

Para que serve uma UOP? Algumas considerações sobre a política de ordem pública no Rio de Janeiro

Pricila Loretti

Doutoranda do PPCIS/Uerj

O presente artigo analisa os principais caminhos e pressupostos da atuação da Secretaria Especial de Ordem Pública (Seop) no Rio de Janeiro a partir do primeiro governo do prefeito Eduardo Paes (2009-2011), com uma política que ficou conhecida como “choque de ordem”; discute seus fundamentos com base no uso nativo da teoria das “janelas quebradas”, que correlaciona desordem e criminalidade; busca ainda compreender como o status da segurança pública sobrepôs-se às questões da ordem urbana, privilegiando o crime como forma de governo; e propõe pensar suas ações em um *continuum* entre ordem pública e política de segurança pública.

Palavra-chave: teoria das janelas quebradas, crime, ordem pública, segurança, choque de ordem

The paper **What is the Purpose of a UOP (Public Order Unit)? Some Reflections on Public Order Policy in Rio de Janeiro** analyses the main paths and premises for the role of the Special Public Order Secretariat (Seop) in Rio de Janeiro during mayor Eduardo Paes' first administration (2009-2011), with a policy that became known as “choque de ordem” (shock and order), discussing its foundations based on the use of “broken windows” theory, which correlates disorder and criminality. It also seeks to understand how the status of public security overlapped issues of urban order, prioritizing crime as a form of government, and proposes that these actions could be perceived as being caught in a continuum between public order and public security policy.

Keywords: broken windows theory, crime, public order, security, choque de ordem

Introdução

O presente trabalho analisa os objetivos e métodos empregados pela política implementada pela Secretaria Especial de Ordem Pública (Seop) da Prefeitura do Rio de Janeiro a partir da primeira gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2013). Pretende-se aqui levar em consideração os desafios políticos e teóricos no processo de implantação das chamadas Unidades de Ordem Pública (UOPs), enfrentados pela administração municipal em um contexto histórico marcado por conflitos entre atores que negociam cotidianamente formas(s) de utilização do espaço público.

De julho de 2011 a julho de 2012, trabalhei como assessora de campo na Seop, que atuava nos três planos de gestão governamental: o estratégico, o tático e o operacional. Mas ainda antes de compor o quadro técnico da secretaria, já havia esboçado interesse em estudar a relação entre os usuários do espaço público e a administração pública durante minha pes-

Recebido em: 24/10/2012

Aprovado em: 14/10/2014

quisa de mestrado, sobre a Feira de Antiguidades da Praça XV (LORETTI, 2010), no Centro. Naquele momento, a questão, posta no terceiro capítulo daquele trabalho, já evidenciava os conflitos entre os agentes municipais e os camelôs, e também os comerciantes que expunham suas mercadorias na feira em que eu realizava minha etnografia, em disputas por pertencimento ao espaço público e reconhecimento de seu *métier* tradicional na cidade, no contexto das operações orientadas pelo chamado “choque de ordem”.

Esse choque de ordem é entendido aqui como uma resposta da Prefeitura ao que o poder público considerava uma forma de desordem, provocada pelos mercados informais e ilegais, bem como pela presença de população de rua ocupando áreas públicas, e demais práticas consideradas informais e ilegais, como a dos flanelinhas. Com o argumento, então, de que as instituições públicas têm o dever de regulamentar e fiscalizar o uso dos espaços públicos, uma secretaria especial com este intuito foi criada. E essa Seop, à época em que realizei minha etnografia, era composta por duas subsecretarias, uma de Planejamento e uma de Operações. Interessa-nos aqui dar ênfase à primeira delas – a Subplan –, na qual eu trabalhava, e que realizava a gestão do Projeto Rio em Ordem.

Esse projeto previa um trabalho integrado entre a Seop e as demais secretarias, todas elas subordinadas à Casa Civil da Prefeitura e ao gabinete do prefeito, tendo como objetivo maior promover o ordenamento urbano. Mas, para tanto, seu principal braço operacional era a Guarda Municipal do Rio de Janeiro (GM-Rio), uma autarquia do governo municipal e que, por decreto, passou a estar subordinada à Seop.

Além das subsecretarias, a Seop contava com um aparato de fiscais, do Centro Controle Urbano (CCU) e do Centro de Licenciamento e Fiscalização (CLF). Raras foram as vezes em que as operações contaram com o apoio da PM. Isso ocorria apenas nos casos em que o comando da GM considerava que a operação poderia apresentar riscos à integridade física dos guardas ou que o uso da força policial fosse indispensável, ainda de acordo com seu julgamento. Ou seja, no nível operacional contava-se com o poder discricionário do agente da ordem pública, uma espécie de poder de polícia para atuar nos conflitos urbanos.

A base deste estudo, então, é a observação participante na e da Seop, entre julho de 2011 e julho de 2012. Nesse tempo, acumulei considerável quantidade de dados, coletados graças a minha participação no projeto Rio em Ordem. Esse projeto deu início à política de “melhorias” das inspetorias da GM em diferentes bairros da cidade do Rio de Janeiro, que passaram a ficar conhecidas graças à mídia como Unidades de Ordem Pública (UOPs). A partir dessa experiência, investigo os fundamentos dessa política.

1. Janelas quebradas

Já nos primeiros dias de trabalho na Seop, fui apresentada à “Broken Windows Theory”, que passou fundamentar a política de choque de ordem. No início de mais uma tarde de trabalho na secretaria, fui incumbida da tarefa de pesquisar sobre essa abordagem para pautar o discurso do secretário Alex Costa, que iria ao ar na principal emissora de televisão brasileira. Essa teoria “das janelas quebradas” é proposta em um artigo de 10 páginas, escrito pelos criminólogos americanos James Q. Wilson e George L. Kelling (1982), e no qual eles se esforçam para demonstrar a correlação entre a desordem e o crime.

Cabe apontar que nesta minha análise ambos os termos – crime e desordem – serão considerados categorias analíticas discursivas, o que significa dizer que serão relativizadas a fim de compreendermos os diferentes significados que venham a assumir nos termos praticados pelos operadores de discursos, sejam eles políticos, especialistas, gestores, jornalistas, teóricos, criminólogos, camelôs, moradores de rua, comerciantes licenciados ou não, entre outros, pois aqui darei início ao empreendimento de estudar os sentidos e/ou percepções sociais a partir de subjetividades que pensam sobre a ordem e o crime. A exemplo:

No nível comunitário, desordem e crime estão geralmente intimamente ligados, em uma espécie de sequência de desenvolvimento. Policiais e psicólogos sociais tendem a concordar que, se uma janela em um prédio está quebrada e seja reparada, todo o resto das janelas em breve será quebrado. Isso é tão verdadeiro

em bairros agradáveis quanto nos mais degradados. A quebra de janelas não ocorre necessariamente em larga escala, porque algumas áreas não habitadas por destruidores de janelas, enquanto outras áreas são habitadas por amantes de janelas; em vez disso, uma janela quebrada não reparada é um sinal de que ninguém se importa, e logo quebrar mais janelas não custa nada. Fazer isso sempre foi divertido (WILSON e KELLING, 1982, p. 2).

No caso por eles estudado, os dois pesquisadores revelam que o governo dos EUA, buscando investir na melhoria da qualidade de vida comunitária em 28 cidades americanas, contrariando muitos chefes de polícia céticos, apostou na importância de reforçar o efetivo de patrulha a pé. Para não perder os recursos federais, evidentemente que mesmo contrariados por ter que disponibilizar parte do efetivo policial para esse modelo de patrulhamento, as autoridades policiais concordam com os princípios da “teoria das janelas quebradas”, como mostram os autores. Mas apesar de ter sido amplamente reconhecido que esse modo de vigilância reduziria a mobilidade do policial e não contribuiria para a queda do índice de criminalidade, um detalhe era consensual: a medida política transmitia a sensação de segurança à comunidade.

Wilson e Kelling sugerem que o medo e a sensação de insegurança dos cidadãos de Newark, a cidade do estado americano de Nova Jersey por eles analisada, não se referiam necessariamente a crimes “reais”, mas a possibilidade de encontros com mendigos, bêbados, viciados, adolescentes arruaceiros, prostitutas, vagabundos ou loucos. Segundo essa lógica, esses vizinhos “inconvenientes” e “indesejáveis”, e não apenas o crime violento, passaram a ser alvo da política de segurança pública, como nos mostra o seguinte trecho do mesmo artigo:

Esses exemplos podem ser tomados como prova de que os céticos estavam certos – uma patrulha a pé não tem efeito sobre o crime. Ela apenas transmite a falsa sensação aos cidadãos de que eles estejam mais seguros. Mas, em nossa opinião, e na dos autores do estudo da Police Foundation (entre os quais estava Kelling), os cidadãos de Newark absolutamente não foram enganados. Eles sabiam o que os policiais de patrulha a pé estavam fazendo, sabiam que era diferente do que policiais motorizados faziam, e sa-

biam que contar com policiais a pé não tornava a vizinhança mais segura. Como uma vizinhança pode ter se tornado mais segura se o índice de criminalidade não estava baixando – de fato, pode ter até subido? Encontrar respostas requer primeiramente entender o que frequentemente assusta as pessoas em lugares públicos. Muitos cidadãos são assustados com a possibilidade de um crime ou ataque violento por algum estranho. Esse risco é muito real, em Newark como em muitas cidades grandes. Contudo, tendemos a esquecer ou ignorar outra fonte de medo – o medo de ser perturbado por pessoas desordeiras – não necessariamente pessoas violentas, nem necessariamente criminosos, mas pessoas de má reputação ou estrepitosos ou pessoas imprevisíveis: mendigos, bêbados, viciados, adolescentes barulhentos, prostitutas, vagabundos, os mentalmente perturbados (Idem, *Ibidem*, p.1).

Assim, a medida política de colocar a patrulha a pé em vizinhanças, segundo os autores, teria sido capaz de elevar o grau de ordenamento público nas cidades americanas em que foi implementada. Nesse particular, a teoria das “janelas quebradas” apresenta indícios de que “a dinâmica atual do controle do crime acaba por reproduzir certo tipo de ordem social em sociedades pós-modernas”, nos termos de Garland (2008, p. 35). O autor contrasta políticas e práticas atuais com aquelas em voga até a década de 1970, demonstrando que

[o] caráter específico de relações sociais, econômicas e culturais que emergiram nos EUA, na Grã-Bretanha e em outros lugares do mundo no último terço do século XX traz consigo um grupo de riscos, inseguranças e problemas relacionados ao controle que passa a assumir papel crucial nos contornos de nossa cambiante resposta ao crime (Idem, *Ibidem*).

E também não deveríamos tratar como mera coincidência o fato de serem os policiais brancos e a vizinhança composta por negros, bem como a área de atuação da patrulha a pé encontrar-se completamente degradada e em condições precárias de infraestrutura. Desse modo, o ordenamento daquela área não era importante apenas para os moradores do bairro, mas, sobretudo, para as pessoas que vinham de fora para trabalhar ou fazer compras, pois se tratava de uma região de grande circulação.

Assim, a presença ostensiva do patrulhamento a pé, em Newark, foi necessariamente justificada para administrar a convivência entre, de um lado, as “pessoas de bem” – que podem ser aquelas que pagam seus impostos, na visão de alguns; ou pessoas com moral ilibada, na de outros – e, de outro, bêbados, delinquentes da vizinhança e estranhos, pessoa de fora do bairro. A polícia ficava então responsável por reprimir os indivíduos que quebrassem o código de conduta social, especialmente aqueles teimando em importunar os moradores do bairro durante a espera por transporte público, que acabavam presos por “vadiagem”, como nos contam ainda Kelling e Wilson:

As pessoas nas ruas eram principalmente negras; e o oficial que patrulhava aquelas mesmas ruas era branco. Aquele pessoal era composto pelos “regulares” (os “habitués”) e os “estranhos”. Entre os regulares estavam incluídos tanto “pessoas decentes” quanto alguns bêbados e vagabundos que estavam sempre ali, mas que “sabiam o seu lugar”. Os estranhos eram, bem, estranhos, e vistos com desconfiança, às vezes apreensivamente. O policial – chamemo-lo de Kelly – sabia quem eram os habitués, e eles o conheciam. Da maneira como entendia seu trabalho, ele devia ficar de olho nos estranhos, e se certificar de que os habituais de má reputação observassem algumas regras informais, mas amplamente compreendidas. Bêbados e viciados podiam sentar-se nas escadarias, mas não podiam se deitar nelas. As pessoas podiam beber em ruas laterais, mas não nos cruzamentos principais. As garrafas deviam ficar em sacos de papel. Falar, incomodar, ou mendigar às pessoas esperando no ponto de ônibus era estritamente proibido. Se uma disputa eclodisse entre um negociante e um cliente, considerava-se o primeiro como certo, especialmente se o cliente fosse um estranho. Se um estranho estivesse ocioso, Kelly ia perguntar a ele se tinha qualquer meio de sustento e o que fazia da vida; se este desse respostas insatisfatórias, era mandado seguir seu caminho. Quem quebrasse as regras informais, especialmente aqueles que incomodasse as pessoas nas paradas de ônibus, era preso por vadiagem. Adolescentes barulhentos eram orientados a ficar quietos (p. 2).

Assim, *regras informais* foram definidas, segundo os autores, em colaboração com os *habitués* da rua, isto é, aqueles que a vigiam e mantêm seu controle social de acordo com a especificidade dos regramentos próprios da vizinhança, como aponta Cunha (2004):

O papel de “manutenção de ordem” desempenhado pelas instituições de segurança pública deveria, portanto, reforçar o código de comportamento público das pessoas e da comunidade; e a habilidade para manter tal ordem implicaria necessariamente na leitura correta do código de comportamentos considerado apropriado para cada área por seus próprios habitantes (p. 198).

Acontece que se alguém violasse as regras estaria sendo posto “no olho da rua”, sendo conduzido pelos *habitués*, que não apenas recorriam ao policial Kelly, mas também às regras comunitárias, ridicularizando e adotando medidas contra o infrator. Nesse sentido, por vezes Kelly não podia registrar a sanção/punição adotada como uma aplicação da lei, porque frequentemente as medidas eram informais, ou mesmo extralegais. Contudo, ambos os criminólogos consideram essas medidas apropriadas quando se trata da manutenção da ordem pública.

O artigo de fato é muito engenhoso e rebate as críticas dos céticos em relação à necessidade de se investir no patrulhamento a pé para controle da desordem e consequente prevenção do crime. O argumento principal mostra que a ansiedade endêmica do cidadão de Newark decorre tanto de um medo do crime “real”, comum ou violento, quanto a partir de um sentimento de que a presença de “estranhos” em ruas degradadas pode provocar encontros desagradáveis e alarmantes. Nesse caso, aquele cidadão, a julgar pelo comportamento observado e entrevistas realizadas pelos autores com os habitantes da cidade, aparentemente atribui um valor elevado à ordem pública, pois os *habitués* sentem-se aliviados e tranquilos quando a polícia local os ajuda a manter a ordem.

A teoria permite retirar o protagonismo do indivíduo criminoso, delinquente, deslocando-o para um cenário degradado, que atrairia práticas delinquentes. O princípio é absolutamente simples: onde o ambiente está limpo e ordenado, evita-se o crime. Um ambiente degradado propiciaria

práticas criminosas. Nesse sentido, chegando-se ao contexto extremo que percebe a cidade como *locus* de violência urbana, podemos estabelecer um paralelo com projetos políticos no caso brasileiro, como propõe Márcia Leite (2000, p. 74):

As diferentes correntes de opinião e projetos políticos, que divergiam sobre a origem da violência, sua abrangência e os instrumentos para enfrentá-la, podem ser, *grosso modo*, sintetizadas em duas perspectivas. A primeira, liderada pelo aparato policial civil e militar e contando com a adesão ativa de vários políticos, de setores da mídia e de parte dos moradores da cidade, oriunda principalmente de suas camadas médias e abastadas, clamava por ordem e segurança e pela disciplinarização das “classes perigosas”.¹ Considerava que a situação excepcional da cidade [do Rio de Janeiro] – de guerra – não admitia contemporizações com políticas de direitos humanos e com reivindicações pelo respeito aos direitos dos moradores nos territórios conflagrados. A segunda, liderada por um grupo de organizações não governamentais e de intelectuais formadores de opinião na cidade, e que contava com a adesão de alguns órgãos de imprensa e de setores médios politizados e/ou intelectualizados, defendia a combinação de políticas de promoção da cidadania, destinadas principalmente a jovens moradores em favelas e periferias, com alternativas eficientes no campo da segurança pública.

É preciso ainda atentar para a conceituação de um “crime” ou “ato criminoso” (por sinal, uma tarefa nada simples): é necessário classificar o fato, mediante apresentação de provas incontestáveis, por meio de um artigo do Código Penal. Mas como classificar a “desordem” pública?

A ideia de *ilegalismo*, termo foucaultiano utilizado notadamente por Telles e Hirata (2010) para analisar a sociabilidade urbana nos mercados informais de São Paulo, permite compreender que nas tramas de uma grande cidade, as nuances entre o sistema *legal* e o *ilegal* atravessam as relações de produção e circulação de bens, confundindo a todos. Uma mesma pessoa pode no mesmo dia atravessar essas fronteiras sem ao menos se dar conta ou problematizar esse fato. Os autores, então, indagam-se sobre o modo como os ordenamentos sociais se associam aos jogos de poder e explicita disputas que delimitam as fronteiras do *legal* e do

1 No Brasil, a identificação das classes populares como “classes perigosas” pelo aparato repressivo e policial tem sua origem no movimento operário e sindical do início do século (PINHEIRO, 1981). Na mesma época, construía-se uma imagem negativa da favela como *locus* de pobreza e marginalidade, em que a degradação moral se combinava com à sanitária no discurso higienista (VALLADARES, 1998).

extralegal, considerando a porosidade das demarcações dos mercados informais, produzindo um instigante relato sobre as nuances da trama entre a ordem e a desordem dos *ilegalismos difusos* inscritos nas *mobilidades laterais*.

Tratar a desordem como algo que precede o crime é criminalizar algumas práticas não consideradas assim no Código Penal. É sugerir que uma prática não ilícita possa ser vista como tal, ainda que não seja, na medida em que poderia ser classificada apenas como uma prática informal, como aponta Misse (2007, p. 139):

Tenho procurado enfatizar a necessidade de se diferenciar a criminalização conceitual, tal como se inscreve nos Códigos Penais e na representação social, da incriminação real, porque tenho observado, em minhas pesquisas de campo, que atividades tipificadas institucionalmente como delituosas ou criminosas são, muitas vezes, tratadas como distintas das atividades envolvidas em mercados informais. Do mesmo modo, há mercados informais tratados como “legais” e mercados informais para os quais se reserva o peso preferencial da criminalização.

2. Do choque de ordem à criação das UOPs

A partir deste ponto, atendo-me à implantação da política de ordem pública municipal no Rio de Janeiro, orquestrada pela Seop desde 2009 e cujo braço operacional é, como já disse, a Guarda Municipal. O assunto abordado será tratado a partir do discurso oficial justamente sobre essa noção, “ordem pública”, e o objeto de análise será construído a partir das representações sociais dos usos do espaço público em suas diferentes lógicas e expectativas de ordenamento, considerando o diálogo entre as autoridades e as múltiplas identidades dos atores sociais participantes dos processos de interação política na cidade do Rio de Janeiro, levando-se em conta a especificidade dos bairros, onde foram ou ainda seriam implementadas as UOPs. Algumas inspetorias da GM foram eleitas para receber melhorias. Além do efetivo de guardas, formado por cerca de 6 mil agentes de segurança pública, foram realizados novos concursos para contratação de mais 3 mil. Um cálculo foi feito sobre quantos guardas

deveriam estar dispersos nos perímetros das unidades e, ao fim, cerca de 220 agentes municipais estavam dispersos em áreas de cerca de 50 mil m². A meta da Seop, à época, era chegar a um efetivo de 10 mil guardas municipais.

Nesse sentido, resolvi partir da representação dos gestores do projeto Rio em Ordem, uma vez que este foi o grupo observado na Seop. Para empreender este estudo, proponho uma breve análise de um elucidativo documento do acervo da Seop intitulado Proposta para um Plano Municipal de Ordem Pública (Diagnóstico e Proposições), no qual se estabelece uma tentativa dos gestores em traçar uma diretriz para a secretaria. Tomemos argumentos como os de Rodrigo Bethlem, primeiro titular da Seop, extraídos da apresentação do mesmo documento. O discurso fundamenta a necessidade de ordem e segurança pública e ensina como identificar as situações de desordem, segundo a lógica dos gestores:

A cidade do Rio de Janeiro, a partir da eleição do prefeito Eduardo Paes, em 2008, passou a conviver com uma nova postura em relação às questões de ordem pública. A orientação da nova administração foi a *desprivatização* do espaço público e a garantia de um ambiente urbano acessível a todos os cidadãos e elemento de qualidade de vida, tanto para moradores da cidade quanto para seus inúmeros visitantes, provenientes das mais distintas partes do mundo. Esse compromisso se materializou na criação da Seop, cujo objetivo é a articulação, sob um único responsável, de diversos órgãos que atuam direta ou indiretamente nesse domínio. Dessa forma, as ações da Seop buscaram desde o início combater práticas que vinham impedindo o desenvolvimento adequado da vida na cidade, como a ocupação indevida das praias, as construções irregulares, o comércio e o transporte ilegais, entre outras. Essa postura, até então inédita, ficou conhecida como choque de ordem e não se limitou a ações episódicas, mas buscou resgatar a ideia de que o espaço urbano é fundamental para o desenvolvimento de uma cidade. Outro fator de destaque é o incentivo à mudança de cultura, da ilegalidade para a legalidade, mudança na qual os cidadãos são convidados a participar e trabalhar em conjunto para a preservação da urbe. As ações da Seop impactam também em outro ponto sensível na vida do Rio de Janeiro, que é a questão da segurança pública. Como já se sabe, ações de preservação da ordem públi-

ca no espaço urbano têm efeitos na prevenção de crimes, pois reduzem as condições favoráveis à ocorrência de delitos. Assim, a Prefeitura transforma-se num importante instrumento para diminuir os índices de violência. A realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 na nossa cidade reforça ainda mais a importância deste projeto. O presente documento explica e detalha em primeiro recorte temático uma proposta do Plano Municipal de Ordem Pública, bem como proposições a serem submetidas à discussão pela sociedade carioca (...). O plano será a nova base para a convivência e desenvolvimento da Cidade Maravilhosa (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2010, p. 9).

A correlação entre crime e desordem no espaço público aparece diversas vezes em vários textos da Seop, que busca justificar sua existência apresentando-se como órgão de segurança pública. É, portanto, a partir dessa ótica legalista sobre as práticas sociais que se constata a necessidade de ordenamento e nasce uma secretaria especial no âmbito da Prefeitura. O esforço para elaborar o projeto estava relacionado à tentativa de viabilizar a parceria entre o governo municipal e o Ministério da Justiça, que financiaria o plano de ação com recursos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). No entanto, o apelo maior para conquistar os recursos públicos e executar o projeto tinha como horizonte, vemos ao final do trecho anterior, a realização da Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016), prevendo-se o deslocamento de multidões durante os grandes eventos. Como sublinha Cunha (2004, p. 1),

[a]s instituições de segurança pública atuam, como sabemos, no vasto campo das formas institucionais de controle social. Neste sentido, elas são responsáveis pela “manutenção da ordem”, tanto no que diz respeito ao controle de multidões de rebeldes ou revoltadas quanto no que se refere à supressão da desordem ou no comportamento incivilizado dos indivíduos no espaço público.

Assim, por meio da análise do Plano Municipal de Ordem Pública (Pmop), texto produzido pelos gestores (do Projeto Rio em Ordem) da Prefeitura, com o auxílio da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), é possível ter

uma noção de como a Seop atua politicamente a respeito do tema. Esta análise buscou, assim, identificar, a partir da reconstituição do primeiro ano de governo do prefeito Eduardo Paes (2009-2010), os fundamentos teóricos direcionadores da política apresentada como choque de ordem, buscando ainda atrelar a política de *ordem pública* a outro tema caro aos governos, o da *segurança pública*. E, por fim, refletir como esse documento surpreende pelo modo explícito como relaciona de modo causal *desordem e crime*, como proposto pela incorporação de teorias alienígenas, que se constituem como o mito fundador da Seop. A “prevenção de crimes” é operada por meio da adoção de medidas repressoras, elegendo-se um *objeto de incriminação preferencial*: seriam reduzidas as “condições favoráveis” ao crime ou à ocorrência de delitos afastando-se os supostos “desordeiros” de uma determinada área, não importa de que maneira. Um exemplo foi a discussão sobre eliminar ou não um mercado informal, a citada Feira de Antiguidades da Praça XV, localizada sob o viaduto daquele local (LORETTI, 2012), chamada pelos agentes do choque de ordem de “Feira do Robauto”.

Esse tipo de ato significa, do ponto de vista de uma lógica acusatorial, pressupor fatos, sem, contudo, precisar comprová-los, o que claramente se caracteriza nos termos de uma acusação por sujeição criminal (MISSE, 1999): em vez de o acusador ter de provar o que está afirmando, cabe ao acusado incriminado provar que não está cometendo ou que cometerá algum crime. Assim, como no caso da cidade americana analisada na tese das janelas quebradas, torna-se possível prender aqueles que importunam pessoas que esperam o ônibus, acusando-os de “vadiagem”.

Os indicadores registrados a partir do balanço operacional demonstram a quantidade de produtos apreendidos nas operações do choque de ordem no período 2009-2010: 618.132 itens, como barracas, mesas e cadeiras e outros considerados representativos da desordem. Entre as ações desse primeiro ano, de acordo com o Pmop, foram 2.820 notificações; 2.215 autuações; 2.937 adesivações; 260 retiradas de publicidade irregular; e 2.138 apreensões (total de 10.370). Sobre o acolhimento de população de rua, 2.554 menores foram transportados para abrigos (distantes); mais 7.077 adultos; 16 pessoas

encaminhadas via Samu; 1.106 pessoas foram presas; e 31 encaminhadas à Delegacia de Proteção à Criança e do Adolescente (DPCA). Sobre veículos, 965.132 foram infracionados, tendo sido 33.262 deles rebocados. Outro exemplo refere-se ao principal estádio de futebol da cidade e palco principal da então vindoura Copa do Mundo:

No primeiro ano de governo, a Seop ainda estourou depósitos, recolheu 7.642,9 toneladas de entulhos de demolições, destacando-se em dezenas de operações que se tornaram emblemáticas do choque de ordem, como no entorno do Maracanã, considerado a síntese da desordem, pois reunia cambistas, flanelinhas e ambulantes, que atuavam impunemente. O choque de ordem apreendeu 53.577 itens de mercadorias, afastou a maioria dos ambulantes que atuavam no estádio. Foram presos 52 cambistas e detidos 408 flanelinhas. O Maracanã foi devolvido aos torcedores e suas famílias (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2010, p. 29).

A partir desse pequeno trecho, podemos traçar um paralelo com análise de Machado da Silva (2004) sobre as representações sociais acerca do papel do Estado. Embora sua reflexão seja voltada a pensar práticas violentas e representações sociais acerca da violência, o autor propõe pensar como o Estado se utiliza de sua força para manter tanto a ordem social quanto sua legitimidade e como isso é explicitado na atuação policial sobre populações desfavorecidas. Por essa análise, um Estado que, do ponto de vista de uma classe dominante, seja ineficaz, não exercendo o domínio coercitivo, perderia sua capacidade de legitimação. A crise do Estado representa, portanto, uma ameaça à ordem social. No caso da Seop, ela surge em resposta ao suposto abandono de áreas urbanas pelo poder público, e, por conseguinte, a atuação municipal aparece como uma promessa de *desprivatização* dos espaços ocupados desordenadamente à revelia do Estado.

Nota-se que é, como vimos, o próprio secretário municipal Rodrigo Bethlem quem reconhece que o espaço público vem sendo privatizado e, respondendo em parte às críticas da sociedade civil, afirma que com a criação da Seop pretende-se restituir a ordem pública. E o discurso aparentemente é bastante democrático, pois ao dizer que

o “ambiente urbano será acessível a todos os cidadãos”, o secretário defende o amplo acesso ao espaço público, um espaço de direito de todos. Mas esse espaço “desprivatizado”, que, em tese, seria para uso de todo cidadão, é, no final das contas, monopólio do governo municipal, que administra/negocia sua utilização de acordo com seus critérios. Assim, cabe à Prefeitura definir quem utilizará e como se fará uso do espaço “público”.

Então, o que significa manter ou restituir a ordem social? Segundo Machado da Silva (2010b, p. 293),

ao menos no que diz respeito ao Rio de Janeiro, a prática eleitoral que concretizou o processo de redemocratização produziu como subproduto a emergência da perspectiva de combate ao crime comum violento a partir da gramática da *violência urbana*, e não mais na linguagem dos direitos que apenas começara a assomar. Desafiados pelo conjunto de medidas adotadas por um grupo político altamente polêmico, que se posicionava ao lado dos contingentes considerados responsáveis pela *violência urbana*, amplas parcelas da população passaram a explicitar enfaticamente seus sentimentos de ameaça à segurança pessoal e suas expectativas de mais repressão (...). Essa disputa ocorria em contexto que combinava a retratação na participação política ativa, natural em situações de normalização democrática, com os efeitos da globalização, que abrigava a possibilidade de duvidar da capacidade de intervenção dos Estados nacionais. Esse pano de fundo ajuda a explicar a simplificação ao reducionismo de uma linguagem que restringe tratamento dos problemas (no caso, a manutenção da ordem pública) à guerra contra atividades que perturbam o prosseguimento rotineiro da vida social.

O governo municipal lançava, então, naquele momento, a promessa, materializada nas operações de choque de ordem, de que acabaria com a “desordem urbana”, fazendo-se presente por meio de seus diversos órgãos, mas principalmente representado pelos agentes de fiscalização, cuja principal função é coibir “irregularidades”, “desordens” e, às vezes, “pequenos delitos”, contribuindo, conforme a fala do secretário, “com a oferta de serviços de qualidade prestados à sociedade civil ou aos contribuintes”.

A segunda parte do texto de Bethlem diz respeito ao acesso à cidade, que se estende aos visitantes de todas as partes do mundo. Assim, aos poucos se nota que o projeto Rio em Ordem, que criou as UOPs, buscou associar-se cada vez mais às políticas de segurança pública. A aspiração de correlacionar um assunto ao outro pode ser interpretada de várias maneiras, mas sugiro pensar que uma das razões tenha a ver com a disputa por recursos para implementação de projetos políticos e manutenção de cargos e salários na Prefeitura. Como a Segurança Pública é um assunto caro às agendas governamentais, nada melhor do que, atrelar “o crime à desordem”, em busca da disponibilidade de orçamento público. Além disso, como veremos, a implantação na rotina governamental de uma lógica de tradução de políticas públicas nos termos de políticas de segurança pública (SIMON, 2007) parece estar em curso, tema de que tratarei adiante.

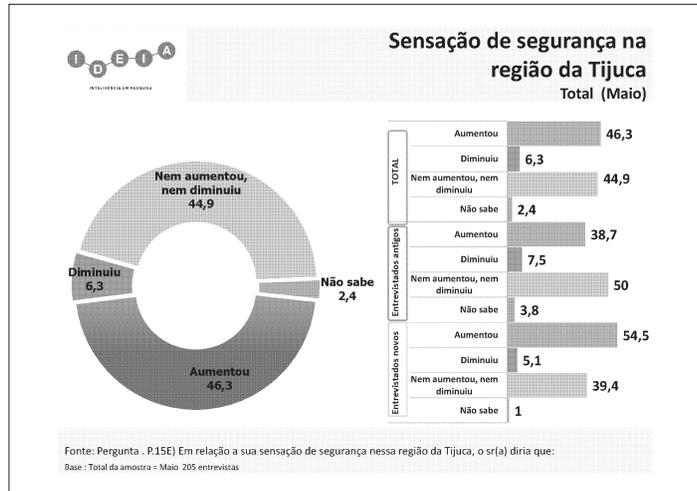
De volta à Proposta para um Plano Municipal de Ordem Pública (Diagnóstico e Proposições), ela reúne as primeiras tentativas de construção do que seria o Pmop, cuja elaboração teve como objetivo principal incrementar explicitamente o papel “preventivo” do município no âmbito da segurança pública, uma vez que “o combate à desordem, é uma forma de prevenção de crimes” – ou pelo menos, da redução da sensação de insegurança².

Um bom exemplo a aproximar as políticas da Seop a medidas adotadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública (Seseg) está refletido na interpretação sobre uma pesquisa de opinião realizada antes da implantação da primeira UOP (PORTAL R7, 18/04/2011), em 18 de abril de 2011, na Tijuca, e divulgada em maio daquele ano. O levantamento, feito pela empresa Ideia – Inteligência em Pesquisa, contratada pela Prefeitura para gerar informações sobre a percepção da população sobre a política implementada em áreas específicas do município, serviu como termômetro para os gestores. A pesquisa trazia a questão sobre a sensação de segurança em relação ao bairro, onde havia sido implantada uma UOP³. O principal dado aproveitado é que a pesquisa demonstra que a percepção de segurança aumentou para 46,3% dos moradores:

2 Para além da teoria das janelas quebradas, outras abordagens refletem sobre a “sensação de segurança”. Para mais sobre isso, ver: Garland (2008) e Simon (2007). Contudo, o modelo de Wilson e Kelling é tomada aqui como uma categoria do discurso nativo, servindo como base do discurso que sustenta as ações da Seop no espaço público.

3 Uma das questões levantadas durante a apresentação dos dados foi se o aumento da sensação de segurança dos transeuntes se devia à UPP dos Macacos e do Borel ou se à presença da Guarda Municipal, mas isso, por uma série de fatores, não foi possível determinar.

Gráfico de pesquisa encomendada pela Prefeitura



Fonte: Reprodução de material da empresa Ideia – Inteligência em Pesquisa

Já dados fornecidos pelo Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública (Nupesp), do Instituto de Segurança Pública (ISP), órgão de estudos e dados da Seseg, a fim de auxiliar no monitoramento do projeto, mostraria a queda nos índices de criminalidade após a implantação da UOP no mesmo bairro, embora não afirme que a instalação seja a causa da redução de pequenos delitos na região.

Essa leitura não desconsidera, por exemplo, que a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) tenha ocupado o território antes da chegada da UOP, em favelas tijuicanas e suas adjacências, como no caso do Morro da Formiga e do Morro do Borel, e ainda, no bairro vizinho de Vila Isabel, o Morro dos Macacos. Grosso modo, a interpretação dos dados compartilhados entre as duas instituições representantes do poder público, Seop e ISP, é que ambas as políticas são percebidas como complementares, uma vez que a UPP teria sido responsável pela redução de crimes violentos e da letalidade em favelas, e a presença de guardas municipais no “asfalto” estaria auxiliando o trabalho da polícia, coibindo a prática de pequenos delitos, contribuindo para o aumento da sensação de segurança dos moradores.

3. UOP: uma espécie de ‘UPP antidesordem’?

Pegando carona no sucesso das UPPs, cujo “entusiasmo [*a respeito*] é sustentado pela esperança de uma cidade calma e serena, que é o outro lado do medo do vizinho que há décadas assola a todos” (MACHADO DA SILVA, 2010b, p.1), as UOPs conquistaram naquele momento cada vez mais espaço na mídia. Por exemplo:

Camelôs vendendo produtos contrabandeados e alimentos sem condições de higiene; carros estacionados sobre calçadas e até em fila dupla. Para a Prefeitura, o cenário – comum nas ruas do Rio de Janeiro – está com os dias contados na região central. Segundo o secretário municipal de Ordem Pública, Alex Costa, ao menos mais três UOPs (Unidades de Ordem Pública) – espécie de UPPs (Unidade de Polícia Pacificadora) antidesordem urbana, com agentes da Guarda Municipal – serão implantadas no Centro, Cidade Nova e Zona Portuária no ano que vem. (...) Assim como acontece com as UPPs, em que bandidos migram para outras favelas, os camelôs irregulares também se mudam. Depois da implantação de uma UOP no Centro, houve aumento da incidência de ambulantes em bairros da Zona Norte. Muitos bolivianos, por exemplo, foram para o Méier. Com a fiscalização no Méier, foi verificada migração para Madureira (BASTOS, 08/07/2012).

Aponta-se nesse trecho para a semelhança entre o efeito migratório dos traficantes de drogas após a implementação da Unidade de Polícia Pacificadora e o mesmo fenômeno observado com a implementação das Unidades de Ordem Pública, que em tese teriam produzido o mesmo resultado. O efeito migratório era uma crítica feita à falta de solução universal: à medida que se “resolve” o problema da “desordem” em um perímetro predeterminado, provoca-se o efeito contrário em outras áreas, o que corresponderia apenas ao deslocamento das “manchas de desordem” (*hotspots*) para outras áreas da cidade.

É também evidente que, na presença das UPPs, os custos de oportunidade do crime tendem a subir consideravelmente, de modo que as respectivas taxas nas áreas por elas cobertas se reduzem. Aqui, porém, entramos em problemas de mensuração sobre os quais os criminólogos se debruçam há muito tempo. Basta dizer

que os pontos de concentração de atividades criminais, os “*hots-pots*”, não são fixos, de modo que o aguçamento do controle repressivo em certas áreas pode provocar migração e pulverização da atividade e não necessariamente sua redução. Tem havido muito boato de que é isso que está ocorrendo com a implantação das UPPs, porém não há comprovação empírica, o que aliás, é tecnicamente, muito complicado (MACHADO DA SILVA, 2010b. p. 3).

A instalação da UPP prevê a presença de um efetivo policial 24h por dia nas favelas, para prevenir e combater o crime e a violência. A UOP, por sua vez, aplica praticamente a mesma ideia para combater a desordem e, por conseguinte, considerando a teoria das janelas quebradas, funciona como uma medida preventiva ao crime. A presença de dois turnos de guardas municipais, cobrindo noite e dia as ruas da cidade, dentro da mesma lógica, também teria provocado efeito semelhante: camelôs, flanelinhas, imigrantes contrabandistas e motoristas infratores das leis de trânsito passaram a ser combatidos em suas praticas cotidianas. Vejamos como isso se complementa na fala do secretário Alex Costa, em entrevista ao portal R7:

A Prefeitura reuniu órgãos de fiscalização abaixo da Secretaria Especial de Ordem Pública para dar um ritmo diferente de fiscalização na cidade toda, mas essas ações são insustentáveis. Você não fica em determinados lugares o tempo todo. Não havia ação permanente. A nossa ideia era exatamente ter a permanência da Guarda naqueles locais, porque só a presença já inibe uma série de problemas (...). *Assim como a UPP, a UOP não é a única solução. É parte de um projeto de reordenamento da cidade.* Foi uma experiência positiva, que deu certo. Queremos fazer com que isso entre na cabeça da população. É um processo cultural. Se a pessoa acha normal fazer fila dupla, é porque ainda não temos maturidade para diminuir a fiscalização. Quando começamos, eu pensava em diminuir o efetivo, a área de atuação, mas hoje penso diferente. É um processo irreversível (BASTOS, 08/07/2012).

Contudo, essa suposta migração de ambulantes para outras áreas provocaria o aumento exponencial do comércio informal nas adjacências do perímetro de atuação da UOP, o que gerava críticas contundentes à política da ordem pública,

principalmente da parte de leitores do jornal *O Globo*, que, por exemplo, na seção “Ilegal e daí?”, publicava geralmente a matéria acompanhada de uma foto de alguma prática ilegal enviada pelo público. Havia, da parte daqueles leitores, sempre a cobrança sobre áreas não beneficiadas pela política, pois era feita uma comparação entre a atuação dos agentes da ordem pública em determinadas áreas urbanas em detrimento de outras. Assim, uma cobrança por uma política de ordenamento mais universal concentrava-se nas críticas aos efeitos migratórios; como em relação às UPP, em que foi apontada a evasão dos traficantes para outras áreas da cidade. E foi possível ter esse panorama porque, na Seop, a Assessoria de Comunicação ficou responsável por acompanhar as críticas à secretaria e/ou direcionadas à atuação da GM. Assim, durante o tempo em que lá permaneci, além de acompanhar com atenção as resoluções e decretos publicados no *Diário Oficial*, lia também o “clipping do dia” – isto é, uma compilação de matérias jornalísticas a respeito de determinado tema –, que funcionava como uma espécie de termômetro da opinião pública, deixando-nos bem informados sobre as repercussões do Projeto Rio em Ordem.

Com o tempo, o discurso sobre a migração dos agentes promotores da desordem para fora do perímetro foi perdendo a força. O trabalho de campo demonstrava que tanto os agentes da ordem pública quanto os supostos agentes da desordem coexistiam no mesmo ambiente. Bastava que o camelô respeitasse a ronda da guarda, pois como não era possível estar em todos os lugares do perímetro ao mesmo tempo, a dupla da GM fixava um lugar e ali ficava. Os ambulantes sem autorização para fixar um ponto, por exemplo, observavam os locais da vigilância, e circulavam, evitando o confronto. Apesar da ordem do secretário e do comando da GM de que um guarda devesse ser proativo e fosse caçar problemas de ordem pública para resolver, estes eram muitas vezes desmoralizados por andar em turmas conversando, lanchando e/ou ficando parados. Sua figura tornou-se motivo de chacota dos dois lados, tanto daqueles que eram perseguidos por eles quanto por seus superiores.

Contudo, a partir da reflexão proposta por Machado da Silva (2010) sobre os *hotspots* – a de que é tecnicamente complicado comprovar o efeito migratório e os suas consequências – foi possível, a partir desta etnografia, perceber justamente o contrário: em vez dos efeitos de deslocamento,

4 Sobre as situações cotidianas de copresença e coexistência relacionadas ao uso e regulação do espaço, ver: Goffman (1967; 1978; 2010). Sobre ser possível a convivência, ainda que tensa, dos que disputam o espaço público nos territórios “pacificados”, notadamente entre traficantes, policiais e moradores, ver: Leite (2014), que propõe pensar a construção do “problema favela” como forma de gestão da vida segundo a metáfora da guerra no período pós-UPP; Menezes (2014), que escreve a dinâmica do tráfico de drogas, refletindo sobre as novas formas de coexistência entre a polícia e os traficantes; e Machado da Silva (2015), que trata dos efeitos da UPP sobre a ordem pública.

5 O trabalho de Mesquita (2014) oferece um bom exemplo das estratégias de ambulantes para permanecer nos lugares de maior movimento em um ambiente pós UPP e choque de ordem: os ambulantes do Complexo do Alemão, após a chegada da UPP, em julho de 2012, viram com bons olhos a instalação do teleférico, que se tornou um atrativo turístico. No entanto, foram avisados pelos agentes de segurança da Supervia sobre a programação de uma operação de choque de ordem. Graças à solidariedade dos agentes da empresa, eles puderam salvar suas mercadorias. Com o impedimento, deixaram de expor seus produtos na estação do teleférico, mas passaram a negociá-las no entorno da estação. Outros ainda adquiriram carrinhos, em vez de fixarem pontos, e ainda procuraram a Associação de Moradores para mediar a situação junto à Prefeitura.

observa-se a coexistência dos pares de oposição. Assim, as duplas (guardas/ambulantes, policiais/traficantes⁴) continuaram a coexistir no mesmo território⁵. Isso corrobora a tese de que não há efetivamente grandes migrações, e sim acordos tácitos, na medida em que policiais e guardas gozam de certa discricionariedade em relação a aplicar a lei e a ordem ou apresentar flexibilidade para negociações. Como uma vez ouvi de um camelô: “Choque de ordem? Isso é a maior furada. Agora não pode nada, depois pode alguma coisa, depois pode tudo de novo”. Essas negociações, que tinham lugar no nível operacional, ficavam aquém das expectativas dos gestores, que operavam com uma lógica estratégica.

A cobrança de uma atuação mais “proativa” da GM em relação aos problemas de ordem pública era requerida por parte dos gestores do Rio em Ordem. A necessidade de “ações integradas” junto a outras secretarias estava colocada desde o início do projeto. De fato, o problema do disciplinamento urbano continuava presente, sobretudo no que se referia a uma ordem hierárquica e interna na qual eram frequentes as disputas institucionais por poder e status, o que contribuiu para complexificar a questão. Os agentes da ordem pública não se limitavam à GM, a fiscais do CCU e do CLF ou da própria Seop. Para além de agentes públicos de instituições de fiscalização e repressão de práticas informais e ilegais, também foram envolvidas com o tema da ordem pública as secretarias municipais de Assistência Social (SMAS), de Conservação e Serviços Públicos (Seconserva) – à qual estão subordinadas a Comlurb e a Rio Luz –, de Transporte (SMT), de Urbanismo (SMU), de Saúde (SMS) e do Meio Ambiente (SMA). Por exemplo, um ambulante que venda produtos sem padrões de higiene teria de ser autuado por um fiscal da vigilância sanitária, e instruído sobre como entrar nos padrões mínimos exigidos segundo as normas. Nesse sentido, também como em relação às UPPs, era cobrada uma ação conjunta entre diferentes atores governamentais. No caso da UPP, como resposta a esta demanda, de que a polícia não poderia dar conta de todos os problemas de ordem pública, foi criada a chamada UPP Social.

Não obstante a crença dos políticos e gestores da Prefeitura de que apenas a presença ostensiva da Guarda Municipal seja capaz de inibir uma série de problemas como os pequenos delitos, pulverizando a “desordem”, a confusão entre competências e atribuições institucionais é tamanha que nem mesmo a

autoridade entrevistada parece esclarecer o papel a ser desempenhado pelo guarda municipal. Entendida como um fator necessário, porém não suficiente para controle do problema, a GM passou a operar em conjunto com outras secretarias. A questão era que a Seop, para manter a ordem administrativa, só respondia pela promoção da ação de três órgãos autônomos: GM, CCU e CLF, não tendo poder para comandar ou ordenar a ação de quaisquer outras secretarias. Por conseguinte, as ações de ordem pública nos espaços urbanos predeterminados ficavam restritas às operações mais relacionadas propriamente ao setor de segurança pública, e menos sobre aquelas práticas governamentais capazes de gerar de fato um ordenamento urbano. Nesse sentido, era frequente comerciantes buscarem alianças com outras secretarias para não serem atingidos pelos efeitos coercitivos da política de ordem pública, como por exemplo no caso da Feira de Antiguidades da Praça XV, cujo responsável pela organização buscou, em janeiro 2009, o contato do secretário da Cultura para legitimar a feira, protegendo-a do controle de fiscais e guardas municipais (LORETTI, 2012).

Tanto dentro quanto fora da Prefeitura, a repercussão da política de choque de ordem, em certa medida, gerou má fama para a Seop. O projeto Rio em Ordem foi, então, criado para “limpar” a imagem negativa da mesma, que havia passado por escândalos e prisões de funcionários públicos envolvidos em esquemas de corrupção na apreensão de veículos em depósitos da Prefeitura. E as UOPs foram criadas na tentativa de melhorar a infraestrutura da GM, e como um espelho da política de segurança pública, que ganhou destaque com a implantação das UPPs.

Assim, não se trata de uma coincidência que após a reforma das inspetorias da GM, estas fossem reinauguradas e passassem a se chamar UOP. Como a UPP, a sigla é composta por três letras, também começa com a letra U e termina com a letra P. A repercussão da política de segurança pública inspirou, portanto, a gestão de alguns projetos que se espelharam nesta marca da política de segurança pública⁶.

Podemos ver aqui um paralelo com a descrição proposta por Simon (2007) para a mudança experimentada no modelo de governança americana desde o *New Deal*, no qual se criou uma ordem civil e política estruturada em torno do problema da criminalidade, legando à questão da segurança pública e da gestão do crime papel protagonista em todas as outras políticas

6 A criação da UPPSocial, cujo idealizador foi o economista Ricardo Henriques, igualmente tomou carona na polêmica marca da UPP. O nome UPPSocial, longe de ter sido positivo para as intervenções urbanas, como pretendia seu gestor, gerava desconfiança nos moradores de favelas pela associação com a polícia. Era necessário aos agentes comunitários e assistentes locais explicarem que não eram da polícia e nem trabalhavam para ou com ela. Em agosto de 2014, já na gestão de Eduarda La Rocque, sucessora de Henriques, foi anunciada a mudança do nome de UPPSocial para Rio+Social, alteração publicada em dezembro do mesmo ano no Diário Oficial.

e obrigando os gestores a traduzir quaisquer problemas – do da educação ao da saúde, do da desigualdade ao urbanismo – em uma linguagem de “combate ao crime” (p. 4). No Rio de Janeiro da UOP, o modelo de política de ordem pública também é pensado por seus idealizadores pela chave do combate ao crime e da promoção da sensação de segurança.

Se a ênfase das UPPs está no policiamento ostensivo e em repensar o papel do policial em relação ao tratamento dado ao morador das favelas, o Projeto Rio em Ordem, a seu turno, prevê uma nova forma de atuação para os guardas municipais, revelando ainda que a autoridade desses agentes, bem como o fato de eles não terem poder de polícia, fazia ruir todo o alicerce de crenças sobre a atuação desse “exército” incapaz de controlar a lógica de outras ordens, pelo simples motivo de não ter autoridade legal para reprimir como a polícia. Assim, o guarda era frequentemente alvo de descrédito e sua atuação, ou falta de atuação, desacreditada, tanto pela sociedade civil quanto pelos próprios gestores do projeto, que se esforçam para produzir um guarda mais “proativo” e com mais dispositivos de segurança para atuar de forma eficaz em suas operações de apreensão de mercadorias. Mas ser proativo, para atender a esses gestores, significava muitas vezes desrespeitar justamente a lei e cometer abuso de autoridade, por exemplo, partindo para o confronto físico e armado com camelôs. E isso significava atuar como civil, e não como autoridade pública – assim como dar voz de prisão a alguém que comete um delito é algo que, por lei, qualquer cidadão está apto a fazer. O intuito era “armar” a GM, ainda que com equipamentos consideradas não letais. Foram adquiridos uniformes em cor marrom (a mesma do Exército), smartphones para comunicação em código morse, bala de borracha, spray de pimenta, cassetete, tudo previsto no planejamento e no regulamento interno da guarda. Não obstante, era polêmico o uso do *taser*, dispositivo para choque elétrico, capaz de paralisar a vítima, já que em pessoas com problemas cardíacos, este instrumento pode levar à morte.

No entanto, a discricionariedade permite dois pesos e duas medidas, sendo possível encontrar em outra fala do secretário Alex Costa o reconhecimento de costumes e tradições locais, justificando o não emprego de repressão e governo por meio do crime. Nesse particular, o secretário reconhece publicamente que os *trailers* de cachorro quente são uma “vocalização na Zona Norte”, como o biscoito Globo é tradição nas praias cariocas:

A UOP de lá é muito recente e os próprios moradores nos pediram uma tolerância com esses vendedores. Estamos tentando alterar uma lei antiga e que foi malfeita para legalizar a situação deles. Já monitoramos e identificamos 15 ambulantes desse tipo, que é uma vocação da Zona Norte. Muita gente que mora ou passa pela região usa esses *trailers* para fazer um lanche.

Cabe lembrar que os princípios políticos alienígenas podem ser relativizados de acordo com interesses locais, e com base no controle social a respeito do que se deve ou não reprimir. Aqui fica claro que a teoria das janelas quebradas ou a políticas de “tolerância zero” (SIMON, 2007, 207-231) podem ser aplicadas de acordo com o perímetro urbano em questão. Enquanto na cidade americana os problemas de ordem pública eram centralizados na figura dos policiais, na cidade do Rio de Janeiro eles são assunto entre diferentes órgãos, embora o esforço do projeto tente centralizar as demandas na figura do guarda municipal. Assim, a GM é percebida pela Seop como um braço da segurança pública, com pretensões de alcançar o poder de polícia para seus agentes atuarem cada vez mais como operador da segurança no espaço público.

E isso parece se dobrar sobre o próprio guarda, que, como vimos, adota um modelo militarizado, com base nas hierarquias do comando da PM, tendendo a se aproximar do americano, no qual o policial é a autoridade competente para atuar de forma repressiva, mesmo em se tratando de pequenos delitos. Mas como, no Brasil, a polícia já estaria envolvida em casos mais complexos, a GM se colocaria à disposição para fazer seu trabalho, sob o comando da própria PM. Evidentemente, no entanto, esse é apenas um desejo de alguns guardas e também de alguns gestores da Seop, mas que tem várias implicações. Cabe lembrar que o próprio comando da GM é formado, por uma tradição não escrita, mas sempre respeitada, por oficiais da Polícia Militar, que se espelham no modelo disciplinar e hierárquico desta corporação. E as controvérsias a esse respeito são enormes nas próprias inspetorias da GM, pois há aqueles que defendem um processo de desmilitarização da instituição, enquanto outros buscam justamente a aproximação com o modelo da PM em sua forma de atuação.

Considerações finais

Sugiro pensar a teoria das janelas quebradas, que, como vimos, serviu de suporte “teórico” para a política de choque de ordem, como “efeito de verdade”, como sugere Foucault acerca da produção de *verdade e poder* (FOUCAULT, 1999, p. 29). Não nos cabendo julgar a validade da teoria como base do discurso político, mas a encarar como parte do discurso nativo, vale, sim, demonstrar o papel que, em última instância, ela desempenha: como ferramenta para embasar a gestão do espaço público pela Seop, notadamente no Projeto Rio em Ordem, estabelecendo uma tradução de uma política de ordem pública como política de segurança pública – e vice-versa, uma vez que também estamos dizendo que a imagem de ordenamento urbano desloca a imagem de ação policial e de governo de determinadas populações para outro plano –, o que foi aqui demonstrado. Afinal, além de disputar verbas destinada ao setor de segurança, essa política, vimos aqui, apresentou os mesmos mecanismos de repressão utilizados pelas políticas de combate ao crime. A Broken Windows Theory foi pensada aqui, então, como um dispositivo discursivo empregado pelos gestores públicos para realização de uma política que se utiliza da metáfora da guerra contra ao crime, ou mesmo o combate à desordem, com vista a reprimir a criminalidade, no sentido da tese proposta por Simon:

[A] guerra contra o crime, impetrada por governos federais e estaduais desde o final da década de 1960, modificou a forma como as autoridades políticas de todos os tipos e em todos os níveis têm sido exercidas, o que inclui a transformação da vida “privada” (...). A guerra ao terrorismo que se desenrolou desde o 11 de Setembro foi profundamente moldada pelo domínio do campo da criminalidade, da política e da governança de tal modo que pode ratificar a inclinação pela segurança e pela “cultura do controle” (GARLAND, 2008), mesmo ao encobrir a memória da guerra contra o crime. A guerra ao terror confirma grande parte [desta] tese, destacando de que modo as “guerras” metafóricas a ameaças sociais podem remodelar o governo. Temos até mesmo uma nova consciência sobre o medo e as ameaças em nossa experiência (...) que poderia parecer positiva se não estivesse ligada a uma amnésia profunda sobre o quanto o medo do crime já havia reformulado a sociedade americana durante as três décadas anteriores aos atentados de 2001 (SIMON, 2007, p. 261).

Como sugerido pelo autor (Idem, p.18), busquei neste trabalho evitar três pressupostos que tendem a permear toda a discussão geral sobre crime e governo: 1) de que ela diz respeito principalmente aos pobres e às minorias; 2) de que ela diz respeito principalmente à repressão; e 3) de que ela diz respeito principalmente ao exercício do poder do centro sobre a periferia. Procurei ainda demonstrar neste artigo como a proposta inicial de ordenar a cidade e administrar os usos de seus espaços públicos por meio da integração de secretarias municipais, a partir do Projeto Rio em Ordem, tornou-se uma política de segurança, tendo como fundamento principal a lógica de que se a desordem poderia levar ao crime, seria preciso combater a desordem como se fosse o próprio crime. O quadro, ainda segundo Simon, para os EUA, mas que acredito descrever eficientemente o cenário aqui apresentado, é aquele segundo o qual, no tocante à governança,

[o] crime se tornou (...) central para o exercício da autoridade nos EUA, para todos, desde o presidente até o professor em sala de aula. [E] tornou-se uma questão estratégica significativa. Em todos os tipos de configurações institucionais, considera-se que as pessoas estão agindo legitimamente quando atuam para impedir crimes ou outros comportamentos problemáticos passíveis de ser proximamente tornados análogos a crimes. (...) [P]ode-se esperar que as pessoas lancem mão da categoria crime para legitimar intervenções com motivações distintas dela (SIMON, 2007, p. 4).

Ao final, sempre haverá *ingovernáveis*, que oferecem resistência às várias formas de governo e continuam a quebrar janelas, produzindo também as suas próprias *verdades* e formas de ordenamento, mas para eles também é preciso governar.

Referências

- BASTOS, Marcelo. (08/07/2012), “UPPs antidesordem’ chegam ao Centro do Rio contra camelôs e carros em calçadas: Prefeitura vai implantar Unidades de Ordem Pública no Centro, Cidade Nova e Zona Portuária”. Portal R7, Notícias, Rio de Janeiro. Disponível (on-line) em: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/-upps-antidesordem-chegam-ao-centro-do-rio-contra-camelos-e-carros-em-calcadas-20120708.html>
- CUNHA, Neiva Vieira da. (2004), “Como se fabrica um policial: Considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional”. *Comum*, Vol. 9, nº 22, pp. 198-207.
- FOUCAULT, Michel. (1999), *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, Martins Fontes.
- GARLAND, David. (2008), *A cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro, ICC/Revan.
- LEITE, Márcia Pereira. (2000), “Entre o individualismo e a solidariedade: Dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15, nº 44, pp. 43-90.
- LORETTI, Pricila. (2010), *Do luxo ao lixo: A valorização de objetos a partir da Feira de Antiguidades da Praça XV*. Dissertação (mestrado), PPGSA, UFRJ.
- _____. (2012), *Do luxo ao lixo: A valorização de objetos a partir da Feira de Antiguidades da Praça XV*. Rio de Janeiro, Paco Editorial.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. (2004), “Sociabilidade violenta: Por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano”. Em: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Perseu Abramo, pp. 291-351.

- _____. (2010a), “Afinal, qual é a das UPPs?” Observatório das Metrôpoles. Disponível (on-line) em: http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf
- _____. (2010b) “Violência urbana, segurança pública e favelas: O caso do Rio de Janeiro atual”. Caderno CRH, Vol. 32, nº 59, pp. 283-300.
- MESQUITA, Wania Amélia Belchior. (2014), “Quando o trabalho é desordem: As demandas dos vendedores ambulantes com a chegada da UPP ao Complexo do Alemão”. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 7, nº 4, pp. 685-702.
- MISSE, Michel. (1999), Malandros, marginais e vagabundos: A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese (doutorado), IUPERJ.
- _____. (2007), “Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro”. Estudos Avançados, Vol. 21, nº 61, pp. 139-157.
- _____. (2008), “Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro”. Civitas, Vol. 8, nº 3, pp. 371-385.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. (2010), Proposta para um Plano Municipal de Ordem Pública (Diagnósticos e Proposições). Rio de Janeiro, Secretaria Especial de Ordem Pública (Seop).
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1981), “Violência e cultura”. Em: LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco [e] BENEVIDES, Maria Vitória (orgs). Direito, cidadania e participação. São Paulo, Ta Queiroz, pp. 30-66.
- PORTAL R7. (18/04/2011), “Tijuca terá choque de ordem 24 horas por dia após instalação da primeira Unidade de Ordem Pública: Equipes usarão rádios transmissores e palmtops (computadores de mão)”. Portal R7, Notícias, Rio de Janeiro. Disponível (on-line) em: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/noticias/tijuca-tera-choque-de-ordem-24-horas-por-dia-apos-instalacao-da-primeira-unidade-de-ordem-publica-20110418.html>

- SIMON, Jonathan. (2007), *Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Creates a Culture of Fear*. Nova York, Oxford University Press.
- TELLES, Vera da Silva [e] HIRATA, Daniel. (2010), “Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo”. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, Vol. 22, nº 2, pp. 39-59.
- VALLADARES, Licia do Prado. (1998), “Revisitando a favela carioca: A produção anterior às ciências sociais”. *Anais do 21º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG)*, pp. 1-35.
- WILSON, James Q. [e] KELLING, Geroge L. (1982), “The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows”. *The Atlantic Monthly*, nº 127, pp. 29-38.

RESUMEN: En el artículo **Para que sirve una UOP? Algunas consideraciones sobre la política de orden público en Río de Janeiro** se analizan las principales caminos y supuestos de actuación de la Secretaría Especial de Orden Pública (Seop) en Río de Janeiro a partir del primer mandato del alcalde Eduardo Paes (2009-2011), con una política que se conoció como “choque de orden”; discute sus fundamentos basados en el uso de la teoría de las “Ventanas rotas”, que correlaciona el desorden y la delincuencia; busca todavía entender cómo la situación de la seguridad pública se superpuso a cuestiones del orden urbano, dando prioridad a la delincuencia como forma de gobierno; y propone pensar sus acciones en un continuum entre orden público y política de seguridad pública.

Palabras clave: teoría de las ventanas rotas, crimen, orden público, seguridad, choque orden

PRICILA LORETTI TAVARES (priloretti@gmail.com) é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj, Brasil) (com estágio doutoral na École des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, Paris, França), e pesquisadora associada ao Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). É mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Sociologia (PPGSA), da UFRJ, especialista em Planejamento Urbano e Políticas Públicas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), da UFRJ, e graduada em ciências sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da UFRJ.