

# Cursos de Formação para a Guarda Municipal na região metropolitana do Rio de Janeiro: contrapondo perspectivas

**Talitha Mirian do Amaral Rocha**

*Doutora em Antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA/UFRJ). Pesquisadora associada ao Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e Professora da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ).*

**Marilha Gabriela Reverendo Garau**

*Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFRJ). Pesquisadora de Pós-Doutorado FAPERJ-PDR10. Pesquisadora associada ao Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e ao Laboratório de Estudos sobre Conflito, Cidadania e Segurança Pública (Laesp).*

## Resumo

O presente artigo apresenta duas experiências de Curso de Formação para guardas municipais conduzidas pelo Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (INCT/InEAC) da Universidade Federal Fluminense (UFF) nos municípios de Niterói e Maricá. A partir da descrição sobre as atividades do curso, buscamos discutir sobre os desafios práticos de consolidação do processo de formação dissociado de aspectos meramente técnicos-formais, cujos objetivos voltam-se para a construção de uma instituição de segurança pública municipal alinhada às perspectivas do Estado Democrático de Direito. Em Niterói, o curso aconteceu entre os anos de 2014 e 2016, já em Maricá, a experiência ocorreu mais recentemente, nos anos de 2021 e 2022. Apesar de serem conduzidos em momentos distintos, identificamos semelhanças em relação ao contato com o comando das instituições, no que concerne à tríade universidade x guarda municipal x guardas em formação. Para além disso, observamos que questionamentos recorrentes sobre a matriz teórica que guiava as disciplinas e a proposta do curso como um todo apareceram em ambos os cenários. Os conteúdos alinhados a uma perspectiva comum ao Estado Democrático de Direito, que visa a construção reflexiva das práticas institucionais de segurança pública, voltadas para o acesso do cidadão ao espaço público causaram estranhamento e, em muitos momentos, insatisfação, por parte dos guardas em formação.

**Palavras-chave:** Guarda municipal; cursos de formação; segurança pública.

## Introdução

No final do mês de maio de 2022, circulou nas redes sociais um vídeo no qual um guarda municipal de Niterói (RJ) utiliza *spray* de pimenta durante sua atuação, direcionando o jato ao rosto de uma criança, com a intenção de conter pessoas que protestavam contra a morte de um ambulante próximo à estação de barcas da cidade (ALVES, 2022). Mais uma vez, a publicização de casos de violência pela *internet* levantou um debate público sobre Segurança Pública e o papel das guardas municipais. Para contribuir com essa discussão, analisaremos nesse artigo a experiência de coordenação de cursos de formação para a Guarda Municipal na região Metropolitana do Rio de Janeiro, mais precisamente, em Niterói e Maricá.

Partiremos de um olhar de pesquisadoras associadas ao Instituto de Estudos Comparados de Administração de Conflitos da Universidade Federal Fluminense (INCT/InEAC) que atuaram como professoras e gestoras de Cursos de Formação para guardas municipais recém convocados nas cidades mencionadas. Em Niterói, o curso aconteceu entre os anos de 2014 e 2016, já em Maricá, a experiência ocorreu mais recentemente, nos anos de 2021 e 2022. Apesar de serem conduzidos em momentos distintos, identificamos semelhanças em relação ao contato com o comando das instituições, no que concerne à tríade universidade x guarda municipal x guardas em formação. Para além disso, observamos que questionamentos recorrentes sobre a matriz teórica que guiava as disciplinas e a proposta do curso como um todo apareceram em ambos os cenários. Os conteúdos alinhados a uma perspectiva comum ao Estado Democrático de Direito, que visa a construção reflexiva das práticas institucionais de segurança pública, voltadas para o acesso do cidadão ao espaço público causaram estranhamento e, em muitos momentos, insatisfação, por parte dos guardas em formação.

No entanto, a peculiaridade do Curso de Formação para a Guarda Maricá ter acontecido no formato híbrido, com atividades ministradas à distância, pareceu mais favorável à construção reflexiva sobre a atuação na Segurança Pública. Apesar de o momento representar prejuízo na consolidação da relação entre professor e estudante, no que tange ao caráter pedagógico e dialético dessa dinâmica, a distância física mitigou intervenções reiteradas por parte da instituição, seja com relação aos conteúdos ministrados ou à transmissão de “saberes práticos” passados do guarda “antigo” para o guarda “novo”, como uma tradição que se consolida a partir da transmissão de saberes escolarizados, aqueles transmitidos nas escolas de formação e os saberes não escolarizados, por sua vez, compartilhados no dia a dia do fazer profissional (KANT DE LIMA, 2013). Ao contrário da experiência em Niterói, ocasião na qual a coordenação enfrentou uma série de desafios que demandavam constantes negociações acerca de disciplinas, conteúdos, bem como a imposição de atividades, de caráter autoritário-repressivo-militarista, em detrimento dos referenciais propostos pela universidade. Na próxima parte desse artigo, começaremos a descrever um pouco mais sobre essa experiência.

### 1. Os cursos de formação para Guarda Municipal de Niterói

O primeiro Curso de Formação de Guardas Municipais promovido pelos pesquisadores que atualmente integram o InEAC/UFF aconteceu há vinte anos, em 2002, também no município de Niterói. Essa experiência pioneira foi descrita por Miranda, Mouzinho e Mello (2003) num artigo que trata dos conflitos entre camelôs e guardas municipais e lança luzes sobre o fato de que as Guardas Municipais não tinham uma identidade institucional que lhes serviam de base.

Desde então, foram produzidos trabalhos empíricos que auxiliam na melhor compreensão do papel das Guardas Municipais dentro do campo da Segurança Pública (MELLO, 2011; MIRANDA, AZEVEDO E ROCHA, 2012; ROCHA, 2018; VERÍSSIMO, 2020). No que se refere aos Cursos de Formação para Guardas Municipais, destacamos que a experiência pioneira que aconteceu no ano

de 2002 em Niterói proporcionou desdobramentos em cenário nacional, servindo como base para a aprovação da Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, aprovada em 2004, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA). Como aponta o documento,

as sugestões (...) se inspiram em duas experiências de formação de Guardas Municipais realizadas no Estado do Rio de Janeiro e nas avaliações que foram feitas a respeito. Trata-se do curso destinado à Guarda Municipal do Município de Niterói realizado em 2003 e do curso para as Guardas Municipais de Maricá, Cabo Frio e São Pedro d'Aldeia realizado em 2004. Ambos resultam da parceria entre a SENASP e a Universidade Federal Fluminense (UFF), a qual foi responsável pela coordenação e implementação da atividade docente. Essas duas experiências foram submetidas a um processo de avaliação e acompanhamento (externos à UFF), desenvolvido pelo CAPEC (Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania) em parceria com a SENASP e que resultou em um relatório de avaliação incluindo propostas e sugestões. A estas experiências do Rio de Janeiro, foram agregadas ideias e sugestões a partir da experiência em formação de outros municípios (BRASIL, 2005, p. 26).

A partir de então, as disciplinas oferecidas aos guardas municipais recém convocados devem seguir uma matriz teórica fundamentada na expressão da cidadania e universalização dos direitos. Apesar dos conteúdos estarem estabelecidos já há algum tempo, percebemos que ainda há uma dificuldade das prefeituras e guardas municipais em realizar esses cursos de formação, muitas das vezes por não haver profissionais qualificados para tal feito dentro dessas instituições. Por conta disso, muitas vezes as universidades e institutos de pesquisas são convidados para atuar em parceria com as prefeituras, a fim de garantir uma formação de qualidade aos profissionais, prestando contas da verba garantida por meio de projetos enviados pelo Poder Executivo Municipal ao Ministério de Justiça e Segurança Pública.

Conforme explicitado, a experiência de coordenação dos Cursos de Formação objeto do presente artigo data de 2014, quando a Coordenação de Seleção Acadêmica da Universidade Federal Fluminense (COSEAC/UFF), após organizar o concurso público para ingresso na carreira da Guarda Municipal de Niterói, buscou o InEAC/UFF, considerando o histórico e experiência do instituto, para organizar e ministrar um novo curso para a Guarda Municipal. À época, nós, autoras deste artigo, estávamos cursando o mestrado e fomos convidadas por nossos orientadores a integrar parte da equipe de pesquisadores que iriam atuar na administração do curso de formação.

A Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP) de Niterói é o órgão administrativo ao qual a Guarda Civil Municipal de Niterói (GCMN) está subordinada. Em 2014, os principais gestores da instituição eram, naquela ocasião, oriundos da Polícia Militar, isto é, o secretário e o subsecretário eram coronéis da reserva. Por outro lado, a instituição era comandada por um inspetor geral de carreira da própria Guarda Municipal. A formação foi oferecida como requisito formal para atuação dos mais de 200 agentes municipais que seriam convocados naquele ano pelo concurso. Nesta dinâmica, três turmas com 74, 75 e 69 alunos, respectivamente, participaram do curso de formação, entre os anos de 2015 e 2016, cujas disciplinas foram distribuídas entre a UFF e a SEOP. Posteriormente, ainda em 2016, mais uma turma foi solicitada pela GCMN, dessa vez em convênio direto da prefeitura, na figura da SEOP com a UFF.

Naquela ocasião, Niterói, uma cidade com mais de 500 mil habitantes e vizinha da capital do estado, passava pela gestão do então prefeito Rodrigo Neves, que procurou elaborar um projeto de atuação fundamentada na participação popular e que teria a segurança pública como um dos pilares de atuação. A convocação de mais de 200 guardas municipais coaduna com esse perfil de gestão. Naquele momento, também estava em foco a possibilidade de armamento da guarda, o que foi rechaçado em 2017 após um plebiscito no qual mais de 70,0% da população niteroiense se mostrou desfavorável à ação (ESTADÃO, 2017).

O planejamento do curso ocorreu a partir das demandas da Guarda sobre temas específicos.

A partir disso, o InEAC/UFF reconfigurou a proposta, desdobrando temas e conteúdos a fim de dar maior especificidade e profundidade ao curso. Neste mesmo sentido, foi previamente realizado um grupo focal com os guardas já atuantes, no intuito de identificar demandas envolvendo a rotina dos agentes em seus variados grupamentos, o que auxiliou a condução do curso e demais dinâmicas, como a organização das aulas e a promoção de atividades diversas. Por conseguinte, o objetivo do curso, que tem 385 horas/aula, voltou-se para a proposta de capacitação, inspirado em uma perspectiva que percebe a discussão sobre a segurança pública municipal pelo viés da administração institucional de conflitos e da capacidade de identificar problemas e possibilidades de soluções distintas do viés repressivo e punitivo.

O processo de negociação do conteúdo do curso foi distinto das outras experiências tidas com a mesma instituição. Se nos cursos anteriores a guarda mostrava-se disposta a fazer parte do processo de negociação e construção do conteúdo, nesta ocasião tentava impor à universidade os conteúdos que deveriam ser ministrados pelo instituto e aqueles que deveriam ser de incumbência da guarda. De igual modo, visavam intervir na carga horária para cada disciplina. Baseando-se na matriz curricular, houve uma tentativa de ressignificação e instrumentalização das questões pedagógicas tendo em vista a valorização do saber prático em relação a outros saberes. Os gestores responsáveis pela edição do curso apresentaram o interesse por conteúdos a serem ministrados pela própria Guarda, a saber, Lei Orgânica do Município<sup>1</sup>, primeiros socorros, geografia da cidade, treinamento físico e ordem unida.

Neste processo, observamos que a ordem unida, que não estava prevista no cronograma oficial, foi ganhando cada vez mais espaço no curso de formação em detrimento de outras temáticas. Avaliamos que alguns conteúdos específicos necessitavam de uma maior problematização. Isto porque se mostrou evidente a reprodução de treinamentos militares, tais como a ordem unida, no âmbito de uma instituição civil. Ademais, observamos que a necessidade de que o treinamento físico fosse voltado para as técnicas de immobilização foi substituída pela reprodução de dinâmicas de combate e repressão. Por exemplo, numa atividade de instrução conduzida por um “guarda antigo” os alunos foram selecionados para levarem choques e golpes de cacetete.

A ordem unida é própria das instituições militarizadas e se caracteriza pelo agrupamento de indivíduos cujos movimentos são executados de maneira rápida, precisa e sincronizada. Tais gestos são direcionados por uma voz de comando e são valorizados pela instituição, pois externalizam disciplina militar, expressa pela obediência daqueles que seguem as ordens. Como é possível perceber, a prática de ordem unida se consolida em instituições de caráter militar. Porém, nos deparamos com a sua valorização em uma instituição de caráter civil.

Curiosamente, o projeto “Saber Policial e Segurança Pública: formas escolarizadas e não escolarizadas de produção, reprodução e transmissão do saber policial”, desenvolvido pelo INCT/InEAC de 2013 a 2015, identificou práticas bastante similares nos cursos de formação para praças da Polícia Militar do Rio de Janeiro. Lenin Pires e Elizabete Albernaz, então coordenadores da referida pesquisa, identificaram a partir do acompanhamento das atividades do curso que os praças tinham mais atividades de ordem unida e menos sala de aula. Já os oficiais estavam a maior parte do tempo em sala de aula, aprendendo sobre dogmática jurídica, liderança, gestão e comando. Sobre isso, Pires e Albernaz (2022) abordam que: “[a]nalisando os currículos dos cursos de formação e aperfeiçoamento dessas escolas, ficou claro para nós que, mesmo formalmente, eles se integravam unicamente sob a perspectiva de formar comandantes e comandados.” (PIRES; ALBERNAZ, 2022, p. 245)

Ora, fato é que não houve uma negociação acerca dessas atividades. Portanto, desde a sua concepção, o curso foi ministrado a partir de visões opostas sobre a formação, estando as representações da Guarda Municipal, mais próximas das instituições de caráter e tradição militar.

---

1 - A Lei Orgânica Municipal (LOM) é a maior lei de uma cidade, que consiste em um conjunto de normas que disciplina as regras de funcionamento da administração pública e dos poderes municipais.

A proposta oferecida pelo INCT/InEAC está atrelada à metodologia utilizada nas Ciências Sociais, cujo objetivo visa o desenvolvimento de práticas reflexivas acerca do fazer policial no Brasil. Levando em consideração as especificidades da dinâmica de atuação da Guarda Municipal na cidade de Niterói, e, tendo por base as Diretrizes Nacionais de Segurança Pública e do Ministério da Justiça, buscou-se a inclusão de conteúdos voltados para a administração dos conflitos cotidianos com os quais a instituição se depara.

A grade curricular foi composta por conteúdos voltados para tais perspectivas. Neste sentido, disciplinas tais como análise crítica do conceito de segurança pública: Estado, Sociedade e Cidadania; a previsão normativa e a competência das guardas municipais; análise e discussão crítica das relações humanas no cotidiano das guardas municipais e a definição de espaço público e cidadania em uma sociedade democrática, foram incorporadas ao programa pelo INCT/InEAC. Dessa forma, busca-se propor uma reflexão acerca da realidade social brasileira na qual a instituição se insere, bem como sobre as formas de administração de conflitos no espaço público.

Tal modelo se contrapõe à tradição do processo de formação dos agentes de segurança pública no Brasil. Segundo Kant de Lima (2007), esse processo tem se baseado no treinamento ou instrução, priorizando a padronização de procedimentos e técnicas, de forma a retirar a capacidade reflexiva dos agentes diante de situações complexas. Como consequência, os guardas são levados a obediência irreflexiva às ordens, obedecendo comandos, para, depois, colocá-los sozinhos diante da realidade conflitiva das ruas, esperando que eles ajam reflexivamente e tomem suas decisões com bom senso e equilíbrio (KANT DE LIMA, 2007, p. 87).

O curso de formação foi ministrado no auditório da Fundação Niemeyer, localizado na região central do município, próximo ao Terminal Rodoviário da cidade, o que facilitava o acesso dos alunos que chegavam dos mais diversos pontos da capital e região metropolitana. As aulas foram divididas entre o período da manhã e da tarde, de segunda a sexta-feira. Embora o espaço chame atenção por sua amplitude e arquitetura, o auditório não oferecia condições adequadas para a realização de um curso oferecido com carga-horária de período integral. Tampouco a infraestrutura do local era capaz de atender às necessidades dos alunos, professores e profissionais que já atuavam no prédio. Em muitas ocasiões, os próprios alunos queixaram-se das condições do espaço, sobretudo relacionadas à constante falta de água no prédio e problemas técnicos no ar-condicionado. Cadeiras sem apoio para a escrita, algumas sem encosto, banheiros interditados, problemas com o fornecimento de luz e o fato dos próprios alunos/guardas<sup>2</sup> terem que realizar a limpeza desse espaço, são outros exemplos. Em muitas ocasiões, inclusive, os guardas questionaram à coordenação do curso por que razão o curso não acontecia nas dependências da UFF.

Cabe ressaltar, por oportuno, que a universidade ofereceu, desde as primeiras negociações, que a formação acontecesse nas dependências da UFF, possibilidade que foi reiterada nas ocasiões em que as aulas foram suspensas em virtude dos problemas de infraestrutura do espaço cedido pela prefeitura. A proposta foi, reiteradamente, rejeitada pelos representantes do município sob o argumento oficial de que, para que os alunos pudessem frequentar o espaço da universidade, existiria o requisito de que eles não poderiam comparecer fadados às aulas, o que seria um empecilho à formação/atuação dos guardas.

Ora, a dinâmica de resistência da universidade ao uso da farda em suas dependências e da Guarda em se dispor a ir à universidade revela, por si só, os atritos decorrentes de conflitos oriundos da disputa entre modelos distintos de se pensar a ideia de ordem e disciplina. Por um lado, há a

---

2 - O termo “alunos/guardas” é utilizado pelos próprios agentes em formação. Na sua visão, seriam considerados, pelos superiores, alunos quando questionam alguma determinação e guardas quando recebem alguma punição.

valorização de uma hierarquia militar, baseada no respeito à ordem e às ordens, por outro, há a priorização do tratamento igualitário onde a adesão à ordem é feita voluntariamente, a hierarquia, a seu turno, está fundada na adesão às regras e não à produção de obediência. A prevalência de práticas militaristas em uma instituição de caráter civil de igual modo mostrou-se evidente na interação da Guarda Municipal, expressas na prestação de continências a superiores e na frequente solicitação da desmarcação de aulas da grade regular do curso para que os alunos praticassem ordem unida.

Em outra ocasião, no contexto de sala de aula, os representantes do município explicaram aos guardas em formação que as aulas não poderiam ser ministradas na universidade uma vez que eles ainda não haviam formado uma “moral” institucional, ou seja, não haviam se identificado ainda com a instituição. Também manifestavam que a UFF representaria um espaço composto por usuários de drogas ilícitas e, por conseguinte, um lugar cujas representações daquilo que um guarda deveria combater e/ou reprimir não encontraria respaldo para uma convivência pautada no respeito mútuo e na não repressão. Esta representação já reflete significativamente sobre a forma como os atores concebiam a formação e mesmo a atuação da Guarda Municipal, pois em vários momentos foi explicitado pelos gestores que os guardas estavam a parte da sociedade e que a sociedade também não os valorizava.

Como veremos a seguir, apesar do Curso de Formação para a Guarda Municipal de Maricá ter acontecido seis anos depois e em contexto distinto, também percebemos que, muitas vezes, guardas municipais em formação e o próprio comando da instituição não coadunavam com os ideais e valores que guiavam nossas disciplinas e a matriz curricular, a partir de uma perspectiva comum ao Estado Democrático de Direito. Também naquele contexto, percebemos que os agentes desejam uma formação a partir de conteúdos manualizados e seguindo paradigmas militaristas. Na próxima parte do artigo, desenvolveremos como aconteceu essa experiência, destacando quais as dificuldades que a pandemia da Covid-19<sup>3</sup> trouxe para o andamento das aulas.

## 2. O processo de desenvolvimento do curso em Maricá

Em Maricá, uma cidade de 161 mil habitantes da região metropolitana do Rio de Janeiro, coordenamos quatro turmas do Curso de Formação para a Guarda Municipal com quase 160 agentes convocados. Nesse município, a Guarda Municipal também é comandada por um guarda de carreira e está subordinada à Secretaria de Ordem Pública, cargo ocupado por um coronel da Polícia Militar. No ano de 2019, a Prefeitura de Maricá contratou a COSEAC/UFF para organizar o concurso para a Guarda Municipal a fim de convocar 200 novos agentes. Nesse ínterim, os pesquisadores do INCT/InEAC foram novamente convidados a planejar e ministrar o Curso de Formação diante da experiência já reconhecida em tal campo. Nós estávamos terminando a escrita de nossas teses de doutorado, mas, mesmo assim, participamos ativamente da organização da grade curricular juntamente com Solano Santos e Yuri Motta, à época também doutorandos, sob a coordenação do professor Dr. Lenin Pires.

A aula inaugural aconteceria na UFF no mês de abril de 2020. Infelizmente, por conta da pandemia ocasionada pelo vírus da Covid-19, nossos planos e programações foram interrompidos. A adversidade, neste caso, marcava todas modalidades de ensino e pesquisa da universidade. Assim, as atividades do Curso de Formação para a Guarda Municipal de Maricá ficaram suspensas pelo período de cinco meses. Em setembro de 2021, dezessete guardas já haviam sido convocados e estavam na ativa. Na ocasião, o Ministério Público intimou as instituições envolvidos na seleção do concurso público a fim de esclarecer por que os profissionais que já estavam atuando não haviam

---

3 - No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a pandemia da Covid-19.

passado pelo curso, o que era um requisito para a posse no cargo. Ante a solicitação da COSEAC/UFF, retomamos o planejamento. Dessa vez, tínhamos um novo desafio: organizar parte do Curso de Formação para a Guarda Municipal na modalidade híbrida. Desse modo, as atividades intercalaram aulas remotas e presenciais, que foram ministradas no município de Maricá na sede da Companhia de Desenvolvimento de Maricá (CODEMAR), cedida à prefeitura.

Naquele momento já havíamos recebido o título de doutoras pela defesa de nossas pesquisas na tese de doutorado. As experiências que adquirimos participando de aulas, seminários e programas remotos até esse momento da pandemia foram importantes na percepção de alguns detalhes como, por exemplo, o fato de que a turma não poderia ser numerosa. Nesse primeiro momento, os dezessete primeiros convocados, que já estavam trabalhando nas ruas durante a pandemia, fizeram parte do Curso de Formação. Em situação ideal, os três meses de formação devem anteceder a atuação dos guardas municipais nas ruas da cidade. Entretanto, antes da situação pandêmica, eles já haviam sido convocados e, por isso, atuaram nesse momento de calamidade da saúde pública.

Nesse sentido, considerando o avanço da vacinação em massa, mas ainda atentos ao cenário pandêmico, orientados pelas normativas oficiais da UFF, planejamos o início das atividades do Curso de Formação para que as aulas teóricas fossem ministradas de forma híbrida. Assim, ao longo de uma semana as atividades se alternavam entre presenciais e *on-line*. Finalmente, a aula inaugural aconteceu no final de outubro de 2021 e foi organizada pelo comando da Guarda Municipal, numa solenidade que aconteceu presencialmente no Instituto Federal Fluminense (IFF) em Maricá. Além dos guardas municipais em formação, estavam também presentes o prefeito, o comandante geral da guarda, o secretário de Ordem Pública (a qual a Guarda Municipal está subordinada), alguns convidados da sociedade civil e a coordenação do curso, enquanto representantes do InEAC/UFF.

Nos meses que sucederam o evento, parte das aulas teóricas foram ministradas via *Google Meet*, plataforma utilizada pela universidade para as atividades remotas. Os espaços virtuais eram gerados pelo e-mail do Curso de Formação do InEAC/UFF e compartilhado com os alunos. Além de ficarmos responsáveis por gerir esse funcionamento, organizamos também os calendários das aulas e palestras ministradas pelos pesquisadores e professores da rede InEAC/UFF. Optamos por escolher aqueles pesquisadores que tinham experiência acadêmica e profissional em cada um dos componentes que compõe a Matriz Curricular Nacional, a fim de atribuir o caráter científico necessário para esse tipo de formação. Entretanto, por conta da peculiaridade de realizar esse Curso de Formação de maneira remota, tivemos que lançar mão de alguns recursos, tais como, intervalo maior na metade das aulas, recursos visuais, e privilégio por debates e diálogos no desenvolvimento do conteúdo.

Outro importante recurso que utilizamos foi a presença constante de monitores, que eram alunos do bacharelado em Segurança Pública da UFF. Eles ficaram responsáveis por facilitar o contato entre professor e aluno o que, muitas vezes, foi dificultado pelo distanciamento das aulas remotas. Além de representarem institucionalmente a UFF perante os alunos no ambiente virtual, os monitores também esclareciam dúvidas sobre o calendário das aulas, faziam a lista de presença e auxiliavam os professores na condução dos debates e na utilização dos recursos visuais.

Cabe destacar que essa iniciativa é formadora de recursos humanos e profissionalização dos estudantes do bacharelado em Segurança Pública, por isso, caracteriza-se institucionalmente como uma atividade de pesquisa-extensão. É por meio dessa dinâmica que os monitores observam a atuação de professores e pesquisadores expondo suas teses e pesquisas científicas em diferentes áreas, mas também realizam trabalho de campo que, posteriormente, pode integrar a monografia de conclusão de curso. Os monitores que atuaram no Curso de Formação que coordenamos em Niterói, por exemplo, seguiram trabalhando em diferentes áreas do campo de Segurança Pública e, posteriormente, na edição de Maricá, voltaram a atuar na condição de palestrantes e professores.

No mês de janeiro de 2022, aconteceram as aulas práticas de forma presencial no IFF em Maricá. Conforme explicitado anteriormente, no caso das aulas teóricas, em observância ao regulamento da UFF que ainda não havia retomado as atividades presenciais, deixamos a cargo do

professor/palestrante a opção por ministrar a disciplina presencialmente ou à distância. No entanto, as disciplinas de cunho prático-operacional não abriam margem para negociação, devendo acontecer necessariamente de forma presencial. Assim, as disciplinas listadas a seguir foram agrupadas no cronograma final do curso e aconteceram no formato integralmente presencial.

- Apresentações e representações sobre o município de Maricá;
- Técnicas de patrulhamento;
- Vigilância e de abordagem de pessoas e veículos;
- Técnicas e Procedimentos Operacionais da Guarda Municipal;
- Técnicas de defesa pessoal;
- Uso e abuso de autoridade;
- Uso racional da força – técnicas de apreensão e condução de sujeitos e situação de flagrante;
- Prevenção e combate a incêndios;
- Saúde do Trabalhador;
- Técnicas de expressão oral para atuação democrática em situações de crise;
- Noções normativas de primeiros socorros;
- Técnicas de Intervenções Emergenciais – acidentes de trânsito, queimaduras e afogamentos;
- Técnicas de Intervenções Emergenciais – acidentes com animais silvestres.

É certo que as disciplinas em questão demandam que o guarda municipal em formação aprendesse algum conhecimento técnico a ser utilizado em suas atividades e, por isso, o contato físico e a utilização de viaturas, *tonfas*<sup>4</sup>, equipamentos de primeiros socorros e defesa pessoal, entre outros, faziam parte imprescindível das aulas.

Nos meses seguintes, entre fevereiro, março e abril, a Prefeitura de Maricá, juntamente com a COSEAC/UFF, consultou-nos sobre a possibilidade de realizar três novas turmas do Curso de Formação para Guarda Municipal, com cerca de 65 guardas cada, de maneira concomitante.

Optamos por seguir o modelo híbrido semipresencial. No entanto, naquele momento, a variante Ômicron<sup>5</sup> estava em ascensão e os casos da Covid-19 haviam disparado após as festas de final de ano. Assim, para conseguirmos manter as atividades para os mais de 160 alunos, em um cenário de crise sanitária aguda, optamos por manter o formato híbrido privilegiando, no entanto, que a parte teórica fosse integralmente ministrada no formato à distância. As aulas práticas, que necessariamente seriam ministradas presencialmente, foram agrupadas em um só mês, ao final do curso. Novos desafios foram postos, e as três turmas aconteceram de forma concomitante, assim, trabalhamos com três calendários de turmas distintas, com salas de aula e demandas diferentes.

Uma diferença importante era que os guardas das turmas 2, 3 e 4 não haviam atuado nas ruas da cidade, por isso, tão logo convocados seguiram para o Curso de Formação. Assim como na primeira edição, foram dois meses de aulas teóricas no formato *on-line* em que professores e pesquisadores levaram os guardas municipais a debaterem e refletirem sobre diversos assuntos que fariam parte de seu cotidiano, bem como sobre sua identidade profissional.

Ao invés de propormos que esses agentes seguissem ordens irreflexivamente, abordamos conhecimentos requeridos para as práticas de administração de conflitos visando a promoção do Estado Democrático de Direito. Nossa intenção, seguindo a matriz curricular, foi construir uma visão reflexiva e crítica das práticas institucionais de Segurança Pública. Entretanto, observamos alguns momentos de insatisfação por parte dos guardas em formação diante do conteúdo ofertado. O questionário de avaliação foi um dos momentos em que tivemos contato direto com a opinião dos guardas sobre o Curso de Formação.

---

4 - *Tonfa* é um instrumento de defesa pessoal usado pelas forças de segurança caracterizado por ter um corpo alongado e outro perpendicular de menor tamanho.

5 - A variante Ômicron foi relatada pela primeira vez a OMS em 24 de novembro de 2021 na África do Sul.

Depois de questionados sobre casos concretos, os guardas em formação deveriam responder discursivamente como agiriam em algumas situações-problema hipotéticas. As perguntas foram pensadas no intuito deles darem a opinião sobre o encadeamento e conteúdo de disciplinas, e experiências dos professores. Uma grande parte das respostas elogiavam o corpo docente, entretanto, alguns alunos ainda enfatizavam um desagrado com relação ao que aprenderam, dizendo que precisavam ter mais “conhecimento prático”, “conhecimento das ruas” ou algo parecido. Apesar de ainda haver descontentamento por parte de alguns estudantes, no mesmo questionário de avaliação conseguimos observar a grande maioria conseguiu entender o propósito do Curso de Formação:

O curso de formação foi excelente, pois entendi que não podemos ser só mais um seguidor de regras sem ao mínimo questionar o que tem que ser. Um ponto essencial deste curso, foi a intenção de nos mostrar que estamos representando a força do Estado, mas que, nem por isso, temos que ter um perfil agressivo e opressor para com o cidadão, mas sim, uma atuação sóbria, de aproximação dos municípios, evitando-se a arbitrariedade, a violência e, consequentemente a violação dos direitos humanos. Obrigado a todos pelo conhecimento passado!!! (Estudante do curso de formação para guarda municipal de Maricá, 2022)

Conforme explicitado, se por um lado, a pandemia da Covid-19 nos afastou do contato professor-aluno essencial para a construção do conhecimento, por outro, esse mesmo distanciamento os afastou em partes do *ethos*<sup>6</sup> militarista que fundamenta as ações e ordens da Guarda Municipal e da SEOP. O distanciamento nos pareceu importante e favorável para que alguns guardas municipais, como o estudante enfatizado acima, entendessem sobre a importância de valorizar a reflexão da atuação das instituições de Segurança Pública sob a perspectiva das Ciências Sociais e Aplicadas. Como veremos a seguir, tal abordagem, muitas das vezes, não era acompanhada ou compartilhada pelos postos de comando institucionais, que a seu turno, adotavam valores de hierarquia, disciplina e cumprimento irreflexivo às ordens fundamentadas por uma lógica de controle e punição.

Na ocasião das três turmas, a SEOP solicitou que as listas de presença fossem disponibilizadas pela coordenação do curso. A situação causou-nos certo incômodo, pois constava no edital como requisito para posse no concurso a aprovação no Curso de Formação com ao menos 70,0% de presença, segundo o regulamento editado pelo InEAC/UFF. Ocorre que os profissionais já estavam recebendo salário e, de igual modo, submetiam-se ao regime estatutário próprio, estando vinculados às condições lá dispostas. Restava o desafio de identificar, sem o apoio da instituição, quais situações geravam abono de falta, tendo sempre em mente que uma falta significava um desconto em folha, bem como nos benefícios de transporte e alimentação destinados aos alunos e até uma possível exoneração, a depender da extensão das circunstâncias.

Se por um lado, nosso compromisso era o cumprimento do regulamento interno, visando a responsabilização dos alunos que não atingissem o requisito mínimo de 70,0% de presença, o comando parecia mais preocupado em puni-los, relembrando-os a todo tempo sobre a relação de subordinação que guiava aquela relação.

---

6 - A expressão é utilizada no sentido de destacar conjunto de hábitos e costumes fundamentais no comportamento institucional, cujas características são compartilhadas por uma coletividade.

Tal perspectiva restou evidenciada, por exemplo, durante um evento promovido pela SEOP. Aquele foi o primeiro contato oficial da secretaria e do comando com os futuros novos guardas municipais, isso porque, diferente da turma anterior, tão logo convocados, foram encaminhados para o curso de formação sem que houvesse uma cerimônia de posse ou recepção. A data foi solicitada pelo intermediário da secretaria de uma hora para a outra. Não havia previsão no cronograma oficial para tal evento, por solicitação prévia. A situação demandou que as aulas ministradas naquele dia acontecessem com metade da carga horária, para que não houvesse prejuízo do calendário.

O então secretário de ordem pública de Maricá, que possui histórico de carreira na Polícia Militar, discursou por longos minutos sobre a importância de disciplina e respeito a hierarquia, apresentando tais perspectivas como os valores fundamentais da instituição. Iniciou sua fala ressaltando seus feitos durante os dois anos à frente da cadeira de secretário, bem como contando sua história dentro da carreira militar antes de assumir tal posto. Lembrou que os guardas estão em estágio probatório e, por isso, ainda não tinham a estabilidade do cargo público. Reafirmou, mais de uma vez, que a frequência no curso era parte da avaliação da Comissão de Estágio da Guarda Municipal, enfatizando que a “falta contínua reduz o salário e pode chegar à exoneração”.

Em um segundo momento de sua fala, o secretário ressaltou que os guardas deveriam “respeitar os guardas mais antigos”, enfatizando a importância do “saber prático” na atividade do guarda municipal:

Não queiram sentar na janela do mais antigo, antes de aprender na prática. Sejam humildes. Talvez falem errado, escrevam errado, mas estão aqui há 20 anos. São guerreiros. Respeitam os mais antigos, se não pelo conhecimento acadêmico, mas pelo cabelo branco deles. Respeitem a cadeia de comando. A hierarquia, a disciplina e a prática. (Secretário de Ordem Pública de Maricá, 2022)

A fala do secretário ressalta também outro critério hierárquico informal muito comum de aparecerem nas Guardas Municipais, que é a classificação entre “guardas antigos” e “guardas novos”. Essa categorização foi elaborada por Mello (2011) durante sua etnografia junto a Guarda Municipal de Niterói. Conforme elaborado pela autora, apesar dessa hierarquia não seguir critérios formais, ela se relaciona a necessidade de construção de uma identidade e da reafirmação da importância do “saber prático” durante o exercício da função do guarda municipal.

Além disso, podemos observar que o fato de os postos de comando serem, na maioria das vezes, ocupados por policiais militares não significa enfatizar que a Guarda Municipal irá incorporar e reproduzir *ipsis litteris* um *ethos* militar. Ainda assim, é preciso ressaltar que determinados valores são transferidos entre as instituições, principalmente quando observamos as ordens e fala dos superiores das Guardas Municipais. Por isso, os princípios da hierarquia e da disciplina, além de outras ideias e valores comuns à Polícia Militar, são colocados, em determinados contextos, como representações importantes para os guardas municipais.

## **Considerações finais**

Ao avaliar sobre a experiência do Curso de Formação das Guardas Municipais que promovemos em distintas ocasiões, indicamos que o curso propõe um currículo que seja reflexivo. Buscamos trabalhar os conhecimentos requeridos para as práticas de administração de conflitos visando a promoção do Estado Democrático de Direito, nos termos propostos pelos estatutos legais que fundam a comunidade política na qual estão inseridas estas instituições no Brasil.

Nossa proposta não se traduz em um treinamento, tampouco prioriza ferramentas e instrumentos de atuação. Visa, por outro lado, promover uma discussão em torno da maneira como os próprios guardas percebem seu contexto de atuação. A partir dessas referências, buscamos a reflexão crítica das concepções de autoridade, controle, punição e acesso ao espaço público numa sociedade marcada por desigualdades históricas. Percebemos que muitas das críticas que foram dirigidas aos conteúdos ministrados ocorriam porque os guardas compartilhavam outra teoria da relação destas instituições com a sociedade e almejavam um curso que comprovasse a teoria e a prática deles. O curso de formação é ministrado com o intuito de apresentar outras teorias da Segurança Pública calcadas em pesquisas científicas sobre as mais variadas práticas profissionais. Sob a perspectiva das Ciências Sociais e Sociais Aplicadas, buscamos compreender como os conflitos sociais são administrados pelas instituições que compõem o Estado. Esta proposta se diferencia da perspectiva normativa e abstrata do direito que enfatiza como a sociedade deveria ser.

Na condução de ambos os cursos de formação, percebemos que o interesse em promover o curso por parte da gestão da instituição parece ser apenas instrumental, principalmente para manter os requisitos formais exigidos para a formação e ingresso de novos guardas municipais. Ao que parece, os gestores da guarda tampouco compartilham das teorias e abordagens propostas pelo curso de formação oferecido pela universidade.

Ainda assim, percebemos também que não são os conteúdos manualizados os desejados pelos guardas em formação, porque estes não seriam percebidos como forma de proteção dos profissionais, senão como uma imposição de maior controle e responsabilização sobre as suas atividades. A desvalorização do saber estruturado e legalista ocorre quando a instituição solicita aos seus operadores que atuem conforme o “bom senso” (ROCHA, 2018). Ao valorizar o bom senso, priorizam a subjetividade e as qualidades pessoais dos profissionais, porém a instituição não organiza as formas pelas quais eles podem fazer as escolhas na prática. Tal dinâmica culmina na responsabilização individual do profissional diante de uma situação de erro sobre suas escolhas.

Observamos nas guardas municipais a reprodução de um *ethos* corporativo com lógica muito semelhante a já existente em outras corporações da área da Segurança Pública e Justiça Criminal. No entanto, o lugar que a guarda ocupa neste sistema mal integrado é diferenciado e muitas vezes as guardas são percebidas pelas outras instituições em lugar de subalternidade. Por isto, é importante a análise contrastiva com relação a outras instituições.

No contexto de Niterói, criou-se de modo mais evidente, uma cisão entre os saberes da universidade e os saberes da instituição, sendo estes colocados de forma hierarquizada em relação àqueles. Consequentemente, houve uma assimilação por parte dos guardas em formação de que o saber apresentado pela universidade era meramente teórico, no sentido de algo dissociado da prática e, consequentemente, o conteúdo institucional seria o saber prático, devendo ser utilizado como norte para atuação. Ao passo que o afastamento proporcionado pela pandemia, no contexto de Maricá, mitigou a assimilação de tais referenciais. Porém, de igual modo, os alunos pleitearam maior foco em atividades de caráter prático-operacional. Todavia, o significado para os alunos do que era “saber prático” não dissociava a universidade como não detentora desse saber. Tratava-se de uma visão genérica sobre o tipo de conteúdo que no imaginário daqueles atores deveria integrar um curso de formação.

## Referências bibliográficas

- ALVES, Raoni. Guarda municipal de Niterói usa spray de pimenta em criança durante ato pela morte de vendedor de bala. **G1**, Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/imagem-mostra-guarda-municipal-de-niteroi-lancando-spray-de-pimenta-perto-de-crianca-durante-ato-pela-morte-de-vendedor-de-bala.ghtml>. Último acesso em junho de 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais**. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASA, 2005.
- ESTADÃO. Em plebiscito, Niterói decide não armar sua guarda municipal. **Veja**, Niterói, 30 de outubro de 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/em-plebiscito-niteroi-decide-nao-armar-sua-guarda-municipal/>. Último acesso em julho de 2022.
- KANT DE LIMA, Roberto. Direitos Civis, estado de direito e “cultura policial”: a formação policial em questão. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 11, p. 73-92, 2003.
- \_\_\_\_\_. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 6, n. 4, p. 549-580, 2013.
- MELLO, Kátia Sento Sé. **Cidade e Conflito: guardas municipais e camelôs**. Niterói: EDUFF, 2011.
- 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**, v. 8, n. 21, p. 39-65, 2003.
- MIRANDA, Ana Paula Mendes de; AZEVEDO, Joelma Souza de; ROCHA, Talitha Mirian do Amaral (orgs.). **Políticas Públicas de Segurança Municipal – Guardas Municipais: saberes e práticas**. Niterói: Consequência, 2014.
- PIRES, Lenin dos Santos; ALBERNAZ, Elizabete. “Na teoria, a prática é outra coisa!”: socialização “escolar”, estrutura bipartida e conflitos na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). **Revista Brasileira De Segurança Pública**, v. 16, n. 1, p. 232-251, 2022.
- ROCHA, Talitha Mirian do Amaral. **“Quem dirige em São Gonçalo, dirige em qualquer lugar?”: uma etnografia sobre as práticas e representações da Guarda Municipal de São Gonçalo (RJ)**. Niterói: EdUFF, 2018.
- VERISSIMO, Marcos. **“De sol a sol”: a Guarda Municipal do Rio de Janeiro e a segurança pública na “cidade maravilhosa”**. Niterói: EdUFF, 2020.