

Políticas de Controle da Desordem Urbana: A Experiência das Unidades de Ordem Pública na Cidade do Rio de Janeiro

Controlling Urban Disorder: The Experience of the Public
Order Units at the City of Rio de Janeiro

RESUMO

Este artigo descreve e analisa o processo de desenho e execução das Unidades de Ordem Pública (UOP) na Cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de um programa desenvolvido por gestores locais da Secretaria Municipal da Ordem Pública com a participação de pesquisadores do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo entre 2010 e 2013. As oito Unidades de Ordem Pública instaladas permitiram testar em pequena escala novos modelos de operação, gestão e controle da ordem pública no município. São descritas as características, ações, custos e operações do programa, com a apresentação de dados e informações que indicam seus efeitos, assim como as possibilidades de manutenção, ampliação e disseminação.

Palavras-chave: Desordem Urbana. Políticas de Ordem Pública. Rio de Janeiro – Brasil.

ABSTRACT

This article describes and analyzes the design and implementation of the Public Order Units (UOP, Portuguese acronym) at Rio de Janeiro City. The *UOP program* was developed by local managers from the Municipal Law Enforcement Agency (SEOP) with the participation of researchers from the Center for Public Policy Research, University of São Paulo, between 2010 and 2013. Eight Public Order Units were installed allowing prototyping new models of law enforcement operations at the city level. The characteristics, actions, costs and program's operations are described at the paper, using data and information that indicates its effects, as well as the possibilities of its maintenance, expansion, and dissemination.

Keywords: Urban Disorder. Order Control Policies. Rio de Janeiro – Brasil.

LEANDRO PIQUET
CARNEIRO

Universidade de São Paulo.
Instituto de Relações Internacionais,
São Paulo, Brasil

BRUNO BONDAROVSKY

Secretaria Municipal da Cidade do Rio de Janeiro.
Secretaria de Ordem Pública,
Rio de Janeiro, Brasil

INTRODUÇÃO

A desordem é um fato cotidiano em qualquer grande cidade do mundo e, nas duas últimas décadas é possível dizer que, no Brasil, o tema ganhou importância na agenda dos governos locais e passou também a se destacar como tema de pesquisa nas universidades. O Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo desenvolve desde 2008 uma linha de pesquisa e extensão sobre inovações em políticas de segurança e ordem pública. O programa dedica-se a investigar e desenvolver estratégias de execução de políticas públicas que buscam fortalecer a capacidade de intervenção da sociedade e dos governos diante de problemas como o crime, a desordem urbana e a qualidade dos serviços de segurança.

O presente artigo é fruto de um trabalho de pesquisa e assessoria desenvolvido no município do Rio de Janeiro entre fevereiro de 2010 e junho de 2013, junto à Secretaria Municipal da Ordem Pública da Prefeitura do Rio de Janeiro. O foco da pesquisa e das atividades de extensão realizadas nesse período era o exercício do trabalho de ordenamento urbano realizado pela Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro. O artigo descreve as características do programa de Unidades de Ordem Pública (UOP) e seu processo de planejamento e execução pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. O programa foi desenhado e incubado no âmbito da Secretaria da Casa Civil (até abril de 2011) e posteriormente foi transferido para a Secretaria Municipal da Ordem Pública (SEOP) que ficou responsável por sua operação. As intervenções realizadas pelas Unidades de Ordem Pública visavam aspectos como a atuação dos ambulantes em desacordo com a legislação, a ocupação irregular das calçadas por bares e restaurantes, o estacionamento irregular, entre outras violações de posturas municipais que eram objetos constantes de reclamações por parte do público. Para atuar no controle desses problemas, os guardas municipais passaram a utilizar novas tecnologias e modelos de gestão que foram especificamente desenvolvidos (*smartphones* e sistemas embarcados para a coleta e envio de dados sobre ocorrências, fixação de metas de desempenho monitoradas por indicadores, pesquisas de satisfação com o público, entre outros). Intervenções em aspectos físicos nas áreas das UOPs (podas de árvores, iluminação, lixo, calçamento etc.) foram realizadas simultaneamente pela Secretaria de Conservação.

No Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro para o período 2013-2016 [9], as UOPs foram apresentadas como um programa que permitiu o “início da modernização da Guarda Municipal” (p. 128), tendo sido fixada a meta de criação de “14 UOPs implantadas, todas com cobertura de vigilância eletrônica, e um efetivo de pelo menos 3,3 mil guardas municipais operando diariamente nas ruas até 2016” (p. 130). O custo de cada UOP era de aproximadamente R\$ 11 milhões por ano e a Prefeitura aumentou o orçamento da Guarda Municipal e da SEOP de 160 milhões em 2008, para R\$ 240 milhões em 2011 e para R\$ 340 milhões em 2014. Em apenas dois anos, foram instaladas oito UOPs nos bairros da Tijuca, Centro, Leblon, Ipanema, Copacabana, Catete, Meier e Zona Portuária (Porto Maravilha), cobrindo uma área de 5,5 km² (menos de 1% da área do município), com um efetivo de 2280 homens (Tabela 1).

Tabela 1 – Unidades de Ordem Pública: Bairros e Data de Implantação e Área Total. Fonte: Secretaria Municipal da Ordem Pública da Cidade do Rio de Janeiro – 2014.

BAIRRO DA UNIDADE DE ORDEM PÚBLICA	DATA DA IMPLANTAÇÃO	NÚMERO DE GUARDAS MUNICIPAIS NA IMPLANTAÇÃO	ÁREA DA UOP
Tijuca	18/4/2011	227	670 mil m ²
Centro	6/9/2012	420	1.000 mil m ²
Leblon	27/10/2011	250	661 mil m ²
Ipanema	5/12/2011	234	470 mil m ²
Copacabana	24/1/2012	285	380 mil m ²
Catete-Glória	16/5/2012	330	865 mil m ²
Meier	11/6/2012	267	500 mil m ²
Porto	26/12/2012	267	1.000 mil m ²
Total	–	2280	5.546 mil m ²

A proporção de guardas por habitante foi, em decorrência do programa, fortemente ampliada nas áreas contempladas. Na UOP da Tijuca, por exemplo, o contingente diário de guardas municipais nas ruas passou de 15 para 70 e no Centro de quatro para 160, além de ter sido garantido o patrulhamento 24h por dia, sete dias por semana.

O programa desenvolvido pela Prefeitura tinha como foco um dos aspectos mais sensíveis da cidade, e que tem dificultado ao longo das últimas três décadas de forma direta, sua capacidade de atrair empresas, turistas e mão de obra qualificada: apesar de ser uma cidade amena por natureza, a cidade é particularmente desordenada e violenta. Mesmo após as significativas melhoras obtidas com a política de pacificação do Governo do Estado, a cidade do Rio de Janeiro apresenta taxas de homicídio acima de muito elevadas para a população em geral e principalmente para o grupo etário mais jovem [24]. A política municipal de ordem pública adotada a partir de 2009 pela Prefeitura do Rio de Janeiro reivindicou de forma direta a responsabilidade do município diante dos problemas de desordem urbana que contribuem para degradar a qualidade de vida na cidade e para torná-la menos atraente para investidores e como destino turístico nacional e internacional.

O projeto articulou pesquisadores do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPs), gestores municipais da Secretaria da Casa Civil (durante a fase de incubação do projeto em 2010) e da Secretaria Municipal da Ordem Pública (SEOP) com o objetivo de produzir inovações destinadas ao sistema de segurança e ordem pública municipal. O artigo apresentado a seguir reflete, dessa forma, a construção de um espaço de interlocução em que pessoas com diferentes trajetórias profissionais compartilharam experiências e projetos com o objetivo de produzir conhecimentos úteis para o desenho e aplicação de políticas públicas de caráter inovador.

ANTECEDENTES E MECANISMOS CAUSAIS

Durante a redemocratização do país na década de 80, o Brasil parecia seguir uma trajetória análoga a dos EUA na década de 1960, no que diz respeito à forma como a sociedade e os governos enquadravam as políticas de ordem pública e de controle do crime. O clima político no Brasil dos anos de 1980 limitava as escolhas políticas nessas áreas, em parte porque a sociedade deparava-se com a tarefa de reorganização das instituições policiais diante do risco percebido de que persistissem na nova fase democrática, a cultura e as práticas sociais autoritárias dessas instituições [1]. Duas décadas antes, nos EUA, observa-se um movimento análogo de questionamento dos padrões de atuação da polícia e do sistema de justiça criminal frente à forte expansão dos protestos políticos principalmente motivados pela rejeição à guerra do Vietnã e pela emergência dos movimentos de contracultura. É possível afirmar que esses movimentos de democratização, tanto nos EUA quanto no Brasil, afetaram diretamente o funcionamento do sistema de justiça criminal, em particular a forma como era realizado o trabalho da polícia, no sentido de limitar o escopo de atuação da polícia diante dos pequenos delitos e dos atos considerados de incivilidade. Nos Estados Unidos, e em menor escala na Europa, foi observado, no entanto, uma profunda inflexão nas estratégias de policiamento nas décadas de 1980 e 1990 e o tema do “policiamento de desordem” apareceu como um conceito importante na agenda de políticas públicas de segurança e novas legislações e políticas foram criadas com o objetivo de conter o problema [18]. Os casos mais conhecidos são o ordenamento do metrô de Nova York, no início dos anos 1990, e a redução dos crimes na mesma cidade a partir de meados da mesma década [19]. É possível citar ainda a legislação britânica do *Anti-Social Behavior Order* (ASBO), de 1998, e do *Acceptable Behavior Contracts* (ABCs) [7]. Na América Latina a experiência de Bogotá teve grande repercussão regional [20] e, no Brasil, a cidade de Diadema adotou políticas locais agressivas de controle da desordem, o que provavelmente contribuiu para que o município deixasse o grupo dos municípios mais violentos do país em menos de dez anos [16]. O município apresentava em 2010 uma taxa de homicídios de 23,5 por 100 mil habitantes contra uma taxa nacional de 29,8 [24].

Consoante com o movimento observado na esfera política, a visão dominante entre os especialistas acadêmicos até a década de 90 não conferia às forças de segurança e ordem pública qualquer atribuição clara no controle dos pequenos delitos e

comportamentos antissociais. Ao contrário, a polícia deveria priorizar as ações contra os “grandes crimes”, como o tráfico de drogas e o crime organizado [19]. No entanto, nas duas últimas décadas, o problema da desordem atingiu com força os principais centros urbanos do país e hoje é possível afirmar que o problema passou de uma situação de invisibilidade para a condição de tema prioritário. Criminólogos e cientistas sociais voltaram a se interessar pelo problema da desordem e produziram um intenso debate, fundamental para o desenho e avaliação das políticas públicas na área, com visões diferentes sobre suas causas e mecanismos de controle [4, 8, 12, 13, 15, 18, 23].

A pesquisa acadêmica no campo das Ciências Sociais e Humanas na qual o presente trabalho se inspira tem contribuído para expandir a visão sobre o papel que as políticas de controle da desordem (principalmente quando combinadas a iniciativas de revitalização urbana) podem colaborar para a solução de problemas como o controle do crime e o desenvolvimento econômico das cidades, na medida em que alteram o ambiente urbano e seus padrões de uso. A política de ordenamento público seguida pela Cidade do Rio de Janeiro, aqui descrita, foi diretamente inspirada na literatura que avalia a relação entre desordem e crime e que demonstrou ter utilidade na formulação e desenvolvimento de políticas públicas locais em uma cidade como o Rio de Janeiro.

A desordem é importante não apenas por seu papel no processo que conduz à redução do crime, mas porque afeta outra dimensão muito importante da vida comunitária: o medo do crime e a sensação de insegurança dos residentes [5]. Este é um tema bastante explorado na criminologia e as evidências acumuladas indicam que a desordem e o medo do crime estão fortemente ligados [22, 23].

Indivíduos e grupos afetados pela desordem podem reagir de diferentes formas. Podem protestar contra a situação e decidir coletivamente mudar o que ocorre em suas comunidades, ou podem escolher o êxodo, a migração. A saída, no sentido proposto por Hirschman, é uma opção diante do peso e da sensação de impotência frente a um estado de coisas que parece impossível de ser alterado por meio da participação política [6]. Este é o ponto em que os efeitos da desordem são culminantes. As praças e ruas mais afetadas são em geral evitadas e, quando o problema atinge os núcleos dos bairros residenciais, seus efeitos podem levar à queda do valor dos imóveis e dos aluguéis nas áreas onde se concentra a desordem. A desordem tem ainda um efeito social negativo, pois afeta mais intensamente os grupos de menor renda*.

Pesquisas de opinião pública realizadas com a população do município do Rio de Janeiro e outras realizadas especificamente nos bairros que receberam Unidades de Ordem Pública mostram que parcela expressiva da população avalia negativamente a qualidade dos espaços urbanos da cidade. Entre fevereiro de 2011 e abril de 2013 foram realizadas 20 pesquisas de opinião com moradores de nove bairros da cidade que receberam unidades de ordem pública e em 17 dos 20 levantamentos realizados, problemas de segurança e ordem pública foram apontados como os mais importantes

*Um bom exemplo desse problema pode ser encontrado nas favelas do Rio de Janeiro. Na medida em que os imóveis nessas áreas não têm registro reconhecido, isso impacta negativamente o preço desses imóveis, tornando precário o processo de transmissão de propriedade e, conseqüentemente, o potencial de migração de seus moradores [2].

nos respectivos bairros, à frente dos problemas de trânsito e transporte, saúde e educação. Outro fator que também tem contribuído muito para a mudança na percepção da importância dos problemas de desordem é a concentração de grande número de usuários de crack em diversas áreas da cidade. Ao contrário de São Paulo, no Rio de Janeiro, há uma disseminação dos pontos de consumo (em praças, ruas menos iluminadas e policiadas, terrenos abandonados etc.) em vários bairros da cidade.

O programa das Unidades de Ordem Pública foi também fortemente inspirado – do ponto de vista operacional e na definição dos critérios de alocação do efetivo da Guarda Municipal – nos programas de “*hot spots policing*”, que enfatizam a importância do policiamento nos pontos sensíveis com alta concentração de crimes e que têm foco em áreas pequenas e bem definidas. Os resultados de experiências de policiamento de *hot spots* são analisados por Weisburd e Braga [1] e pelo Committee to Review Research on Policy and Practices da National Academy of Science dos EUA [1].

As duas lógicas combinadas, dos programas de “policiamento de desordem” e de “policiamento de *hot spot*”, ofereceram a possibilidade de realizar inovações que envolveram os procedimentos operacionais da Guarda Municipal, os instrumentos de gestão da Secretaria de Ordem Pública e da GM (por exemplo, a construção de painéis de indicadores desempenho e a gestão por resultado), o treinamento dos guardas municipais e uso de novas tecnologias nas atividades de patrulhamento e controle de problemas de desordem. O programa de criação das Unidades de Ordem Pública não foi pensado como uma política abrangente de reformas ou de mudanças, mas sim um conjunto de pequenas inovações articuladas que modificaram diferentes aspectos do trabalho da Guarda Municipal e dos órgãos de fiscalização e controle da Secretaria Municipal da Ordem Pública. Esses processos e a forma como as inovações foram desenvolvidas serão detalhados no item a seguir do artigo.

A ideia básica do programa era desenvolver a competência da Guarda Municipal para realizar o patrulhamento ostensivo de forma contínua nos centros dos bairros com o objetivo de modificar seus atributos físicos, demandando de outros órgãos da própria Prefeitura ou do Governo do Estado, por exemplo, a melhoria dos serviços de iluminação, do sistema de trânsito, podas de árvores, sinalizações para pedestres, entre outras ações que visavam diminuir a prevalência da desordem física no bairro, bem como modificar os padrões de utilização dessas áreas, reduzindo, por exemplo, a venda por ambulantes de produtos contrafeitos ou em desacordo com normas sanitárias, a ocupação indevida de calçadas por mesas e cadeiras de bares e restaurantes, além de coibir atos de incivilidade em áreas públicas (consumo aberto de drogas, ocupação de praças para cozinhar ou como banheiro etc.). O primeiro desafio para a execução do programa foi, portanto, o desenvolvimento de competências operacionais na Guarda Municipal e na Secretaria Municipal da Ordem Pública para executar tarefas que até o início do programa não faziam parte das atribuições e das rotinas dessas instituições.

A LÓGICA DAS UNIDADES DE ORDEM PÚBLICA

O município do Rio de Janeiro desenvolveu a partir de 2009 uma estrutura institucional própria para lidar com os problemas de segurança e ordem pública. A Secretaria Especial de Ordem Pública (SEOP) foi criada em 2009** com a vinculação da Coordenação de Licenciamento e Fiscalização, a Coordenação de Controle Urbano, a Coordenação de Fiscalização de Estacionamento e Reboques e a Guarda Municipal. No seu primeiro ano de funcionamento, a SEOP, concentrou seus esforços na realização do programa *Choque de Ordem* com o objetivo de desenvolver ações de ordenamento e fiscalização de posturas de alguns problemas sensíveis da cidade como o comércio ambulante nas praias e no Maracanã e os estacionamentos irregulares, entre outros. Não havia no programa *Choque de Ordem* uma preocupação definida com a distribuição territorial das atividades de fiscalização, nem mesmo com a continuidade das atividades de fiscalização dos problemas priorizados. O programa visava, dessa forma, atacar e desestruturar, por meio de ações pontuais de choque de fiscalização, controle e de intervenções de ordenamento físico, práticas individuais e coletivas em desconformidade com os códigos e posturas municipais.

O programa das Unidades de Ordem Pública (UOPs) representou um desenvolvimento da política de ordem pública do município na medida em que permitiu realizar intervenções permanentes em áreas degradadas ou fortemente afetadas por problemas de desordem com o objetivo de recuperar a qualidade urbana dessas áreas. A Guarda Municipal do Rio de Janeiro foi o principal agente público responsável pelas ações de ordenamento no âmbito das UOPs, que contou ainda com a participação dos demais órgãos de fiscalização e ordenamento urbano do município, como a Coordenação de Licenciamento e Fiscalização e a Coordenação de Controle Urbano.

O programa das UOPs apresentava cinco características básicas que serão analisadas a seguir. As UOPs: 1) Cobrem áreas delimitadas e com características específicas (alta concentração de desordem, centros comerciais de bairros, áreas em processo de revitalização); 2) Contam com um sistema de gestão por resultado, com metas e indicadores de desempenho para cada UOP; 3) Estimulam a ação coordenada dos órgãos públicos de conservação, assistência social e ordem pública; 4) Utilizam tecnologia de ponta, como por exemplo, guardas com *smartphones*, Salas de Vigilância Eletrônica (SaVE's) e mapas com dados de ocorrência georeferenciados; 5) Dispõem de guardas municipais especialmente treinados para a tarefa. O currículo e o curso de formação foram inteiramente reestruturados com o objetivo de formar um guarda municipal mais proativo e qualificado para a tarefa de ordenamento urbano.

Características das Áreas

As áreas que receberam UOPs têm alta utilização pela população e são centros de bairro de importância econômica, turística ou recreativa. As UOPs tiveram seus

**Decreto Municipal do Rio de Janeiro, nº 30339 de 1 de janeiro de 2009.

perímetros delimitados em função das manchas (*hot spots*) de desordem identificadas com base no georreferenciamento de ocorrências registradas pela Guarda Municipal.

Sistema de Gestão

O sistema de gestão por desempenho com metas e indicadores operacionais visava estimular a Guarda Municipal a trabalhar de forma mais eficiente e segundo uma lógica gerencial agressiva. O sistema de gestão desenvolvido tinha por base seis indicadores que permitiam o monitoramento de metas para os guardas municipais e fiscais da Secretaria Municipal da Ordem Pública. O sistema de gestão adotado seguiu o modelo da experiência pioneira no âmbito do sistema de justiça criminal de gestão por resultado, o COMPSTAT*** da polícia de Nova York.

Recursos Tecnológicos

Os guardas municipais que atuam nas UOPs foram equipados com smartphones com quatro sistemas embarcados: 1) Recebimento de demandas da população; 2) registro de ocorrência; 3) coleta de informações a serem repassadas a outros órgãos; 4) multas de trânsito. Cada UOP conta com uma Sala local de Vigilância Eletrônica (sala SAVE) ligada ao serviço 1746 da Prefeitura (número único de chamada para os cidadãos) onde é possível visualizar o posicionamento dos guardas no terreno a partir do dispositivo de GPS dos smartphones. Cada dupla de guardas é equipada ainda com rádios de comunicação. Recurso disponível também nas viaturas e motos empregadas no patrulhamento.

Treinamento

O treinamento dos guardas municipais foi integralmente remodelado a partir de 2009. Foram desenvolvidos protocolos técnicos com Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) que normatizam as ações de fiscalização e controle e o uso de tecnologia. Houve também uma mudança legal feita por meio de resolução do Secretário de ordem pública, a qual atribuiu à GM a função de principal agente de controle e fiscalização das posturas municipais (resolução específica para as áreas das UOPs). Os guardas municipais tiveram suas atribuições expandidas e ficaram encarregados de identificar, combater e comunicar aos órgãos responsáveis pela autuação, os casos de desordem nas áreas das UOPs. O novo treinamento enfatizava a necessidade do guarda municipal ter uma postura proativa diante de qualquer situação de desordem ou de manifestação de comportamento antissocial, desde que não houvesse risco de confronto armado imediato. Foi criada ainda uma escola de formação de líderes na

***A experiência do COMPSTAT foi avaliada como uma experiência capaz de quebrar as barreiras de comunicação entre os departamentos de polícia e gerar uma atitude proativa dos policiais na base do sistema [17].

qual são recrutados e treinados os inspetores encarregados das UOPs.

Procedimentos Operacionais Padronizados

O efetivo da Guarda Municipal empregado nas UOPs foi recrutado e submetido a um treinamento específico**** e foram estabelecidos guias com novos Procedimentos Operacionais Padronizados para as intervenções da GM (por exemplo, para lidar com ambulantes, população em situação de rua, obstruções de vias, estacionamentos irregulares etc.), para o atendimento ao público e para a notificação de irregularidades a outros órgãos da prefeitura.

RESULTADOS: PRIMEIRAS EVIDÊNCIAS

O programa das Unidades de Ordem Pública tinha objetivos específicos. Em primeiro lugar, pretendia promover uma mudança no padrão de uso dos espaços públicos na cidade (espaço público mais ordenado e acolhedor) e dessa forma promover o aumento da sensação de segurança de moradores e usuários das áreas consideradas no programa (melhoria da sensação de segurança). Em segundo, visava testar e consolidar um novo modelo operacional para a Guarda Municipal (autonomia do gestor de área com avaliação de desempenho). Por fim, procurava atender à população de forma mais ágil e com qualidade (adequação e capacidade de resposta ao público).

O programa contava com duas fontes principais de informação que permitiam avaliar em que medida esses objetivos eram alcançados: 1) pesquisas regulares com o público realizadas por um instituto de pesquisa independente e com base em amostras de moradores e usuários que eram rigorosamente controladas; e 2) indicadores operacionais (atendimentos, ocorrências, tempo de atendimento, uso de tecnologia móvel pelos guardas, etc.). A Tabela 2 a seguir apresenta os resultados da UOP mais antiga em funcionamento (Tijuca) com os resultados antes da implantação do programa, logo após a implantação e um ano após a implantação. As mudanças observadas foram todas na direção esperada no primeiro ano de funcionamento do programa até abril de 2012. A sensação de segurança durante o dia ou a noite aumentou e os quatro problemas de desordem monitorados diminuíram. Problemas como barulho tarde da noite, por exemplo, diminuíram 25 pontos percentuais entre fevereiro de 2011 (antes da intervenção) e abril de 2012. Houve também um aumento significativo na percepção do público quanto ao preparo dos guardas municipais.

****Foi elaborado um novo currículo para o curso de formação de guardas e uma empresa de treinamento externa foi contratada para preparar o material didático.

Tabela 2 – Avaliação das UOPs pelo público residente e usuário da área (UOP Tijuca).

ITEM AVALIADO	PAINEL DA PESQUISA					
	fev/11	abr/11	mai/11	abr/12	abr/13	abr/14
Afirmam ter medo ao andar na rua durante o dia	40%	27,3%	20%	19%	40,5%	73,7%
Afirmam ter medo ao andar na rua durante a noite	9,5%	4,8%	5,9%	1,5%	5,5%	34,5%
Depara-se quase todos os dias com barulho até tarde da noite	27,2%	12%	9%	1,9%	15%	31,6%
Depara-se todos os dias com camelôs	51%	36%	15%	9,5%	13%	40,2%
Depara-se todos os dias com carros estacionados nas calçadas	57,7%	35,5%	20%	8,4%	22,5%	50,7%
Depara-se todos os dias com mesas de bares nas calçadas	40,1%	20,8%	18,6%	16,5%	19,5%	34,9%
Considera adequado o número de guardas municipais na área	39,5%	42,9%	56,1%	75,2%	46%	20,6%
Considera que os guardas municipais estão bem preparados	24%	28,6%	37,6%	56,4%	45,5%	22,3%

Observações sobre pesquisa de opinião: pesquisa realizada pelos institutos Idea (fev. e abr. de 2011) e Olhar (maio) para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com moradores ou pessoas que trabalham na região da Tijuca em estudo, acima de 16 anos.

1° levantamento - fevereiro de 2011: 200 entrevistas 4° levantamento - fevereiro de 2012: 202 entrevistas
 2° levantamento - abril de 2011: 231 entrevistas 5° levantamento - abril de 2013: 200 entrevistas
 3° levantamento - maio de 2011: 205 entrevistas 6° levantamento - abril de 2014: 209 entrevistas

Além de monitorar a percepção dos moradores sobre o programa, a SEOP desenvolveu um painel com quatro indicadores básicos que permitiam acompanhar as solicitações feitas pelo público à central de atendimento 1746****. Com base em informações da Central de Atendimento foi possível monitorar aspectos como o percentual de solicitações atendidas pela GM e o tempo de atendimento. Informações

****A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro criou em março de 2011 a *Central de Atendimento ao Cidadão*. Todos os números de serviços municipais foram desligados (inclusive o número 153 da Guarda Municipal) e unificados em uma única central de atendimento. A organização da central de atendimento permitiu o desenvolvimento de indicadores de desempenho como os que foram utilizados pela SEOP para a gestão das UOPs (Tabela 2). Processos semelhantes aconteceram em outras secretarias municipais.

provenientes da própria GM permitiram acompanhar o percentual de guardas que estavam “logados” à rede de serviços com seus *smartphones* (um indicador de prontidão e presença no terreno). Esses quatro indicadores eram monitorados mensalmente no nível de cada UOP.

Entre esses indicadores de desempenho, destacamos a importância do tempo médio de atendimento das solicitações do público pela Guarda Municipal. Em 2010 o tempo médio de atendimento a uma solicitação era de 5 horas e foi reduzido para 20 minutos após o primeiro ano de funcionamento do programa.

Apesar dos bons resultados, o programa enfrentou desafios ligados à consolidação de seu modelo operacional e de gestão no âmbito da Guarda Municipal e da própria Secretaria Municipal de Ordem Pública onde estava abrigado. Como em qualquer programa inovador de política pública, sua consolidação e ampliação dependem do desenvolvimento de mecanismos de controle externos e internos e de indução do trabalho de policiamento, por meio de metas e monitoramento de resultados.

A etapa desenhada para a continuidade do programa prevê quatro iniciativas capazes de fomentar a eficiência e a eficácia do programa. A primeira é a criação de um sistema de controle de qualidade com o levantamento direto de informações sobre os níveis de desordem nas áreas de UOPs por meio da aplicação da metodologia da observação social sistemática [10, 11]. A segunda frente seria um aumento da transparência da agenda de ordenamento realizada pela SEOP com a participação popular no controle das atividades da Guarda Municipal. E a terceira seria o estabelecimento de um sistema de pagamento de prêmios por desempenho associados aos resultados alcançados por cada Unidade de Ordem Pública. Por fim, há um problema de equidade na distribuição dos serviços da GM que foi criado com a implantação das UOPs. Com a implantação do programa, foram retirados guardas com função de supervisão e comando de outras unidades da GM, desfalcando o serviço à população nas áreas da cidade não atendidas pelo programa. Para corrigir o déficit de guardas, principalmente em funções de comando, será preciso investir na capacitação e no desenvolvimento de novos modelos operacionais para que o efetivo das UOPs seja gradativamente reduzido, mantendo-se o mesmo padrão de ordenamento alcançado (ganhos de eficiência).

Além desses desafios, a política das UOPs enfrenta a competição dos grandes eventos na cidade, nos quais a Guarda Municipal tem um papel de destaque por atuar no controle de trânsito, no controle urbano e no apoio à segurança pública. Os recursos direcionados para atender às necessidades dos grandes eventos abrigados na cidade contribuem para enfraquecer o programa, pois comprometem um de seus elementos centrais, a autonomia dos inspetores responsáveis pelas UOPs na gestão dos recursos necessários para o ordenamento urbano. O próprio inspetor de UOP é, por vezes, designado a assumir comandos durante o período de eventos como o Carnaval, o *Rock in Rio*, a Copa das Confederações, a Jornada Mundial da Juventude e a Copa do Mundo. Outro processo exógeno que tem afetado negativamente o funcionamento das UOPs são as grandes obras de infraestrutura viária que estão sendo realizadas para as Olimpíadas. O sistema de BRT (BRT Transcarioca), inaugurado em 2014, demandou aproximadamente 500 guardas municipais para o serviço de segurança nas estações e controle do trânsito no entorno.

As UOPs permitiram ao poder público local desenvolver um “teste piloto”, envolvendo as regras e normas que regulam diversos aspectos das operações de ordenamento urbano. Esse piloto diminuirá potencialmente o custo das negociações entre os interesses afetados quando as intervenções conduzidas no âmbito restrito das UOPs forem efetivamente adotadas no conjunto do município. Os resultados acumulados deixam claro que o programa contribuiu para ampliar o repertório de políticas públicas sobre a gestão local da segurança, um tema que certamente desafia gestores e que provavelmente motivará novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

- [1] CARDIA, N. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**, n. 9(1), pp. 249-265, 1997.
- [2] CASTRO, P. R. **Galo cantou: A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011.
- [3] COMMITTEE TO REVIEW RESEARCH ON POLICY AND PRACTICES. **Fairness and effectiveness in policing: The evidence**. Washington, DC: National Academies Press, 2004.
- [4] GANNON-ROWLEY, T.; MORENOFF, J. D.; SAMPSON, J. R. Assessing neighborhood effects: Social processes and new directions in research. Palo Alto, CA: **Annual Review of Sociology**, v. 28, pp. 443-478, 2002.
- [5] GAROFALO, J. The fear of crime: Causes and Consequences. **Journal of Criminal Law and Criminology**, v. 72, n. 2, pp. 839-857. 1981.
- [6] HIRSCHMAN, A. 1973. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Perspectiva.
- [7] HOME OFFICE. **A guide to anti-social behaviour orders and acceptable behaviour contracts**. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100413151441/http://crimereduction.homeoffice.gov.uk/asbos/asbos9.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2014.
- [8] KELLING, G. L.; COLE, C. **Fixing broking windows: Restoring order and reducing crime in our communities**. New York: Free Press, 1996.
- [9] PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2011. **Rio pós 2016: O Rio mais integrado e competitivo**. Rio de Janeiro, PCRJ, pp. 1-240. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/>>. Acesso em: 11 jul. 2014.
- [10] RAUDENBUSH, S. W. The quantitative assessment of neighborhood social environments. In: KAWACHI, I.; BERKMAN, L. (Ed). **Neighborhoods and Health**. New York, NY: Oxford University Press, pp. 112-131, 2003.
- [11] RAUDENBUSH, S.; SAMPSON, R. J. Ecometrics: Toward a science of assessing ecological settings, with application to the systematic social observation of neighborhoods. **Sociological Methodology**, 29, pp. 1-41, 1999.
- [12] SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. W. Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of 'broken windows. In: **LOCAL, Social Psychology Quarterly**. v. 67, n. 4,3, pp. 19-342, 2004.
- [13] SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. **Disorder in urban neighborhoods:**

- Does it lead to crime?**. US Department of Justice, 2001. Disponível em: <www.ojp.usdoj.gov>.
- [14] SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S. Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods. **The American Journal of Sociology**, v. 105, n. 3, pp. 603-651, 1999.
- [15] SAMPSON, R.; GROVES, W. B. Community structure and crime: Testing social-disorganization theory. Chicago: **The American Journal of Sociology**, v. 94, n. 4, pp. 774-802, 1989.
- [16] SÉ, J. T. S. **Prevenção da violência: O papel das cidades**. São Paulo: Editora Record, 2005.
- [17] SILVERMAN, E. B. The COMPSTAT Innovation. In: WEISBURD, D.; BRAGA, A. (ed.). **Police innovation: Contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- [18] SKOGAN, L. **Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in american neighborhoods**. Berkley: University of California Press, 1990.
- [19] SOUSA, W. H.; KELLING, G. L. Of broken window, criminology, and criminal justice. In: WEISBURD, D; BRAGA, A. (Orgs.): **Police innovation: Contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 77-97, 2006.
- [20] SUÁREZ, C. Políticas de renovação urbana no centro histórico de Bogotá, Colômbia (1998-2007). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, jul., pp. 147-168, 2013.
- [21] TAYLOR, R. Incivilities reducing policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures. In: WEISBURD, D; BRAGA, A. (Orgs.). **Police innovation: Contrasting perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 98-116, 2006.
- [22] VILLARREAL, A.; SILVA, B. F. A. Social cohesion, criminal victimization and perceived risk of crime in brazilian neighborhoods. **Social Forces**, v. 84, n. 3, pp. 1725-1753, 2006.
- [23] WILSON, J. Q.; KELLING, G.L. Broking windows: The police and neighborhood safety. **The Atlantic Monthly**, mar., pp. 29-38, 1982.
- [24] WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2013**. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, 2013. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf>. Acesso em: 11 jul. de 2014.
- [25] WEISBURD, D.; BRAGA, A. Hot spot policing as a model. In: **Police innovation: Contrasting perspectives**. In: WEISBURD, D.; BRAGA, A. (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 132-154, 2006.

LEANDRO PIQUET CARNEIRO professor do Instituto de Relações Internacionais e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs-USP) – e-mail: lpiquet@usp.br

BRUNO BONDAROVSKY subsecretário de Planejamento e Gestão Estratégica da Secretaria Municipal de Ordem Pública da Cidade do Rio de Janeiro