo de organização social vigente. Assim, afasta-se, ainda, a má consciência em relação à situação desumana na qual o “outro” sobrevive, habita e trabalha. Afinal de contas, a “segregação dos territórios sempre foi uma heterotopia perseguida pelas sociedades de classe” (MENEGAT, 2012, p.03).

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, V. **Pelas Mãos da Criminologia: O controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

_____. **A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública**. *Revista Sequência*. Florianópolis, n. 67, p.335-356, dez. 2013.

_____. **Movimentos Contemporâneos de Controle Do Crime**. Disponível em: <<http://www.geocities.ws/criminologia.critica/artigos/movimentos.pdf>>. Acesso em: 10 de jul. de 2015.

ARANTES, O; Maricato; E; Vainer, C (orgs). **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. 3ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica ao Direito Penal: Introdução à sociologia do direito penal**. Tradução: Juarez Cirino. 6ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, V. M. **O Medo na Cidade Do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **Criminologia e Política Criminal**. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. Rio de Janeiro, vol. 01, nº02, jul.-dez. de 2009.

_____. **Introdução Crítica à Criminologia Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

_____.(org.). **Paz Armada: Criminologia de Cordel**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2012.

_____. **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012

BELLI, B. **Tolerância Zero e Democracia no Brasil**. São Paula: Perspectiva, 2004.

BRITO, F; OLIVEIRA, P (org.). **Até o Último Homem**. São Paulo: Boitempo, 2013.

CARUSO, H. "Choque de Ordem na Lapa": uma análise sobre as lógicas e práticas de policiamento no centro cultural do Rio de Janeiro. In: In: LIMA, R; EILBAUM, L; PIRES, L. **Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada Volume I**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARVALHO, S. **Antimanual de Criminologia. Capítulo I: Ensino e Aprendizagem das Ciências Criminais no século XXI**. 5ªed. São Paulo: Saraiva 2013.

- FLAUZINA, A.L.P. **Corpo Negro Caído no Chão. O Sistema Penal e O Projeto Genocida do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- FOUCAULT, M. **O Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- LAVILLE, C; DIONNE, J. **A Construção do Saber: manual de pesquisa em ciências humanas**. Adaptação da obra: Lana Mara Siman. Tradução: Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999
- LIMA, R; EILBAUM, L; PIRES, L. **Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada Volume I**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- LIMA, R; EILBAUM, L; PIRES, L. **Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada Volume II**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- MELLO, K. S. S. **Cidade e Conflito: Guardas Municipais e Camelôs**. Niterói: Editora da UFF, 2011.
- MENEGAT, M. **Estudos sobre ruínas**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- NEDER, G. **Cidade, Identidade e Exclusão Social**. *Revista Tempo*. Rio de Janeiro, vol. 02, n. 03, pp. 106-134, 1997.
- PAES, V. **Sobre limites e expectativas da sociedade civil com relação a uma política municipal de segurança pública**. In: LIMA, R; EILBAUM, L; PIRES, L. **Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada Volume II**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- SERRA, C. H. A. ; Zacccone, O. **Guerra é paz: os paradoxos da política de segurança de confronto humanitário**. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). Paz armada. Rio de Janeiro, 2012, v. 01, p. 23-46.
- SCHEINVAR, E.; COIMBRA, C. M. B. **Subjetividades punitivo-penais**. In: Vera Malaguti Batista. (Org.). Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 59-68.
- VERÍSSIMO, M. **As políticas de segurança municipal e a construção do conhecimento antropológico**. In: In: LIMA, R; EILBAUM, L; PIRES, L. **Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada Volume II**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- WACQUANT, L. **Punir os Pobres: A nova gestão da miséria nos E.U.A (A onda Punitiva)**. Tradução: Sergio Lamarão. 3ªed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- _____. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

_____. **Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social.** In: BATISTA, V (org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.** Rio de Janeiro: Revan, 2012

ZACKSESKI, C. **Da prevenção penal à “nova prevenção”.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais.* São Paulo, vol. 29, 2000.

ZAFFARONI, E.R. **A Palavra dos Mortos: Conferências de Criminologia Cautelar.** Tradução: Sergio Lamarão. São Paulo: Saraiva, 2012.

7. FONTES

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil,** de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Lei n. 13.022, de 08 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>. Acesso em: 27 jul. 2015.

RIO DE JANEIRO. Endereço eletrônico da prefeitura do Rio de Janeiro. **Grupo de Operações Especiais.** Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/gmrio/operacoes-especiais>>. Acesso em: 30 de jul. de 2015.

RIO DE JANEIRO. Endereço eletrônico da prefeitura do Rio de Janeiro. **Unidades de Ordem Pública.** Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/gmrio/unidades-de-ordem-publica>>. Acesso em: 30 de jul. de 2015.

RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal 1.887/1992.** Disponível em: <<http://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/276019/lei-1887-92>>. Acesso em: 27 jul. de 2015.

RIO DE JANEIRO. **Lei Municipal Complementar nº 100/2009.** Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/00b0b7eb46ba0248032577220075c7db?OpenDocument>>. Acesso em: 27 jul. de 2015.