

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA**

**Kátia Sento Sé Mello**

**Igualdade e Hierarquia no espaço público: análise de processos de  
administração institucional de conflitos no município de Niterói**

**Niterói, RJ – Brasil  
Março de 2007**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA**

**Kátia Sento Sé Mello**

**Igualdade e Hierarquia no espaço público: análise de processos de administração  
institucional de conflitos no município de Niterói**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Antropologia da Universidade  
Federal Fluminense, como requisito parcial  
para a obtenção do Grau de Doutor.**

**Linha de Pesquisa do Orientador: Segurança Pública: Cultura Jurídica, Conflitos  
Sociais e Democracia.**

**Projeto do Orientador: Espaço Público, Democracia e Conflitos em uma perspectiva  
comparada.**

**Niterói, RJ – Brasil  
Março de 2007**

**Banca examinadora:**

---

**Professor orientador: Dr. Roberto Kant de Lima**  
(Universidade Federal Fluminense)

---

**Prof. Dr. Marco Antônio da Silva Mello**  
(Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal do Rio de Janeiro)

---

**Prof. Dr. Michel Misse**  
(Universidade Federal do Rio de Janeiro)

---

**Prof. Dr. Pierre Teisserenc**  
(Université Paris XIII)

---

**Profa. Dra. Ana Paula Mendes de Miranda**  
(Universidade Cândido Mendes e Instituto de Segurança Pública)

**Suplentes:**

---

**Profa. Dra. Simoni Lahud Guedes**  
(Universidade Federal Fluminense)

---

**Profa. Dra. Maria Stella Amorim**  
(Universidade Gama Filho)

**A minha família: Sidney, Davi, Thomaz**  
**Aos meus pais (*in memoriam*): José e Ignez**

**“Tréguas impostas pela violência são sempre apenas provisórias e não pacificam os espíritos. As paixões humanas não se detêm senão perante um poder moral que respeitem”.**

**Émile Durkheim**

## SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>8</b>
<b>Resumo</b> .....	<b>13</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>15</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>17</b>
<b>Introdução: Observar é “contar, descrever e situar os fatos únicos e os cotidianos, construindo cadeias de significação”</b> .....	<b>19</b>
<b>1 – Niterói e suas representações</b> .....	<b>23</b>
<b>2 – A construção do objeto</b> .....	<b>31</b>
<b>Capítulo 1: Construindo cadeias de significação: Espaço Público, Políticas Públicas, Campo de Forças</b> .....	<b>42</b>
<b>1 – Igualdade e Hierarquia</b> .....	<b>46</b>
<b>2 – Igualdade e Hierarquia no Espaço Público</b> .....	<b>49</b>
<b>2.1 – Esfera Pública e Espaço Público</b> .....	<b>55</b>
<b>3 – Políticas Públicas</b> .....	<b>58</b>
<b>4 – Campo de Forças</b> .....	<b>60</b>
<b>Capítulo 2: Os Discursos sobre Segurança Pública</b> .....	<b>64</b>
<b>1 – A inserção das Guardas Municipais no debate sobre Segurança Pública</b> .	<b>67</b>
<b>2 – A Secretaria Nacional de Segurança Pública</b> .....	<b>69</b>
<b>3 – Princípios normativos do Plano Nacional de Segurança Pública</b> .....	<b>72</b>
<b>4 – “Niterói Segurança Máxima”: uma concepção de Segurança Pública do Estado no município</b> .....	<b>79</b>
<b>4.1 – Conselhos Comunitários de Segurança Pública: uma estratégia de segurança do Estado voltada para a dimensão local dos conflitos</b> .....	<b>82</b>
<b>4.1.2 – Niterói: Café Comunitário ou Conselho Comunitário de Segurança?.</b>	<b>89</b>
<b>5 – A perspectiva do NUFEP a respeito da formação da Guarda Municipal</b> .	<b>97</b>
<b>Capítulo 3: Curso, Fóruns, Congressos e Bibliotecas: espaços sociais múltiplos e polifônicos</b> .....	<b>104</b>
<b>1 – O Curso de Formação para a Guarda Municipal de Niterói</b> .....	<b>104</b>
<b>2 – A percepção que os guardas têm do curso</b> .....	<b>121</b>

3 – Fóruns, Seminários e Congressos .....	124
4 – Bibliotecas: por uma percepção da noção de público .....	139
Capítulo 4: Quem são os Guardas Municipais de Niterói? .....	144
1 – Por um perfil nacional das Guardas Municipais .....	144
2 – Os guardas municipais em Niterói .....	148
2.1 – Características da Guarda Municipal de Niterói .....	154
2.2 – A hierarquia na Guarda Municipal de Niterói .....	160
2.3 – A representação dos guardas municipais de Niterói a respeito deles mesmos .....	161
3 – Os “antigos” e os “novos”: a classificação dos guardas a partir do tempo de trabalho .....	173
4 – A perspectiva dos guardas sobre o bom senso .....	175
5 – A perspectiva dos gestores da Guarda Municipal .....	182
5.1 – O bom senso na prática voltada para o comércio ambulante .....	198
Capítulo 5: O sofrimento como recurso de acesso a Direitos: efeitos da política de cadastramento dos camelôs em Niterói .....	205
1 – A perspectiva da Subsecretaria de Segurança Pública e Direitos Humanos sobre a política de cadastramento dos camelôs .....	206
2 – A visita: construção de um perfil de “pobreza” através da aplicação da política de cadastramento .....	218
2.1 – Na casa da Dona Maria – Morro Juca Branco/Fonseca .....	219
2.2 – Na casa da Dona Joana – Caramujo .....	222
2.3 – Na casa do Sr. José – Largo da Batalha .....	223
3 – O camelô como “espectador moral” .....	226
3.1 – Suas histórias e suas representações .....	228
3.2 – O sofrimento teatralizado .....	236
4 – Os atores sociais enquanto “espectador moral” .....	239
Conclusão .....	245
Anexos .....	254
Referências Bibliográficas .....	256

## AGRADECIMENTOS

Após colocar um ponto final no texto que objetiva os esforços intelectuais e emocionais empenhados no processo de desenvolvimento de uma tese, é impossível olhar para trás sem considerar as pessoas e as instituições que permitiram a sua realização. Desta forma, ao contrário do que possa parecer e apesar das responsabilidades exclusivas do pesquisador pela autoria da escrita, este é um trabalho coletivo.

Nesta sessão destinada aos agradecimentos, as palavras parecem não dar conta da imensa gratidão que tenho por aqueles que, de perto e de longe, acompanharam passo a passo este momento, compartilhando comigo a paixão pelo ofício da Antropologia e o amor pela vida. Mesmo assim, ainda que finitas, não poderia deixar de expressá-las.

Gostaria de agradecer em primeiro lugar ao meu orientador, Roberto Kant de Lima, pelo seu rigor acadêmico e pela sua generosidade em transmitir experiências e conhecimentos no ramo da Antropologia, pela confiança depositada em mim e pelo encorajamento constante durante os quatro anos do doutorado. Os desafios por ele apresentados permitiram que eu compreendesse que os erros não derivam de culpas, mas de responsabilidade e que os conflitos, ao contrário de desestruturarem relações, permitem o estabelecimento de formas mais transparentes e não autoritárias de interações sociais.

Ao Professor Marco Antonio da Silva Mello, também não poderia deixar de agradecer a generosidade, o incentivo e a vibração ao longo deste tempo.

Na Universidade Federal Fluminense encontrei um ambiente de alta qualidade acadêmica, mas também de acolhimento. No PPGA é marcante uma prática cotidiana de incentivo dos professores para a participação dos alunos e pesquisadores nos diferentes fóruns de debate, como também no trabalho de campo. Gostaria de agradecer especialmente àqueles



que não só pelas contribuições teóricas, mas também pelo seu afeto, tornaram a realização desta tese uma atividade instigante e prazerosa: Simoni Guedes, Eliane Cantarino, Laura Graziela e Paulo Gabriel que, de professor, tornou-se um grande amigo.

Outros professores também incentivaram e, em diferentes fóruns, apontaram críticas e sugestões valiosas ao meu trabalho: Luiz Roberto Cardoso de Oliveira, Sofia Tiscórnia, Daniel dos Santos, Fernando Acosta, João Trajano Sento-Sé e José Vicente Tavares dos Santos.

No NUFEP, núcleo de pesquisa do qual sou integrante, encontrei uma multidão de pessoas queridas que compartilharam de perto o percurso e as questões desenvolvidas neste trabalho. Seria necessário mais umas tantas páginas para enumerar os nomes daqueles que aí atuaram ou continuam atuando. A eles também dedico o meu afeto.

Aos amigos do NECVU, da UFRJ, sou igualmente grata pelo companheirismo, pela amizade e pelos imensos debates que permitiram os meus primeiros passos na direção do estudo aqui realizado. Tenho um carinho especial por aqueles que, junto comigo, iniciaram esta experiência: Paulo Tavares, Íola, Júlia, Alejandro e Heloísa.

Não poderia deixar de registrar minha gratidão aos guardas municipais e camelôs, interlocutores sem os quais esta tese não se realizaria.

Entre as pessoas que me deram a oportunidade de exercer o magistério, atividade pela qual tenho enorme paixão, não posso deixar de agradecer aos colegas, amigos, funcionários e alunos das Faculdades Integradas Hélio Alonso. Dráuzio Gonzaga, Nailton Maia, José Guilherme, sempre estimularam este trabalho, compreenderam os momentos em que precisei me ausentar e mantiveram o coração e as portas abertas para eu voltar. Com imensa amizade, tornaram-se grandes referências para mim. Aqui também seria necessário mais um tanto de páginas para enumerar os agradecimentos, mas não poderia deixar de citar aqueles que sempre me apoiaram com carinho e que cotidianamente tornam o ambiente da FACHA

acolhedor: Fernando Sá, Marcello Freitas, Román, Paulo César (o PC), Marcos Alexandre, Rosângela, Ângela, Valderez, Paulinho do Cavaco, Marcus Vinicius, Roberto Moura (sempre lembrado), Paulinho Sergio, Eduardo Pessoa, Rotberg, André Lídio, Aristides, Maria Beatriz de Araujo, Walmir, Lucielma, Marcelão, Aline, Carol, Rafael, Tião e os outros porteiros. Teresa Viana compartilhou alegrias e angústias durante a pesquisa, assim como Deane, que generosamente também leu e me ajudou a revisar partes importantes da tese. Ao Professor Hélio Alonso pela oportunidade e pela construção de um espaço como este.

No Instituto de Segurança Pública encontrei igualmente pessoas acolhedoras que comigo compartilham o exercício de pensar políticas públicas de segurança. Sou grata particularmente ao Renato Dirk e ao Leonardo Silva que, com generosidade, colaboraram na confecção das tabelas e dos mapas que apresento neste trabalho. À Iara Cruz, Simone Maiato, Marcella Beraldo, Ana Luiza, Andréia, Joice, ao Mj. Marcus, Mj. Teixeira, João Batista, Elizabete Bastos, Cel. Robson, Cel. Kátia, Felipe Maia, Bárbara, Marcus Vinicius, Wesley, Paulinha, Leozinho, Marcus, Juliana, Isabela, à querida Katinha e a todos os outros.

Lana Lage e Carlos Eduardo Medawar, com os quais, a partir da experiência do ISP, passei a compartilhar da amizade e admiração.

Não poderia deixar de agradecer ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – durante os quatro anos de realização do doutorado, dos quais, um ano em estágio no programa CAPES-COFECUB em Paris. Neste programa tive a oportunidade de conhecer e dialogar com professores que bem de perto colaboraram com suas críticas e sugestões: meu co-orientador em Paris X – Nanterre, Daniel Cefaï; René Lévy, do CESDIP; Laurent Thévenot, da EHESS; Francis Bailleau, do IRESCO e os integrantes do IPRAUSS. À Pierre Teisserenc, Cécile Blatrix e Muriel Tapie, não poderia deixar de agradecer o encorajamento, a disponibilidade e a generosidade com que me receberam no CERAL/Paris 13 e a alegria com que compartilharam comigo dos espaços públicos de Paris.

Em Paris conheci pesquisadores que, à época, compartilharam comigo a busca pelo objeto de tese e que acabaram tornando-se grandes amigos. Um especial agradecimento à: Adriana, Clewton, Débora, Flavia, Grasi, Paula, Lucio, Sel, Mateus, Newton, Carlos, Gentil, Bia, Luciana. À Patrícia Couto que, mais do que companheira da UFF, compartilhou comigo a amizade e os imponderáveis da vida no exterior. À Sonia Magalhães, uma amizade que foi dádiva da vida.

Outros tantos amigos, em particular – alguns dos quais também integrantes do NUFEP: Lúcio, Virginia, Érika, Vivian, Andréia, Miriam, Biral, Soraya, Lucía e Lênin, especialmente pela interlocução nos assuntos referentes aos camelôs. Luiz Figueiras e Brígida, que discutiram comigo em sala de aula e leram as primeiras versões desta tese, além de compartilharem os percursos do doutorado.

À Solange Cretton, cuja mão esteve sempre estendida ao longo do Atlântico, quando eu me encontrava na França, ao Fabio e à Letícia, pela amizade, estímulo e admiração, todos sempre abertos a ouvir as minhas questões de campo e as angústias impostas por dúvidas e prazos a cumprir.

À Gláucia Mouzinho, colega do doutorado, de trabalho e do NUFEP, com quem construí uma amizade que eternamente nutrirei.

À Teresa Cristina, Luiz Bernardo, André Ferrari, Isabel e Natali, Cris e Adalberto, amigos de todas as horas.

Outros ainda, amigos precoces na vida, cúmplices de todos os momentos, são responsáveis pela oportunidade de escolha que fiz deste ofício. Com eles a minha dívida é eterna. Fátima Tavares, Michel Misse e Ana Paula Miranda nunca me deixaram ceder aos obstáculos e sempre compartilharam comigo as alegrias e as dores humanas.

À Indis, sempre amorosa, não deixa a minha casa cair enquanto estou ausente.

À Georgina, ouvinte assídua, que, com afeto, me auxilia a colocar os pingos nos is.

Ao meu irmão Alexandre, pela recordação constante da infância que se atualiza no presente. Aos irmãos Ana Paula e Zé Henrique, aos amigos Anelise, Paulo, Bia e Celeste, presenças que acalentam o meu coração.

À Sueli Lemos Sento Sé, pela sua força, pela sua compaixão e pelo carinho que sempre trouxe para mim.

À Rosane (uma sólida recordação) e Zezé, que me receberam como uma filha. Zezé ainda hoje me ajuda a colocar a casa nos eixos.

Ao meu pai, que me ensinou a sonhar e a minha mãe, que me ensinou a pôr os pés no chão. A certeza do seu amor alivia a saudade da ausência deixada.

Aos amores da minha vida: Sidney, Davi e Thomaz, pela compreensão e pelo carinho com que acompanharam esta trajetória, me ajudaram a colocar um ponto final nesta tese.

## RESUMO

Esta tese tem por objetivo principal a compreensão das abordagens sobre segurança pública, administração de conflitos e apropriação do espaço público a partir da descrição e interpretação das práticas e discursos presentes no *campo de forças* (Bourdieu, 1989) que se constituiu no espaço público do município de Niterói com a implementação de duas políticas públicas realizadas pela Secretaria de Segurança Pública e Direitos Humanos desta cidade no período compreendido entre junho de 2002 e junho de 2006.

Uma destas políticas visou à reestruturação e à consolidação da Guarda Municipal de Niterói através da organização e implantação do *Curso de Formação em Políticas Públicas de Segurança Pública e Social Municipal* para os guardas de Niterói por meio de uma parceria entre a Prefeitura da cidade, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e o Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas da Universidade Federal Fluminense. A outra, organizada e executada pela Secretaria de Segurança Pública e Direitos Humanos de Niterói, tomou por base o cadastramento dos “camelôs” e a emissão de licenças para que pudessem exercer as suas atividades.

Apesar das mudanças e das propostas baseadas em princípios do Estado Democrático de Direito que vêm ocorrendo no âmbito da implantação de políticas de Segurança Pública voltadas para os municípios desde os anos de 1990, são flagrantes os conflitos abertos entre guardas municipais e “camelôs” nas principais cidades do Brasil, expressando princípios repressivos e violentos na maneira como estes conflitos são resolvidos.

A pesquisa demonstrou que as principais dificuldades que o governo local de Niterói tem encontrado na implantação de mecanismos igualitários e universais de administração institucional de conflitos no *espaço público* (Kant de Lima, 2001 e Cardoso de Oliveira, 2002) dizem respeito, de um lado, à persistência de um *habitus* (Bourdieu, 1989) na prática

dos guardas municipais, baseado na repressão, e, de outro, na recusa que os “camelôs” apresentam em perceber princípios impessoais como constitutivos de práticas de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Camelô, Conflito, Esfera Pública, Espaço Público, Guarda Municipal, Hierarquia, Igualdade, Política Pública.

## ABSTRACT

The main goal of this study is to comprehend how public security, administration of conflicts and appropriation of the public space took place in the city of Niterói. It is based on the description and analysis of practices and discourses present in the *Field of Power* created in view of two public policies carried out by the Secretary of Public Security and Human Rights of the city between June 2002 and June 2006.

One policy targeted the restructuring of the *Guarda Municipal* of Niterói from a continuing education course, organised by the City Council of Niterói, the National Secretary of Public Security of the Ministry of Justice and *Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas* of the *Universidade Federal Fluminense*, to form and capacitate guards on public policies, public security and administration of conflicts in the public space. The other policy was focused on the registration, licensing and resettlement of *camelôs* to organise their activity throughout the city.

Despite of these policies, which were based on the principles of the Democratic State of Right that have been ruled the Public Security in Brazilian City Councils since 1990, there are remarkable open conflicts between *guardas municipais* and *camelôs* in many Brazilian cities, emphasising the repressive and violent way that these conflicts are dealt by the Public Power.

This study demonstrated that the main difficulties to local government of Niterói to establish equalitarian and universal mechanisms to solve social conflicts in the public space is due to, on one hand, an *habitus* based on repression that persist within the actions of the *guardas municipais* and, on the other hand, a refuse of the *camelôs* to accept impersonal and universal rules as constituents of public policies.

**Keywords:** *Camelôs*, Conflicts, Equality, *Guarda Municipal*, Hierarchy, Public Policy, Public Security, Public Space.



## RÉSUMÉ

L'objectif principal de la présente thèse est de comprendre les différentes approches de la sécurité publique, de la gestion de conflits et de l'appropriation de l'espace public à partir de la description et de l'interprétation des pratiques et des discours présents sur le *champ des forces* (Bourdieu, 1989), qui s'est constitué dans l'espace public de la ville de Niterói, à partir de deux politiques publiques mises en œuvre par le Secrétariat à la Sécurité Publique et aux Droits de l'Homme de cette municipalité, au cours de la période comprise entre juin 2002 et juin 2006.

Une de ces politiques visait la restructuration et la consolidation de la Garde Municipale de Niterói, avec l'organisation et la mise en place du *Cours de Formation en Politiques Publiques de Sécurité Publique et Sociale Municipale*, s'adressant aux gardes de Niterói, dans le cadre d'un partenariat entre la Ville, le Secrétariat National à la Sécurité Publique du Ministère de la Justice et le Noyau Fluminense d'Études et de Recherches de l'Université Fédérale Fluminense. L'autre, organisée et exécutée par le Secrétariat à la Sécurité Publique et aux Droits de l'homme de Niterói, était basée sur la mise à jour de l'immatriculation des « camelots » et la délivrance de licences leur permettant d'exercer leurs activités.

Malgré les évolutions et les démarches basées sur les principes de l'État Démocratique de Droit qui ont cours dans le cadre de l'implantation de politiques de Sécurité Publique pour les villes, depuis les années 1990, les conflits ouverts entre gardes municipaux et « camelots » sont flagrants dans les principales villes du Brésil, et révèlent des principes répressifs et violents, dans la manière dont ils sont résolus.

Ainsi, il s'agit de comprendre pourquoi les collectivités locales rencontrent autant de difficultés dans la mise en place de mécanismes égalitaires et universels de gestion

institutionnelle de conflits dans l'*espace public* (Kant de Lima, 2001 et Cardoso de Oliveira, 2002).

**Mots-clés:** Camelot, Conflit, Égalité, Espace Public, Garde Municipale, Hiérarchie, Politique Publique, Sphère Publique.