

GOVERNANÇA DA SEGURANÇA URBANA: O CONTEXTO PORTUGUÊS

Carla Sofia Cardoso
Professora, Escola de Criminologia, Faculdade de Direito,
Universidade do Porto, Portugal

Resumo: As transformações operadas nas últimas décadas na segurança e no policiamento urbanos, na Europa e na América do Norte, têm sido analisadas sob o signo da “governance”, modelo que adotamos para a descrição e análise do contexto português.

Na primeira parte, apresentaremos uma descrição breve dos desenvolvimentos recentes que se têm observado em Portugal, em particular nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa, identificando os principais elementos que caracterizam a governança da segurança urbana. Na segunda parte, aprofundaremos esta análise focando-nos, nesta apresentação, no eixo central/local. Por fim, discutiremos o contexto português salientando os principais elementos de convergência e de divergência face às transformações verificadas no contexto internacional.

Palavras-chave: Governança; segurança urbana; transformações; Portugal.

1. Introdução

A literatura criminológica e os debates académicos têm procurado evidenciar as transformações que se têm observado, nas últimas décadas, ao nível da segurança urbana e policiamento nas sociedades contemporâneas, designadamente

na Europa e na América do Norte. Com efeito, num artigo incontornável, Shearing e Stenning (1982) consideram estar em curso “uma revolução silenciosa” (p. 193) referindo como elementos mais salientes a reconfiguração da polícia através de técnicas de gestão mais sofisticadas e o crescimento da segurança privada.

A governança da segurança é cada vez mais considerada como um conceito múltiplo e difuso, que engloba “*uma constelação de instituições, quer formais quer informais, governamentais ou privadas, comerciais ou voluntárias, que permitem assegurar o controlo social e a resolução de conflitos e que procuram promover a paz face a ameaças (quer reais, quer antecipadas) que emergem na vida coletiva*” (Dupon et al., 2003, p. 332). Esta reconfiguração tem sido especialmente teorizada a partir de dois conceitos centrais: “nodal governance” e “plural policing”. O primeiro conceito tem por base um modelo que se caracteriza por apreender a complexidade estrutural e processual das “redes” de governo da segurança, designadamente pela identificação dos seus elementos (ou nós, da tradução de “nodal”), simultaneamente percebidos como governantes e governados, quer em termos das racionalidades que os atravessam, quer em termos das suas estruturas institucionais e das suas tecnologias (Burris, Drahos & Shearing, 2005). Já o policiamento plural (“plural policing”) é conceptualizado como a mudança de uma perspetiva centrada no modelo de polícia pública para uma perspetiva centrada no policiamento, ou seja, nas funções de polícia, hoje exercidas por uma pluralidade de atores. (Bayley & Shearing, 2001; Loader, 2000),

A fragmentação e diversificação que caracteriza os sistemas de segurança e de polícia têm sido analisadas num contexto mais geral da reconfiguração da dos poderes do Estado, entendido cada vez mais no seu papel de regulador dos serviços públicos prestados por uma miríade de agentes, em grande medida privados, e menos na sua tradicional função de provisor. Este “hollowing-out of the state” (Rhodes, 1994; Jessop, 2004) ou a difusão de responsabilidades dentro e fora do Estado e a sua relação com os processos de globalização, internacionalização, e com a passagem de uma racionalidade “welfare” para uma racionalidade neoliberal, têm sido amplamente discutidos pela comunidade científica internacional (e.g. Johnston & Shearing, 2003; O’Malley, 2005; Rose et al. 2006).

Seguidamente apresentaremos o contexto português e como estes desenvolvimentos na governança da segurança urbana têm ocorrido em Portugal.

2. O Contexto português

2.1. Breve contextualização

Os anos 90 do século passado são caracterizados por uma estabilidade política e maior confiança no desenvolvimento socioeconómico do país, em que

a entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia em 1986 muito contribuiu. Durante este período observa-se um grande investimento em medidas de proteção e de inclusão social, de redução da pobreza, da desigualdade social e de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Observa-se ainda um aumento da preocupação social, mediática e política em torno da criminalidade e da insegurança associada aos seguintes elementos.

- (i) O aumento da criminalidade, dado o enfraquecimento dos controlos sociais formais e informais gerados pela transição entre o regime ditatorial e a democracia;
- (ii) A maior abertura da sociedade portuguesa a um estilo de vida urbano.

A preocupação da opinião pública e dos *media* com os problemas sociais (e.g. exclusão social, zonas urbanas desfavorecidas) frequentemente associados a maior insegurança e criminalidade, particularmente mais salientes nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa. Fenómenos como a delinquência juvenil, o consumo e tráfico de drogas, o crime violento e organizado centralizam o debate político, mas também a atenção mediática. Com efeito, a campanha eleitoral de 1995 colocou o acento em políticas sociais e na construção do estado social (*welfare*) considerados também como elementos de prevenção do crime. Efetivamente, o discurso político enfatizava a necessidade de enfrentar as causas sociais do crime através de medidas sociais de alcance geral, designadamente aquelas que visavam melhorar as condições de vida dos cidadãos, e principalmente dos grupos sociais mais vulneráveis.

Dos desenvolvimentos posteriores ao nível da prevenção criminal e da insegurança, destacam-se:

- (i) O reconhecimento da complexidade e multidimensionalidade dos problemas criminais, e que por isso exigem uma integração de políticas e estratégias. Observa-se, então, uma descentralização e expansão do conceito de crime, que tradicionalmente estava fechado nas fronteiras do sistema de controlo formal, em particular na polícia e no sistema de justiça criminal;
- (ii) A proliferação de intervenções e programas que combinam estratégias mistas de prevenção (quer situacionais, quer sociais) muitas vezes dirigidas a diferentes objetivos (e.g. prevenção do crime e da vitimização, prevenção da exclusão social e da marginalização, redução do sentimento de insegurança, promoção da confiança na polícia, promoção da coesão social), mas também a diferentes alvos (e.g. ofensores ou potenciais ofensores, vítimas ou potenciais vítimas,

grupos sociais percebidos como mais vulneráveis, ou contextos específicos);

- (iii) A crescente relevância de estratégias preventivas com particular ênfase nos contextos e territórios locais;
- (iv) A emergência de uma cultura de parceria que se encontra intrinsecamente ligada ao apelo à comunidade e ao seu envolvimento;
- (v) A progressiva adoção de uma abordagem managerialista, designadamente orientada para o “cliente”, em que os indicadores de eficácia e eficiência tomam relevo na orientação do trabalho da polícia.

2.2. Análise da governança da Segurança Urbana em Portugal na atualidade

Em Portugal estes desenvolvimentos podem ser analisados em torno de três eixos principais: (i) central/local; (ii) público/privado; (iii) Justiça Criminal/prevenção. Nesta comunicação iremos focar-nos no primeiro.

2.1.1. Central/Local

A segurança urbana em Portugal é centralizada, estando dependente do Governo central através do Ministério da Administração Interna. Ao nível local a prevenção do crime e a manutenção da ordem pública é assegurada pela PSP (polícia civil) e a GNR (polícia militar). O critério principal para a distribuição das funções entre estas duas forças de segurança é essencialmente territorial, sendo que a PSP é responsável pelas zonas urbanas enquanto a GNR pelas zonas rurais. Em muitos concelhos as duas forças coexistem. Observa-se uma evolução e maior diferenciação em termos funcionais no seio destas polícias, com maior ênfase na prevenção do sentimento de insegurança das populações, no policiamento de proximidade e no apelo à coparticipação dos cidadãos nas estratégias locais de segurança.

Desde o início dos anos 90 tem-se evidenciado alguns sinais de descentralização ao nível da segurança. Um dos elementos chave desta “nova lógica” é a crescente ênfase dada aos contextos locais e à corresponsabilização do poder local no que tradicionalmente era visto como da jurisdição exclusiva do Governo central. Esta descentralização torna-se evidente com a criação da polícia municipal, dois anos após a sua legitimação com a revisão constitucional de 1997, que se encontra sob a direção das autarquias. Para além das competências administrativas (e.g. supervisão das regulamentações municipais, trânsito e ambiente), a polícia municipal tem também funções de manutenção da ordem pública e proteção das comunidades locais em cooperação com a polícia.

Simultaneamente, são criados os Conselhos Municipais de Segurança

com funções consultivas (Lei n.º 33/98, de 18 de julho; atualizada na Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto). O artigo 3.º das referidas leis definem como objetivos do Conselho:

- a) Contribuir para o aprofundamento do conhecimento da situação de segurança na área do município, através da consulta entre todas as entidades que o constituem;
- b) Formular propostas de solução para os problemas de marginalidade e segurança dos cidadãos no respetivo município e participar em ações de prevenção;
- c) Promover a discussão sobre medidas de combate à criminalidade e à exclusão social do município.

Já em 2015, a Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto, acrescenta dois novos objetivos aos inicialmente concebidos, relativos aos problemas de violência doméstica e de segurança rodoviária. Também relativamente a estes problemas, a missão do Concelho prende-se com o diagnóstico local e, tendo em consideração as políticas e programas nacionalmente definidos (ex-Planos Nacionais de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género - 2014-2017), apresentar propostas de ações que contribuam para a sua prevenção. O Conselho tem ainda competência para emitir pareceres sobre a evolução da criminalidade a nível municipal, sobre os indicadores de segurança e de proteção civil e ainda sobre o dispositivo legal de segurança e a capacidade operacional das forças de segurança no município. A par destes aspetos, cabe-lhe ainda pronunciar-se sobre indicadores relativos à situação socioeconómica da população, em particular, de situações sociais que, pela sua particular vulnerabilidade, se revelem de maior potencialidade criminógena e mais carecidas de apoios sociais.

Apesar da criação destas estruturas locais, não podemos afirmar que quer os Conselhos Locais de Segurança, quer a Polícia Municipal, tenham tido grande impacto na opinião pública relativamente ao seu papel na prevenção do crime e da insegurança.

Foi com a criação dos Contratos Locais de Segurança em 2008 que a prevenção do crime o nível local teve maior impacto na opinião pública. De realçar que em 1996 uma experiência piloto com filosofia similar tinha sido já implementada – “Contrato Cidade”. Este contrato foi celebrado entre o Governo central (Ministérios da Administração Interna, Justiça, Educação e Saúde) e o Município do Porto com a participação de agências privadas. O seu principal objetivo era o desenvolvimento de programas integrados que promovessem a segurança urbana numa perspetiva interinstitucional, de forma a poder enfrentar os diferentes problemas ao nível local (e.g. consumo de drogas, prostituição, violência doméstica). No centro deste Contrato Cidade foi criado o Observatório Permanente de Segurança com os seguintes objetivos: (i) avaliar cientificamente

(com recurso ao método experimental) o impacto das intervenções implementadas no âmbito do Contrato Cidade; e (ii) produzir evidência científica sobre o crime e a (in)segurança. Este Observatório constituía um projeto de investigação-ação da Universidade do Porto tendo autonomia científica, administrativa e financeira. Em 2001, a reestruturação do Contrato Cidade com o novo executivo municipal elegeu, como prioritário, o problema do consumo de drogas e comportamentos associados e percebidos socialmente como comportamentos desviantes (designadamente os arrumadores de carros, os indivíduos sem abrigo). A intervenção neste problema era focada no indivíduo e constituía-se em diferentes eixos de ação, por um lado, no âmbito da saúde e apoio psicológico; e por outro lado, na sua reintegração social e profissional (com alojamento, treino de competências profissionais e emprego). A segunda fase deste projeto (2001-2006) foi financiada centralmente pelo Instituto da Droga e Toxicodependência, IDT, I.P. e pela Câmara Municipal do Porto. O Programa terminou em 2006.

Em 2008, o Ministro da Administração Interna promoveu a criação dos Contratos Locais de Segurança com diferentes autarquias do país. Estes Contratos integravam diferentes estratégias e entidades, designadamente a polícia, os serviços públicos e agências privadas (e.g. ONGs, Fundações) com atuação ao nível local. As Câmaras Municipais e os representantes locais do Governo central eram responsáveis pela realização do diagnóstico local, de conceber, coordenar e avaliar as intervenções. Entre 2008 e 2011 foram celebrados 33 Contratos Locais de Segurança ao nível nacional. Com a constituição do XXI Governo Constitucional (26 de novembro de 2015 a 25 de outubro de 2019) e dando seguimento ao seu Programa de Governo, é relançada a nova geração dos Contratos Locais de Segurança, reafirmando a vontade política de fomentar a cooperação entre os governos central e local nas questões de segurança. Estes contratos tinham os seguintes objetivos principais: (i) aprofundamento de parcerias para a segurança comunitária; (ii) desenvolvimento da colaboração com as comunidades locais; (iii) redução das atividades criminais e os comportamentos antissociais; (iv) partilha de responsabilidades com os parceiros locais.

Os seus principais eixos de intervenção constituem-se em torno da:

- (i) Prevenção da delinquência juvenil e, em especial, aquela delinquência grupal, através da identificação de fatores de risco em contexto escolar, familiar e comunitário;
- (ii) Eliminação de fatores criminogénicos, designadamente através da identificação e intervenção nos fatores urbanísticos que potenciam a atividade criminosa e capacitação dos espaços públicos;
- (iii) Reforço da visibilidade policial e da integração dos programas de

- policiamento de proximidade no plano de intervenção;
- (iv) Redução das vulnerabilidades sociais através da identificação e intervenção junto dos grupos sociais mais vulneráveis, como os idosos e as vítimas da violência doméstica.
- (v) Promoção da cidadania e igualdade de género.

Na operacionalização desta 2.^a geração dos Contratos Locais de Segurança são envolvidos vários departamentos do Governo central, formando uma Comissão Interministerial, com responsabilidades de monitorização e avaliação; com a participação da Associação de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias. São constituídos também: (i) uma Comissão coordenadora composta pelo Presidente da Câmara Municipal, as Forças de Segurança e um representante da Comissão interministerial; (ii) um Núcleo operacional com funções de execução onde participam os serviços desconcentrados e municipais, integrando associações de intervenção social.

Apesar da formulação relativamente vaga dos objetivos e atividades, podemos afirmar que estes contratos agregam diferentes estratégias: prevenção situacional do crime, policiamento de proximidade, reabilitação física dos espaços públicos, intervenção social e ações que promovam os mecanismos de controlo informal social (designadamente com a organização de atividades que envolvem a participação ativa dos residentes). Simultaneamente ao lançamento dos Contratos Locais de Segurança em 2008 outros programas com os mesmos objetivos e ações são criados, designadamente “Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/2007, de 7 de setembro).

No que concerne ao policiamento local, realçamos a implementação dos modelos e estratégias de policiamento de proximidade desenvolvidas pela Polícia (PSP e GNR). O atual Programa Integrado de Policiamento de Proximidade agrega os projetos de policiamento de proximidade que foram sendo criados, desenvolvidos e implementados desde o início dos anos 90. Este Programa Integrado estrutura-se nas Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV) e nas Equipas do Programa Escola Segura (EPES). As primeiras são responsáveis pela segurança e policiamento de proximidade, pela prevenção e vigilância de áreas comerciais, residenciais (especialmente aquelas que são habitadas na maioria por idosos), prevenção da violência doméstica, apoio às vítimas de crime e acompanhamento pós-vitimização e pela identificação de fatores que possam gerar insegurança. As EPES são responsáveis pela segurança e vigilância nas áreas escolares, prevenção da delinquência juvenil assim como pela identificação de fatores geradores de insegurança nestes contextos. Ambas as equipas têm como atividades centrais para além do policiamento de visibilidade, a resolução

de conflitos, reforço da relação polícia-cidadão e detecção de fatores que possam constituir problemas sociais e/ou criminais. Assim, este programa de âmbito nacional e de implementação local é direcionado a diferentes contextos e setores de atividade (por exemplo, escolas, áreas comerciais, pontos turísticos), procurando transmitir ao cidadão que os problemas e realidades concretas são objeto de preocupação política. Além da visibilidade policial e do patrulhamento, as ações desenvolvidas visam informar e sensibilizar determinados grupos populacionais (e.g. idosos, jovens) sobre estratégias de redução das oportunidades de vitimização e medidas de proteção eficazes. A imagem pública do agente de proximidade excede, no entanto, as funções acima mencionadas, assumindo um carácter de ‘serviço social’ que vai muito além da prevenção do crime. Podemos dizer que representa uma mudança na imagem herdada da polícia, tanto no imaginário coletivo como na própria cultura destas agências formais de controlo.

Comparando com os programas de policiamento comunitário implementados internacionalmente, podemos afirmar que, no contexto português, o conceito de ‘policiamento de proximidade’ traduz melhor a lógica deste modelo de policiamento que o conceito de ‘policiamento comunitário’. Os aspetos que diferenciadores são: (i) o papel central e dominante da polícia no diagnóstico dos problemas e na conceção das estratégias de ação; (ii) o carácter *top down* desta filosofia de policiamento invariavelmente definida ao nível central. Apesar do apelo no discurso político ao estabelecimento de parcerias ao nível local e ao envolvimento da sociedade na coprodução da segurança, não se verifica, em geral, uma efetiva participação da comunidade, designadamente na identificação de problemas e na conceção de intervenções ao nível da segurança local. De facto, este modelo ‘desterritorializado’ de prevenção não requer a menção específica a uma dada comunidade ou território específico. Em suma, podemos dizer que o policiamento de proximidade trabalha ‘para’ a comunidade, enquanto o policiamento comunitário trabalha ‘com’ a comunidade.

3. Conclusão

As diferentes análises académicas desta “nova” configuração da governance da segurança urbana e do policiamento plural têm salientado três aspetos chave.

Em primeiro lugar verifica-se que a segurança pública tem vindo a diversificar-se, designadamente através da multiplicação de organismos funcionalmente diferenciados e de uma transferência de poderes e responsabilidades para o nível local, frequentemente originando a criação de novos corpos policiais e ainda de estruturas que congregam atores e sectores diversos. A título de exemplo, as Polícias Municipais, os Contratos Locais de Segurança em França, nos anos 90, e seus sucedâneos, que serviram, aliás, de inspiração para a criação dos Contratos

Locais de Segurança em Portugal. Os modelos de policiamento comunitário e de proximidade são outra expressão do carácter reticular do governo dos problemas de segurança. Combinam diferentes modelos de prevenção (situacional e social), e territorializam uma dispersão de problemas e situações que vão muito para além da criminalidade e dos tradicionais “problemas de segurança”. Ainda que as autoridades públicas mantenham uma posição relevante na conceção, coordenação e até na implementação dessas iniciativas, a mensagem é, no limite, a corresponsabilização de todos e de cada um.

Em segundo lugar, o crescimento do sector da segurança privada, como tem sido bem visível em Portugal nas últimas décadas, e uma diversificação muito significativa das suas tecnologias, dos seus campos, níveis de atuação e das suas funções. Mais importante ainda, o facto de serem atualmente confiadas à segurança privada, designadamente pelo Estado e pelas instituições públicas, funções tradicionalmente constitutivas da soberania, o que torna cada vez mais difusa a fronteira entre o público e o privado. Assim, a economia da segurança urbana tem vindo a ser crescentemente povoada por múltiplos agentes de, designadamente agentes de empresas de segurança que exercem funções em espaços privados, semipúblicos e públicos (e.g. transportes, espaços comerciais, condomínios, espaços de lazer, eventos públicos, e mesmo em edifícios e serviços públicos, operadores privados de sistemas de videovigilância instalados pelas autoridades, designadamente em locais públicos). Por outro lado, assiste-se também a uma “privatização” das funções de polícia em certos contextos, designadamente através da prestação de serviços por parte de agentes das forças policiais em espaços privados como estabelecimentos comerciais, estádios desportivos, entre outras (Jones & Newburn, 2008; Loader, 2000).

Por último, a segurança tem vindo a tornar-se cada vez mais um bem de consumo sujeito à lógica e regras do mercado. Este aspeto é também visível nos serviços da polícia pública, designadamente na adoção de estratégias de gestão de tipo empresarial e de modalidades de comunicação com o público em que este é cada vez mais representado como cliente.

Esta “revolução” tem diferentes ritmos e diferentes traduções concretas nas realidades nacionais, havendo já uma considerável literatura comparativa que procura estabelecer convergências e divergências, e determinar os fatores que as condicionam.

Apesar do consenso ao nível descritivo, as divergências são evidentes quanto ao significado dessas transformações, quanto às suas condições, fatores de emergência e de desenvolvimento e quanto às suas consequências.