A prefeitura da ordem e a polícia municipal da pobreza: notas para uma crítica da Guarda Municipal de Niterói

Em Niterói, a Guarda Municipal não pode mais ser lida como simples corpo de apoio administrativo, como guarda de patrimônio, dispositivo menor de vigilância cívica ou peça lateral na engrenagem da segurança pública. A própria legislação municipal a integra diretamente ao Poder Executivo, a organiza sobre hierarquia e disciplina e a coloca sob a autoridade suprema do prefeito; a Secretaria de Ordem Pública define sua missão em termos de "poder de polícia", emissão de ordens, sanções, fiscalizações e autorizações para prover o ordenamento urbano; e os planos estratégicos do município falam abertamente em fortalecimento da Guarda como instituição de segurança pública, expansão de efetivo, inteligência e reconhecimento facial. A forma jurídica, a linguagem administrativa e a prática territorial convergem para a mesma conclusão: a Guarda Municipal de Niterói é uma polícia municipal de fato, ainda que juridicamente apareça revestida por uma nomenclatura mais palatável ao discurso progressista da gestão.

A Lei Orgânica de Niterói atribui ao município a manutenção da Guarda Municipal e associa essa função à coordenação do trânsito, à fiscalização urbana e ambiental e à aplicação de sanções cabíveis. A mesma Lei Orgânica define o prefeito como chefe da administração municipal, incumbido de dirigir, fiscalizar e defender os interesses do município. Em termos políticos, isso significa que a Guarda não age à margem da prefeitura nem por iniciativa espontânea de seus quadros. Ela é um braço do Executivo local, uma forma territorial de exercício do poder municipal sobre os corpos, as ruas, a circulação, o comércio popular e os conflitos urbanos. Quando a Guarda humilha camelôs, dispersa pobres, constrange moradores de rua ou atua como força de choque da ordem urbana, ela materializa a vontade administrativa da prefeitura.

Niterói ampliou o efetivo da corporação de cerca de 300 agentes, em 2013, para mais de 700 nos anos seguintes, ao mesmo tempo em que consolidou o CISP, ampliou câmeras, incorporou inteligência artificial e assumiu como política de Estado local o investimento pesado em segurança pública. O Plano Plurianual inclui manutenção da Guarda, manutenção da Cidade da Ordem Pública, instalação de inspetorias regionais, modernização tecnológica, aquisição de bicicletas elétricas e drones; o Pacto Niterói Contra a Violência anuncia câmeras inteligentes, identificação facial e reforço do

policiamento; a prefeitura tratou a expansão da Guarda como prioridade estratégica, o que reforça que há um projeto persistente de municipalização capilar do controle.

Essa municipalização parcial da repressão ajuda a responder a uma questão central. Por que a coerção cotidiana sobre os setores mais precarizados vai sendo transferida para a Guarda Municipal, enquanto a Polícia Militar permanece como força de repressão armada mais concentrada, voltada às operações ostensivas, às incursões territoriais de maior letalidade, ao policiamento criminalizado das periferias e à articulação com o sistema penal? A resposta mais consistente é que a Guarda ocupa o nível molecular da dominação urbana, se encarregando da disciplina miúda, da faxina social permanente, da guerra administrativa contra a sobrevivência informal, da administração dos indesejáveis nos espaços centrais, turísticos e valorizados, liberando as polícias estaduais para funções de maior intensidade armada e maior centralidade no enfrentamento penal. Trata-se de uma repartição funcional do trabalho repressivo. O município assume a contenção diária do pobre visível; o estado conserva a gestão armada dos territórios e da criminalização concentrada. Essa leitura é uma inferência analítica, mas ela é fortemente sustentada pelo fato de que a SEOP define como missão o ordenamento urbano por meio do poder de polícia, enquanto o Pacto municipal combina fortalecimento da Guarda, inteligência, monitoramento e integração com outros órgãos de segurança.

É por isso que camelôs e pessoas em situação de rua são alvos preferenciais da Guarda. Eles ocupam o ponto mais sensível da cidade-mercadoria, a fricção entre a necessidade material de sobreviver e o desejo administrativo de produzir uma paisagem limpa, fluida, atrativa ao consumo, ao turismo, ao capital imobiliário e à autoimagem oficial de cidade inteligente. O ambulante interrompe a fantasia liberal da rua ordenada; a pessoa em situação de rua rasga a propaganda municipal da qualidade de vida; ambos tornam visível o fracasso social que a gestão pretende converter em problema de postura, circulação e segurança. A Guarda entra em cena para traduzir miséria em infração, precariedade em desordem e conflito social em caso de polícia administrativa. Os trabalhos de Kátia Sento Sé Mello são importantes porque mostram que, no processo de descentralização da segurança em Niterói, a reformulação da Guarda e o recadastramento dos camelôs encontraram um obstáculo persistente: um habitus repressivo arraigado na prática dos guardas. Não se trata, portanto, de uma instituição neutra que por acaso resvalava na violência. A repressão é a sedimentação prática, como cultura institucional

que sobrevive aos discursos modernizadores e reaparece toda vez que o conflito urbano exige imposição de autoridade sobre trabalhadores informais. A gestão pode trocar o vocabulário, adornar a política com noções de cidadania e prevenção, mas o chão da rua devolve a verdade do dispositivo.

Carlos Eduardo Pereira Viana, em sua etnografia da Guarda Civil Municipal de Niterói, acrescenta outro elemento essencial ao identificar um "senso comum militarizado" na formação da corporação. O artigo descreve uma instituição formalmente civil, porém moldada por referências disciplinares e imaginários de militarização, inclusive no debate sobre armamento letal e no histórico de preferência da gestão por quadros oriundos da Polícia Militar no comando da área. A página oficial atual dos gestores da SEOP mostra Gilson Chagas à frente da secretaria, e o noticiário recente da pasta mantém a gramática de operações, supervisão, drones, conduções à delegacia e reforço ostensivo nas ruas. O problema, portanto, não se resume à existência da Guarda; ele reside no modo como uma prefeitura que se apresenta como democrática e inteligente absorveu, no plano municipal, técnicas, símbolos e racionalidades da segurança militarizada.

O caso dos camelôs é talvez o laboratório mais revelador dessa engrenagem. A pesquisa de Vanusia Marlene da Silva Drumond, em diferentes trabalhos acadêmicos, mostra que o comércio ambulante em Niterói foi progressivamente empurrado para a órbita da ordem pública e da segurança, produzindo conflitos recorrentes com a Guarda Municipal. Em um de seus textos, o foco recai explicitamente sobre os conflitos gerados pela atuação da Guarda no controle e repressão dos trabalhadores ambulantes; em outro, a autora detalha interações, episódios de violência e disputas de narrativa em torno do ordenamento público; em sua monografia, aparece a percepção, recolhida no trabalho de campo, de que a relação com a Guarda é elemento constitutivo da experiência de trabalhar na rua. O que se vê aí é a criminalização administrativa da sobrevivência popular. O camelô não é tratado como trabalhador que disputa o espaço urbano em meio à crise social; ele é enquadrado como ruído no desenho da cidade organizada para o fluxo mercantil dominante. Esse dado precisa ser politicamente radicalizado. Ao subordinar a atividade ambulante à Secretaria de Ordem Pública, a prefeitura produz um salto qualitativo. Uma questão ligada ao trabalho e à reprodução social é enquadrada por uma gramática policial. O desemprego, a informalidade estrutural, a desproteção social e as barreiras de acesso ao mercado formal são reinterpretados sob a categoria da desordem

urbana. A prefeitura lava as mãos diante da estrutura econômica que expulsa trabalhadores para a informalidade e reaparece, em seguida, como autoridade punitiva que combate a forma concreta pela qual esses trabalhadores tentam seguir vivos. A violência não está apenas na apreensão de mercadorias, ameaças ou no constrangimento direto; ela está no enquadramento institucional que converte uma necessidade social em matéria de repressão.

Com a população em situação de rua, a lógica é ainda mais cruel, porque a presença do pobre sem teto faz explodir a ficção municipal da cidade harmoniosa. Niterói lançou em 2025 o programa Recomeço, com linguagem de acolhimento e reinserção social, inclusive prometendo adoção gradual de Housing First e inserção em programas habitacionais. Ao mesmo tempo, o debate público continuou marcado por denúncias de ações repressivas e por investigação do Ministério Público sobre operações de segurança envolvendo PM, SEOP e Guarda Municipal contra pessoas em situação de rua em 2024. O dado que importa aqui não é escolher entre uma face assistencial e outra repressiva, mas entender a sua coexistência tensa dentro do mesmo aparelho municipal. A mão que promete reinserção é a mesma que administra a visibilidade da pobreza conforme os interesses de circulação, imagem urbana e tranquilidade dos setores proprietários. Essa duplicidade revela muito sobre a prefeitura enquanto forma política. Em abstrato, a prefeitura é a instância administrativa do interesse público. Em concreto, ela regula licenças, fiscaliza usos do solo, organiza posturas, coordena o ordenamento, decide prioridades orçamentárias, firma convênios, define o que deve ser tolerado e o que deve ser removido. Seu poder, portanto, é material, passa pelo orçamento, caneta, norma, agente de rua, drone, câmera, multa, apreensão e presença física armada do corpo municipal. A prefeitura é o nome local do Estado na gestão cotidiana da desigualdade urbana. Em Niterói, isso se manifesta de modo muito nítido porque o município investiu sistematicamente na musculatura da ordem pública enquanto mantinha a cidade socialmente cindida (e isso vem sendo feito de forma deliberada). Niterói continua sendo vendida como vitrine civilizada, município de alto IDHM, qualidade de vida e inovação. O Censo 2022 registrou 481.749 habitantes, e o Atlas Brasil registra índice de Gini de 0,59 em 2010, sinalizando desigualdade elevada. Estudos sobre habitação e estrutura urbana apontam a permanência de um contingente expressivo de moradias em assentamentos precários e um déficit habitacional relevante no município. A cidade brilhante da propaganda convive com a cidade real da segregação, da moradia precária,

do centro disputado, do trabalhador informal perseguido e do pobre tornado excedente urbano.

Os estudos sobre o Centro de Niterói reforçam esse argumento. O episódio sobre o Prédio da Caixa insere o despejo de 2019 num processo de segregação e ameaça aos projetos de revitalização. A Guarda Municipal é o instrumento prático de um urbanismo de classe. Ela não produz sozinha a valorização imobiliária, mas prepara o terreno, limpa o espaço, regula a permanência e disciplina quem embaralha a paisagem desejada pelo capital e pela propaganda oficial. Por isso é insuficiente pensar que a Guarda apenas "ajuda" a polícia. Ela ajuda, sim, mas ajuda de maneira estrutural, ocupando uma camada de gestão repressiva que seria politicamente custosa demais se permanecesse integralmente concentrada na Polícia Militar. A Guarda municipaliza a coerção sobre a pobreza urbana sob um rosto menos traumático para a opinião pública liberal, menos associado ao massacre aberto e mais associado à noção de ordem, cuidado, convivência, fiscalização e prevenção. A polícia estadual entra quando o conflito assume maior carga bélica, maior centralidade penal, risco de confronto armado ou vinculação à guerra territorial das periferias. A Guarda, por sua vez, se encarrega do atrito diário, do extermínio moral da dignidade popular, da produção de obediência no comércio de rua, nas praias, no centro, nos grandes eventos, nas áreas valorizadas e nos circuitos turísticos. Essa divisão funcional redistribui a violência e a torna mais administrável politicamente. O Carnaval de 2026 em Niterói, segundo a SEOP, mobilizou 230 agentes por dia, com drones, repressão a flanelinhas e conduções à delegacia, num exemplo cristalino de como a Guarda assume a linha de frente da ordenação massiva do espaço urbano em momentos de grande circulação.

Há também um problema ideológico que não pode ser subestimado. Rodrigo Neves se apresenta oficialmente como gestor comprometido com justiça social, redução das desigualdades e desenvolvimento sustentável. O Pacto Niterói Contra a Violência fala em paz, participação, prevenção e evidências. O léxico é moderno, progressista, higienizado. No entanto, quando se observa o orçamento, a expansão do efetivo, a centralidade da SEOP, o fortalecimento da Guarda, o investimento em inteligência e monitoramento e a literatura sobre a repressão aos ambulantes, a forma real do projeto aparece com nitidez: trata-se de administrar a desigualdade sem tocar seu fundamento, cercando os efeitos visíveis da crise social com dispositivos cada vez mais tecnificados

de controle. A cidade justa prometida no discurso se converte, no chão, em cidade vigiada, filtrada e segmentada.

Daí decorre uma conclusão politicamente dura. A prefeitura de Niterói é parte ativa da reprodução da ordem urbana burguesa no plano local. Ela arrecada, licencia, planeja, regula, escolhe onde investir, escolhe que aparato fortalecer, a linguagem com que narrará a desigualdade e escolhe também a força que a fará desaparecer do campo visível. A Guarda Municipal é a expressão mais imediata dessa escolha. Sua violência é o momento concreto em que o projeto municipal encontra os corpos que ele precisa enquadrar, mover, amedrontar ou expulsar.

Não basta denunciar a brutalidade de abordagens individuais, embora elas existam e precisem ser nomeadas. É necessário dizer com todas as letras que a Guarda Municipal de Niterói se consolidou como polícia municipal da pobreza, especializada na contenção dos segmentos mais frágeis da classe trabalhadora, e que sua expansão acompanhou a modernização de uma prefeitura que soube unir progressismo de superfície, marketing urbano, urbanismo seletivo e repressão capilarizada. Camelôs, moradores de rua, trabalhadores informais, juventude popular e territórios centrais ocupados por usos não desejados são o laboratório cotidiano dessa política. A cidade elegante precisa de uma polícia que retire do enquadramento tudo aquilo que denuncia sua falsidade. A contribuição histórica da prefeitura para a construção de uma cidade igualitária, portanto, precisa ser medida não pela propaganda institucional, mas pela estrutura concreta da cidade que ela administra. Uma cidade com alto desenvolvimento humano agregado e desigualdade persistente, com déficit habitacional importante, territórios precários numerosos, conflitos contínuos por moradia e uma política sistemática de fortalecimento do aparato de ordem pública não é exemplo consumado de igualdade urbana, mas de gestão eficiente da desigualdade. A prefeitura melhora indicadores, produz obras, amplia tecnologia, moderniza a máquina e, ao mesmo tempo, mantém intocados os mecanismos centrais que fazem da cidade um espaço de privilégio para uns e constrangimento para outros. A Guarda entra onde esse constrangimento precisa assumir forma física.

Se há uma tarefa política imediata, ela consiste em romper o verniz administrativo que protege essa engrenagem. É preciso recusar a ilusão segundo a qual a repressão municipal seria mais branda, mais civilizada ou aceitável do que a repressão estadual. Ela é precisamente o seu complemento necessário, porque trabalha a frio, na rotina, na humilhação diária, na apreensão de mercadoria, expulsão silenciosa, intimidação do

trabalhador de rua e na disciplina de corpos considerados sobrantes. A Guarda é o desdobramento da mesma racionalidade repressiva da polícia militar em escala mais fina, contínua e legitimável perante a opinião pública. O problema de Niterói, no fundo, não é apenas ter uma Guarda violenta. O problema é ter consolidado um modelo de cidade em que a administração da vida urbana depende cada vez mais da vigilância, da filtragem social e coerção sobre os vulneráveis, enquanto o poder municipal segue se apresentando como campeão da justiça social. Essa contradição não será resolvida por cursos de formação, notas públicas ou programas isolados de acolhimento, nem mesmo elegendo novos quadros progressistas à Câmara Municipal. Ela remete à natureza de uma prefeitura que, situada no interior da ordem capitalista, organiza o território para a circulação do valor, para a segurança dos proprietários, gestão técnica da crise e neutralização dos que sobrevivem nas margens. A denúncia da Guarda Municipal de Niterói precisa mostrar que o cassetete, a apreensão, a abordagem e a humilhação são apenas a face visível de um poder municipal que aprendeu a administrar a barbárie com linguagem de inovação.

Arthur Moura