

Políticas Locais de Controle da Desordem: A experiência das Unidades de Ordem Pública no Rio de Janeiro¹

Leandro Piquet Carneiro²

Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e coordenador do programa de pesquisa em segurança e criminalidade do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas (NUPPs) da mesma universidade. Foi professor do Departamento de Ciência Política da USP (2000 a 2009) e pesquisador visitante do Taubman Center da John F. Kennedy School of Government, Harvard University (2006-2007). É economista graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro completou seu mestrado e Doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ e o pós-doutorado no Departamento de Ciência Política da USP. É assessor da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no projeto Rio em Ordem, colaborador do Centro de Liderança Pública (CLP) e consultor da Confederação Nacional da Indústria. Contatos: lpiquet@usp.br ; tel: USP: 11-3091-3272.

Alexander Vieira da Costa³

Bruno Bondarovsky⁴

¹Trabalho apresentado no VI Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em Julho de 2012, Porto Alegre, RS.

² Professor do Instituto de Relações Internacionais e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.

³ Secretário Especial de Ordem Pública da Cidade do Rio de Janeiro.

⁴ Subsecretário de Planejamento da Secretaria Especial de Ordem Pública da Cidade do Rio de Janeiro.

Resumo

Este artigo descreve o funcionamento do programa das Unidades de Ordem Pública (UOP) na Cidade do Rio de Janeiro, o qual foi concebido como um teste em pequena escala do novo modelo de operação, gestão e controle da ordem pública no município. Até o mês de maio de 2012 existiam seis UOPs instaladas no município. O custo de cada UOP é de aproximadamente 11 milhões por ano. A UOP é uma “experiência legal” que atinge diretamente parte da Guarda Municipal (GM) e também os órgãos ligados ao ordenamento urbano. Não se trata de uma política abrangente de reformas ou de mudanças, mas de um conjunto de pequenas inovações articuladas que modificam aspectos operacionais do trabalho da Guarda Municipal e da Secretaria de Ordem Pública. O programa das UOPs têm cinco características básicas: (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.

Motivação

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 começou, ainda que muito discretamente, a ser percebido como um tema da alçada dos governos locais. O artigo descreve o programa de Unidades de Ordem Pública na cidade do Rio de Janeiro e apresenta dados e informações que indicam os efeitos positivos do programa sobre a percepção do público com relação aos problemas de desordem e as melhorias alcançadas nas atividades operacionais da Guarda Municipal.

Durante a redemocratização do país na década de 80, o clima político tornava impossível imaginar que a concentração de comportamentos antissociais em áreas específicas das grandes cidades poderia ter qualquer consequência mais séria para a sociedade. Nos EUA, e em menor escala na Europa, entretanto, o tema cresceu em importância na agenda de políticas públicas ao longo dos anos 90 (Skogan, 1990). Novas legislações e políticas foram criadas com o objetivo de conter o problema.

A visão dominante até a década de 90 entre os especialistas acadêmicos não conferia às forças de segurança e ordem pública qualquer atribuição clara no controle do pequeno delito e menos ainda diante dos comportamentos antissociais. Ao contrário, a polícia deveria priorizar as ações contra os “grandes crimes”, como o tráfico de drogas e o crime organizado (Sousa e Kelling, 2006). 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 em menos de uma década. Em uma pesquisa de 2006 realizada no Rio de Janeiro, 87,4% da população considerava ruim ou muito ruim a qualidade dos espaços urbanos da cidade (Macroplan – IETS, 2006). A epidemia de crack tem contribuído muito para essa mudança na percepção do problema. Criminólogos e cientistas sociais voltaram e se interessar pelo problema da desordem e produziram um intenso debate, com visões diferentes sobre suas causas e mecanismos de controle (Wilson e Kelling, 1982; Sampson e Groves, 1989; Skogan 1990; Kelling e Coles 1996, Gannon-Rowley, Morenoff e Sampson, 2002; Sampson e Raudenbush, 2001 e 2004). Esse debate tem sido fundamental para o desenho e avaliação das políticas públicas na área.

As políticas de controle da desordem combinadas a iniciativas de revitalização urbana demonstraram que grandes problemas, como o crime e a perda de dinamismo econômico, podem ser resolvidos com medidas relativamente simples que alteram o ambiente urbano e seus padrões de uso. Esse tipo de abordagem atingiu repercussão internacional após a experiência bem sucedida de Nova York na década de 90, a qual teve desdobramentos na legislação britânica do Anti-Social Behavior Order (ASBO) de 1998 e do Acceptable Behavior Contracts (ABCs). Na América Latina a experiência de Bogotá teve grande repercussão regional 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. O município tem hoje uma taxa de homicídios de 7 por 100 mil habitantes contra uma taxa nacional de 26,2 (Instituto Sangari, 2011).

A política de ordenamento público seguida pela Cidade do Rio de Janeiro foi diretamente inspirada por essas boas práticas. A criação da Secretaria Especial de Ordem Pública (SEOP) em 2009, a política do Choque de Ordem e, mais recentemente, as Unidades de Ordem Pública (UOPs) são iniciativas que permitiram ao governo municipal realizar intervenções que têm como foco áreas e situações específicas que concentram os principais eventos de desordem na cidade.

Apresentamos a seguir os principais aspectos do programa de criação das Unidades de Ordem Pública. A intervenção realizada pelas UOPs pretende transformar áreas degradadas ou fortemente afetadas em centros dinâmicos de atração de negócios, atividades de lazer e população. Seus mecanismos causais e as primeiras evidências de que o programa tem impacto positivo são os temas das próximas seções.

Mecanismo causal da política

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 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. 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 afetadas.

Como um mal coletivo do qual ninguém pode escapar, a desordem afeta diferentes segmentos sociais, embora atinja com mais severidade os grupos de menor renda e aqueles menos protegidos por contratos e títulos de propriedade. O melhor exemplo de como a desordem afeta mais intensamente os grupos de menor renda e com menor acesso ao sistema de justiça pode ser encontrado no mercado imobiliário das favelas do Rio de Janeiro. Os imóveis em áreas de favela não têm registro reconhecido e isso impacta negativamente o preço dos imóveis e torna precário o processo de transmissão de propriedade. Para se combater a desordem é preciso modificar os atributos físicos e os padrões de utilização das áreas sensíveis da cidade (os *hotspots*) em que a desordem se concentra.

A lógica das Unidades de Ordem Pública

O programa de Unidades de Ordem Pública (UOP) na Cidade do Rio de Janeiro é um projeto que foi concebido como um teste em pequena escala, um protótipo, do novo modelo de operação, gestão e controle da ordem pública no município. Até o mês de maio de 2012 existem seis UOPs instaladas (Anexo 1). O custo de cada UOP é de aproximadamente 11 milhões por ano e a Prefeitura optou também por aumentar o orçamento da Guarda Municipal e da SEOP de 160 milhões em 2008 para 240 milhões em 2011. O Quadro 1 abaixo descreve os recursos empregados nas UOPs da Tijuca e Centro que estão em funcionamento desde abril e setembro de 2011 respectivamente.

Quadro 1

Quadro dos recursos empregados nas Unidades de Ordem Pública

UOP Tijuca

220 novos Guardas (39 no trânsito);
1 Inspetor e 7 subinspetores (equivalente ao posto de Capitão e Tenente na PM)
14 Líderes (GM3 - equivalente ao Sargento na PM)
Veículos: 7 Gols, 3 Montanas, 3 Doblôs, 2 Masters e 6 motos.

UOP Centro

316 novos Guardas (65 no trânsito);
1 Inspetor (gestor da área) e 7 sub-inspetores
14 Líderes (GM3 - equivalente ao Sargento na PM)
Veículos: 8 Gols, 2 Montanas, 3 Doblôs, 2 Masters, 6 Fords S-10, 4 motos e 30 bicicletas

Fonte: Secretaria Especial da Ordem Pública - PCRJ.

A Guarda Municipal do Rio de Janeiro é o principal agente público municipal responsável pelas ações de ordenamento urbano e o programa das UOPs tem contribuído para assegurar sua proeminência na gestão do problema. A SEOP conta ainda com um corpo de Agentes de Inspeção de Controle Urbano e de Fiscais de Atividades Econômicas, ambos responsáveis pelo Controle e Respeito das Posturas Municipais, que participam diretamente do esforço de ordenamento nas áreas da intervenção.

A UOP é uma “experiência legal” que atinge diretamente parte da Guarda Municipal (GM) e também os órgãos ligados ao ordenamento urbano. Não é uma política abrangente de reformas ou de mudanças, mas um conjunto de pequenas inovações articuladas que modificam aspectos como a formação do guarda municipal por meio da criação de Procedimentos Operacionais Padrão, o estabelecimento de planos de patrulhamento rotineiro e desenvolvimento de um sistema de metas e acompanhamento de desempenho por área. Após a avaliação dos resultados alcançados com o experimento das UOPs, as inovações testadas poderão ser transformadas em políticas para todo o município. A possibilidade de desenvolver um “teste piloto” envolvendo as regras e normas que regulam diversos aspectos do funcionamento e operações de ordenamento urbano diminuirá potencialmente o custo das negociações entre os interesses afetados, pois as mudanças somente valerão para todo o município com a aprovação das novas regras na forma de Lei e Decretos.

O objetivo do sistema de metas e acompanhamento é permitir que os diferentes agentes envolvidos na execução do projeto de Unidade de Ordem Pública, além da Guarda Municipal, tenham seu desempenho avaliado e que os resultados atingidos com as ações de ordenamento urbano praticadas por esses agentes possam ser quantificados e comparados.

A Secretaria Especial de Ordem Pública (SEOP) promove desde 2009 a criação de Unidades de Ordem Pública (UOPs), uma iniciativa que permite ao governo municipal realizar intervenções em áreas que concentram os eventos de desordem na cidade. O programa das UOPs têm cinco características básicas: (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, são ‘manchas’ de desordem levantadas com base no georeferenciamento de ocorrências e, embora sejam áreas delimitadas, as UOPs podem ser expandidas ao longo do tempo. A proporção de guardas por habitante foi fortemente ampliada nas UOPs. Na UOP da Tijuca, por exemplo, o contingente diário nas ruas passou de 15 para 70 e no Centro de 4 para 160, além de ter sido garantido o patrulhamento 24h por dia em 7 dias por semana

Sistema de gestão

O sistema de gestão por desempenho com metas e indicadores operacionais visa estimular a Guarda Municipal a trabalhar de forma mais eficiente e segundo uma lógica gerencial agressiva. O sistema é baseado em indicadores (atualmente são seis), os quais permitem o monitoramento de metas para cada um dos agentes do sistema de ordem pública municipal.

A experiência pioneira no âmbito do sistema de justiça criminal de gestão por resultado tomada como modelo foi o COMPSTAT⁵, que trouxe para a polícia de Nova York um pensamento estratégico capaz de quebrar as barreiras de comunicação entre os departamentos de polícia e gerou ainda uma atitude proativa dos policiais na base do sistema.

Ações coordenadas

O efetivo da Guarda Municipal empregado nas UOPs foi submetido a um treinamento específico⁶ e foram estabelecidos guias com os Procedimentos Operacionais Padronizados para a notificação de irregularidades a diversos órgãos da prefeitura. Assim que a UOP é implantada, ambulantes em desacordo com a legislação são notificados, a ocupação

⁵ SILVERMAN, E. B. (2006). “The COMPSTAT Innovation”, in D. Weisburd e A. A. Braga (editors), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁶ 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

irregular das calçadas por bares e restaurantes sofre intensa fiscalização e os guardas municipais passam a utilizar seus *smartphones* para a coleta e envio de observações sobre problemas nas áreas da UOP para outros órgãos. Outros problemas, que envolvem a Secretaria de Conservação e a Secretaria de Assistência Social são enfrentados simultaneamente, como o conserto de calçadas quebradas, podas de árvore, recolhimento de lixo das ruas, conserto de luzes, pintura de faixas de pedestre e acolhimento da população de rua.

Recursos Tecnológicos

Os guardas municipais que atuam nas UOPs dispõem de *smartphones* com 4 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 tem uma Sala local de Vigilância Eletrônica (SaVE) ligada ao serviço 1746 da Prefeitura (número único de chamada para os cidadãos) onde é possível visualizar o posicionamento dos guardas no terreno o 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 regulam as novas atribuições de fiscalização e o uso de tecnologia. Houve também uma mudança legal feita por meio de resolução do Secretário especial de ordem pública, a qual atribui à GM a função de principal agente de controle e fiscalização das posturas municipais (resolução específica para as áreas das UOPs) encarregados de identificar, combater e comunicar aos órgãos responsáveis pela autuação, os casos de desordem nas UOPs. O novo treinamento enfatiza a necessidade do guarda municipal ter uma postura proativa diante de qualquer situação de desordem e de manifestação de comportamento antissocial, desde que não haja risco de confronto armado imediato. Foi criada ainda uma escola de formação de líderes na qual são recrutados e treinados os encarregados da gestão das UOPs.

Primeiras evidências

O programa das Unidades de Ordem Pública tem objetivos específicos. Em primeiro lugar, pretende promover uma mudança no padrão de uso dos espaços públicos na cidade. Em segundo, visa testar e consolidar um novo modelo operacional para a GM. Em terceiro, procura atender à população de forma mais ágil e com qualidade. Por fim, pretende promover o aumento da sensação de segurança de moradores e usuários das áreas sob intervenção.

O programa conta com duas fontes principais de informação que permitem avaliar em que medida esses objetivos têm sido alcançados: (1) pesquisas regulares com o público e (2) indicadores operacionais. A Tabela 1 a seguir apresenta os resultados da UOP mais antiga em funcionamento (Tijuca) para a qual temos uma série de quatro painéis de entrevistas com o público.

As mudanças observadas foram todas na direção esperada. O primeiro painel de fevereiro de 2011 foi realizado antes de ser criada a UOP. Desde então a percepção dos problemas de desordem no cotidiano caiu significativamente e caiu também a sensação de insegurança.

Tabela 1

Avaliação das UOPs pelo público residente e usuário da área (UOP Tijuca)

Item avaliado:	Painel da Pesquisa				Var. fev/11 - abr/12
	fev/11	abr/11	mai/11	abr/12	
Afirmam ter medo ao andar na rua					
Durante a noite	40,0%	27,3%	20,0%	19,0%	-21,0%
Durante o dia	9,5%	4,8%	5,9%	1,5%	-8,0%
Depara-se quase todos os dias com barulho até tarde da noite	15,5%	6,5%	6,3%	1,5%	-14,0%
Depara-se todos os dias com camelôs	51,0%	36,0%	15,0%	9,4%	-41,6%
Depara-se todos os dias com carros estacionados nas calçadas	56,0%	35,5%	19,5%	7,9%	-48,1%
Depara-se todos os dias com mesas de bares nas calçadas	39,5%	20,8%	18,0%	16,3%	-23,2%
Considera adequado o número de guardas municipais na área	39,5%	42,9%	56,1%	75,2%	35,7%
Considera que os guardas municipais estão bem preparados	24,0%	28,6%	37,6%	56,4%	32,4%

Observações sobre a Pesquisa de Opinião :

Pesquisa realizada pelo instituto Idea 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.

1º levantamento fevereiro de 2011: 200 entrevistas.

2º levantamento abril de 2011: 231 entrevistas.

3º levantamento maio de 2011: 205 entrevistas.

4º levantamento fevereiro de 2012: 202 entrevistas

Encontramos evidências também de que a Guarda Municipal tem atuado de forma mais eficiente no atendimento do público, embora essas evidências sejam menos conclusivas. Mensalmente a Secretaria monitora o desempenho da GM em seis indicadores: (1) Percentual de solicitações atendidas pela GM com relação ao total de solicitações encaminhadas, (2) Tempo de atendimento às chamadas do cidadão pela Central 1746; (3) Quantidade de retenções de mercadorias ilegais realizadas; (4) Razão entre o número de *smartphones* ativos e o contingente empregado em atividades de patrulhamento (indicativo de uso do recurso tecnológico); (5) Razão entre o número de ocorrências realizadas e o contingente empregado em atividades de patrulhamento (indicativo da carga de operações por guarda); (6) Razão entre solicitações ao número único de atendimento da prefeitura e o contingente empregado em atividades de patrulhamento (indicativo da demanda do público por guarda). A Tabela 2 reúne indicadores operacionais selecionados com o objetivo de avaliar o trabalho da Guarda Municipal nas UOPs.

Tabela 2

Indicadores Operacionais selecionados para as UOPs Centro e Tijuca									
Indicador / UOP	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr
Pct. Chamadas atendidas									
Tijuca	100	100	100	98	95	98	100	99	100
Centro		100	100	100	99	98	98	98	100
Tempo de atendimento									
Tijuca						39	31	43	43
Centro						49	52	24	18
Razão entre smartphones e o pronto empregado em atividades de patrulhamento									
Tijuca	1,00	0,63	0,53	0,33	0,38	0,41	0,40	0,52	0,42
Centro		0,00	0,00	0,13	0,20	0,26	0,66	0,90	0,88
Razão entre ocorrências e o pronto empregado em atividades de patrulhamento									
Tijuca	1,41	1,1	1,11	1,07	1,24	0,78	0,43	0,61	0,46
Centro		1,45	1,35	0,74	0,81	0,43	0,49	0,62	0,78
Razão entre solicitações 1746 e o pronto empregado em atividades de patrulhamento									
Tijuca	0,42	0,49	0,33	0,4	0,54	0,48	0,53	0,76	0,4
Centro		0,1	0,12	0,56	0,38	0,52	0,56	0,67	0,52

Os dados indicam que há ainda carências nos serviços da GM que precisam ser enfrentadas. A GM ainda não é capaz de demonstrar que tem um padrão estável de eficiência nas UOPs. De maneira geral, o nível de demanda do público é baixo (foram 69 solicitações na UOP Tijuca no mês de abril de 2012 e 80 na UOP Centro), os recursos tecnológicos (o indicador sobre os *smartphones*) não são plenamente utilizados e embora o efetivo de guardas das UOPs seja significativo para áreas bastante limitadas, o tempo de atendimento pode ser considerado alto. Para os padrões históricos da GM esse tempo representa um ganho significativo, já que em 2010 o tempo médio de atendimento a uma solicitação era de 5 horas. Não obstante, 20 minutos parece um tempo ainda excessivo para um serviço que, do ponto de vista do público, precisa ter um padrão de atendimento de serviço de emergência como, por exemplo, a retirada de carros estacionados em frente a portas de garagem. Não se pode perder de vista que as UOPs dispõem de efetivo de 300 a 500 guardas (cerca de 80 a 150 por escala durante o dia) para atender áreas relativamente pequenas (Anexo 1) e que tal contingente equipado com os recursos tecnológicos mais avançados disponíveis deveria ser capaz de atender ocorrências de caráter emergencial em até dez minutos. O sistema de acompanhamento de desempenho que foi montado permite aos gestores da secretaria pressionar os agentes no campo com o objetivo de melhorar seu desempenho na medida em que a experiência com o programa amadurece. Os indicadores aqui apresentados têm esse propósito e são monitorados continuamente e avaliados quinzenalmente em reuniões com a liderança responsável por cada UOP.

O programa enfrenta ainda claros desafios ligados à consolidação de seu modelo operacional e de gestão no âmbito da Guarda Municipal e da própria Secretaria Especial de Ordem Pública onde está abrigado. Há também problemas de natureza mais complexa e externa ao funcionamento das instituições públicas, são problemas ligados ao apoio e ao contexto social no qual o programa se desenvolve. O programa confronta diretamente aspectos do estilo de vida do carioca que merecem ser considerados. Os padrões de uso do espaço público e a falta da noção cívica de que existem deveres necessários para a preservação da qualidade desse espaço, por um lado, e o padrão de atuação do servidor público nas atividades de controle desses deveres, por outro, dificultam o funcionamento do programa.

Nossa percepção indica que no trabalho de ordenamento urbano, certos hábitos e atitudes mantidos por parte da população e aceitos pela maior parte dos agentes de campo envolvidos na fiscalização e controle das posturas e códigos municipais, têm a capacidade de criar situações de tolerância com o ilícito com o objetivo de se evitar o conflito e a

punição. Nessas situações se estabelecem “contratos” tácitos (“não mexe comigo que eu não te incomodo”) a elaborados esquemas de suborno e corrupção. Essa é a cultura – transformada em forte expectativa de conduta - com a qual se depara a Guarda Municipal cotidianamente no seu trabalho de ordenamento, o que afeta diretamente a efetividade de suas ações.

Desta forma, a consolidação e ampliação do programa depende, primeiro, da criação de mecanismos de controle e indução do trabalho de policiamento e que sejam capazes de garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestado. Em segundo lugar a sustentação do programa no longo prazo depende da criação de mecanismos de institucionalização do sistema criado, uma vez que hoje ele é totalmente mantido pelos quadros políticos, nomeados em cargos de confiança.

As soluções que estão sendo estudadas para atacar estes desafios incluem o desenvolvimento de três ações prioritárias: (1) a criação de um sistema de controle de qualidade ampliado com o levantamento direto de informações sobre a desordem nas áreas das UOPs por meio da metodologia da observação social sistemática; (2) aumento da transparência e participação da população de forma direta no sistema de controle das atividades da Guarda Municipal; (3) o pagamento de prêmios por desempenho associados aos resultados das metas de cada Unidade de Ordem Pública.

Comentário final. O programa das Unidades de Ordem Pública, ao atuar diretamente nas áreas de concentração da desordem, abre novos caminhos para a participação da administração pública local na gestão da segurança pública. 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 (Garofalo, 1981). Esse é um tema bastante explorado na criminologia e as evidências acumuladas indicam que a desordem e o medo do crime estão fortemente ligados. Por fim, a desordem é um problema em si mesmo, que tem efeitos diretos e negativos sobre a comunidade; como a diminuição da confiança interpessoal e da capacidade de cooperação e o enfraquecimento dos mecanismos informais de controle social. Em grau diferente, os efeitos negativos da desordem foram diretamente manipulados pelo programa das UOPs como indicam as evidências reunidas nesse artigo.

Bibliografia

- FELSON, M. (2006), *Crime and Nature*. Thousand Oaks. Sage Publications.
- _____. e R. CLARKE. (1995), "Routine Precautions, Criminology and Crime Prevention", in Hugh D. Barlow. *Crime and Public Policy: Putting Theory to Work*, Colorado, Westview Press.
- _____. (1994), *Crime and Everyday Life*. Thousand Oaks, Pine Forge.
- GANNON-ROWLEY, T., J. D. MORENOFF, e J. R. SAMPSON. (2002), "Assessing 'Neighborhood Effects': Social Processes and New Directions in Research." Annual Review of Sociology.
- GAROFALO, J. (1981), "The Fear of Crime: Causes and Consequences". Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 72, No. 2, pp. 839-857.
- KELLING, G. L. e COLE, C. (1996), *Fixing Broken Windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York, Free Press.
- _____, e WILSON, J. Q. (1982), "Broken Windows: The police and neighborhood safety". The Atlantic Monthly, March.
- MORENOFF, J. D.; SAMPSON, R. J.; RAUDENBUSH, S. W. (2001), "Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence". *Criminology*, 39, 3: 517 - 559.
- RAUDENBUSH, S. W. (2003). "The quantitative assessment of neighborhood social environments." In Kawachi, Ichiro; Berkman, L., *Neighborhoods and Health*. New York, NY: Oxford University Press,(2003).
- _____. W.; SAMPSON, R. J. (1999a), "Ecometrics: Toward a science of assessing ecological settings, with application to the systematic social observation of neighborhoods". *Sociological Methodology*, 29, 1 - 41.
- _____ e _____, (1999b), "Assessing direct and indirect effects in multilevel designs with latent variables". *Sociological Methods and Research*. 28, 2: 123 - 153.
- SAMPSON, R. J. e MORENOFF, J. D. (2004), "Spatial (dis)advantage and homicide in Chicago neighborhoods" in Michael Goodchild e Donald Janelle, *Spatially Integrated Social Science*. New York, Oxford University Press.
- _____. e RAUDENBUSH, Stephen W. (2004), "Seeing disorder: Neighborhood stigma and the social construction of 'broken windows'". *Social Psychology Quarterly*. 67, 4, 3, 19 - 342.
- _____ e _____ (2001), "Disorder in Urban Neighborhoods: Does it Lead to Crime?", US Department of Justice. Disponível em: www.ojp.usdoj.gov
- _____. (2004), "Networks and Neighborhoods." Disponível em: [http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/sampson/\(2004\).5_NLogic.pdf](http://www.wjh.harvard.edu/soc/faculty/sampson/(2004).5_NLogic.pdf).
- _____. e S. RAUDENBUSH. (1999), "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods". The American Journal of Sociology, Vol. 105, 3: 603-651.

- _____.; RAUDENBUSH, S. e EARLS, F. (1997), “ Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy”. *Science*, 277: 918-924.
- _____. e GROVES, W. B. (1989), “Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory”. *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, 4:774-802.
- SKOGAN, L. (1990), *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Berkley, University of California Press.
- SOUSA, W. H. e KELLING, G. L. (2006), “Of “broken windows”, criminology, and criminal justice” in D. Weisburd e A. Braga: *Police Innovation: contrasting perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TAYLOR, R. (2006), “Incivilities reducing policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures”. in D. Weisburd e A. Braga: *Police Innovation: contrasting perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WILSON, W. J. e TAUB, R. P. (2006), *There Goes the Goes the Neighborhood: racial, ethnic, and class tensions in four Chicago Neighborhoods and their meaning for America*. New York, Alfred A. Knopf.

UOPs
Implantadas em
2011



UOP Ipanema



UOP Leblon



UOP Ipanema



UOP Centro



UOP Copacabana

UOP Projeto RIO EM ORDEM

UM ANO DE OPERAÇÃO

