

# DO DIREITO À SEGURANÇA À SEGURANÇA DO DIREITO

José António Henriques dos Santos Cabral  
*Juiz Conselheiro, Supremo Tribunal de Justiça, Portugal*

## Resumo

A segurança é um dos temas em que se reflecte com maior intensidade a forma como evoluiu o pensamento das sociedades democráticas, alterando o próprio modelo de Estado que tínhamos por adquirido há largos séculos. Este, nas sucessivas conformações que apresentou, coloriu de forma diversa a noção de segurança, que situou em patamares tão distintos como tarefa do soberano ou direito constitucional, passando pelo direito à protecção.

Tal constatação pressupõe, também, uma gama de novas interpelações que agora nos são colocadas, sendo certo que o declinar do século XX continha já o esboço de questões tão prementes com as derivadas de uma globalização inevitável ou das múltiplas interpelações de uma sociedade de risco.

Porém, é o 11 de Setembro que marca uma mudança profunda de paradigma, com reflexos profundos nos conceitos de segurança externa ou interna e, até, na forma de encarar os desafios que são lançados ao Estado de Direito com a menorização do princípio da culpa e a valorização de conceitos como segurança preventiva ou medida de segurança.

Paralelamente, recrudescem as pulsões de uma sociedade em crise, em que a violência atingiu, por vezes, o extremo, colocando em causa os próprios alicerces do Estado. De Paris, em 2005, a Londres, em 2011, passando por Atenas, em 2008, a violência urbana tornou-se um fenómeno cíclico de sociedades em que a anomia se combina com a crise económica e social. A delinquência urbana, as incivilidades, a revolta urbana são faces diferentes de uma realidade complexa, em que factores sociais e económicos, variáveis e dependentes da latitude e longitude, convergem, todavia, no apontar de denominadores comuns.

E se a teoria das probabilidades nos informa quão remota é a possibilidade de tais fenómenos nos afectarem directamente, não deixa de ser uma realidade a forma como alteram a nossa forma de vida, criando uma especial atenção para a segurança e criando o campo ideal para o avanço de novas formas de controlo.

Num seminário dedicado ao urbanismo, importa focar a forma como hoje se coloca a questão da segurança urbana, ou seja, aquela que toca o nosso quotidiano e que sentimos em nós próprios e naquilo que nos rodeia.

## I

Se a segurança é o ponto de partida da nossa reflexão, importa que, em primeiro lugar, nos questionemos sobre a sua natureza. Normalmente, a segurança de que falamos é uma segurança colectiva, que se reflecte no nosso viver comum, quer no âmbito externo, quer no interno. Porém, existe uma outra dimensão, que não pode estar afastada da análise do conceito de segurança, dimensão essa que vai ao encontro da sua função nuclear como direito positivo à protecção contra tudo o que viole a esfera pessoal, ou patrimonial, de cada um. A segurança não é, não pode ser, apenas um direito à “garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”, ou seja, mais como garantia de direitos do que como um direito autónomo.

A concretização do direito à segurança tem o seu fundamento, e a sua causa de existência, nos próprios direitos pessoais enraizados na promoção do respeito da dignidade da pessoa humana. É um direito do cidadão e, paralelamente, é também um dever do Estado, a quem compete garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático – al. b) do art. 9.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

O direito à segurança é um direito subjectivo, que pode ser perspectivado na forma de um direito autónomo à protecção preventiva, e repressiva, contra actos ilícitos de terceiros lesivos de direitos fundamentais, constituindo, com esse carácter, ou um corolário do direito geral à tutela dos direitos, ou uma pretensão, ou faculdade, inscrita, por natureza, em todo e qualquer direito fundamental enquanto direito ou pretensão individual a uma prestação estatal de protecção desse direito.

Mesmo para quem considere a segurança como um mero dever de protecção, este terá de ser equacionado como uma obrigação abrangente de o Estado conformar a sua ordem jurídica por tal forma que nela, e através dela, os direitos fundamentais sejam garantidos e as liberdades nele sustentadas possam encontrar efectivação. Nesse sentido, o dever de protecção pode constituir o conceito central da dimensão jurídico-objectiva dos direitos fundamentais.

Tal obrigação geral de protecção é uma consequência primária da atribuição, ao Estado, do monopólio da utilização da força, o que garante a existência da sociedade enquanto ordem de paz, na qual a autodefesa dos particulares é, em

princípio, vedada, donde decorre que, em contrapartida, aquele Estado tem de garantir a protecção dos seus cidadãos contra agressões ou ameaças de terceiros.

É exactamente essa perspectiva – a do direito à segurança como garantia de direitos fundamentais e um dos pilares fundamentais do Estado de Direito – que suscita a necessidade de uma relação equilibrada entre segurança e democracia, ou entre segurança e direitos fundamentais.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tentou, em diversas decisões, responder a esta questão fundamental, reconhecendo que, numa sociedade democrática, os interesses da segurança nacional prevalecem sobre os interesses individuais, mas tornando, também, claro quais os limites que não podem ser ultrapassados em nome da segurança. É o grau mínimo de protecção requerido pela prevalência do direito numa sociedade democrática.

## II

Na compreensão da forma como a segurança se tornou uma necessidade do nosso quotidiano, com repercussão directa na forma de estar e de ser, permitimos apontar a evolução de três factores distintos que reflectem as preocupações originadas pela equação entre delinquência urbana e a mesma segurança.

Na verdade, qualquer análise sobre delinquência urbana tem de conjugar duas realidades que linearmente a decompõem: a delinquência e a urbanização. Constante ao longo da história, o crime urbano encontra-se numa relação directa com o fenómeno crescente e abrangente da urbanização. Cerca de 3,3 mil milhões de pessoas, mais de metade da população mundial, vive em zonas urbanas do planeta. O crescente ritmo de concentração de população – cerca de 50 milhões de pessoas migram anualmente para as cidades e restantes zonas suburbanas – coloca graves problemas de governabilidade e de gestão dos sistemas urbanos. Paralelamente, verifica-se um crescimento descontrolado dos centros urbanos e o consequente esvaziamento do mundo rural.

Hoje, o crime, a violência e a insegurança acabam, também, por influenciar a organização do espaço urbano, levando, por um lado, à crescente construção de espaços de exclusão affluentes, onde se escolhe viver, protegido por muros e segurança privada, e levando, por outro lado, ao desenvolvimento de espaços de exclusão social e económica, onde se é obrigado a viver, muitas vezes excluído do acesso aos serviços mais básicos das cidades, como a água potável ou os transportes públicos. Os “muros” dos condomínios privados materializam uma clara distinção entre a inclusão e a exclusão (entre os amigos e os intrusos) e pretendem proteger os seus residentes das ameaças que já não vêm de “fora da cidade”, mas encontram-se na cidade; esses “muros” são uma protecção contra a cidade.

As causas da delinquência urbana são múltiplas e ponto de encontro das diversas teorias criminológicas: a ausência de investimento no capital social; a anomia; a ausência de expectativas; a ausência de um sentimento de pertença. A inexistência de mecanismos de controlo social e informal é, também, um contributo relevante para uma carreira na senda do crime.

A convergência daqueles factores potencia a formação de subculturas e ambientes sociais que encorajam a prática de actividades anti-sociais, e potencialmente criminosas, principalmente em ambiente urbanos desfavorecidos. A par dos factores mencionados, as mudanças ocorridas nas estruturas económicas da sociedade contemporânea originaram fenómenos como o desemprego de longa duração, o aumento das desigualdades sociais e o alastramento de bolsas de pobreza.

Estamos agora no epicentro de uma crise económica de dimensão planetária e não é preciso grande rasgo criminológico para vaticinar a dependência entre o ciclo económico recessivo, o desemprego entre os grupos mais vulneráveis e a desigualdade social, actuando como incentivos de actividade ilícita. Tal facto é potenciado pelos estímulos de um modelo de sociedade baseado num consumismo que já não é sustentável económica e socialmente.

### III

Na criminalidade que tem o seu campo de eleição na urbe, importa traçar uma fronteira entre a delinquência característica destes espaços (e na qual a incivilidade assume um papel relevante) e a aquela que está associada a acontecimentos pontuais, mas nem por isso menos violentos, como é o caso dos referidos acontecimentos de Paris, Atenas e Londres. Na verdade, se qualquer um destes fenómenos tem na sua génese uma opção criminosa, é igualmente certo que é substancialmente distinto o seu perfil, sendo certo que, muitas vezes, são faces diferentes de uma mesma realidade.

Como refere Cussons, a incivilidade é um conjunto heterogéneo de “peridelitos” e de sinais de deterioração que assinalam aos transeuntes a presença de um perigo difuso nas ruas, nos parques e outros lugares públicos. Perante a incivilidade, o cidadão comum sente-se afectado na sua segurança face aos comportamentos daqueles que desprezam o sentido da *res publica* e o respeito pelo outro. Tais comportamentos suscitam nos residentes o sentimento de que o seu espaço está a ser tomado por invasores, que aí se comportam como estando em território ocupado. Quando as incivilidades se tornam uma repetição constante de indiferença pela lei, destroem o frágil equilíbrio existente, assente na confiança que fundamentava o usufruto do espaço público e o convívio dos cidadãos.

Num artigo célebre – “Broken Windows” –, publicado em Março de 1982



no *The Atlantic Monthly*, James Q. Wilson e George L. Kelling explicaram, por um efeito de “vidros partidos”, a razão pela qual as incivilidades podem levar à criminalidade grave. Se se cometem pequenas faltas e as mesmas não são sancionadas, então, começam as faltas maiores e logo os delitos se tornam cada vez mais graves.

Existe, efectivamente, uma estreita relação entre a incivilidade e o crime, numa progressão geométrica em que a permanência da sensação de impunidade que permite a prática da incivilidade vai condicionar a posterior opção pela prática do acto ilícito, numa crença de que o risco é pequeno, pois não existe controlo eficaz. Uma comunidade local que se revele incapaz de conter o vandalismo não será capaz de controlar o furto que lhe sucede e, no estado de anomia daí resultante, pode acontecer que as barreiras que contêm delitos mais graves tombem sucessivamente.

Por seu turno, as violências urbanas ou, melhor dizendo, a revolta urbana têm assumido uma natureza cíclica nos últimos anos e irrompem na maior parte das sociedades modernas, evidenciando o estado depressivo e anómico que as afectam. No mesmo fenómeno se inscrevem todas as componentes que as diversas correntes criminológicas foram apontando como razão do crime. Desde a visão ecológica da escola de Chicago, até ao conflito cultural de Sellin, passando pela anomia de Merton, é todo um catálogo de causas que, bem vistas as coisas, aparece em maior ou menor grau em qualquer uma destas manifestações de violência urbana. Todavia, não deixamos de atribuir, nos tempos que correm, uma especial relevância ao *cocktail* em que avulta a conjugação do conflito cultural com a anomia, ligada à inscrição em grupos que fazem dos contravalores a sua filosofia de vida e sua confrontação diária com a lei e os valores da comunidade. Simultaneamente, propõem-se objectivos de afirmação social que são inatingíveis por meios lícitos, criando as condições para a explosão social.

Também nós temos por adquirido que a possibilidade de réplica de tais fenómenos em qualquer sociedade é apenas uma questão de oportunidade, pois que os ingredientes estão omnipresentes, e tanto mais estarão quanto maior for o grau de desesperança. As suas causas variam de uma sociedade para outra, mas não será ousado apontar como denominador comum a rejeição das instituições e uma ausência de integração que se exprime por fenómenos de violência.

Esta generalização de comportamentos agressivos pelas diversas camadas sociais, numa atitude de desafio institucional, gera um grave problema político, pois que a erupção da violência urbana, seja ela no Harlem ou em Paris, coloca em causa a capacidade do Estado para defender os cidadãos, sendo certo que é essa promessa que fundamenta o contrato social. Simultaneamente, coloca em causa os alicerces do mesmo Estado, nomeadamente o monopólio do uso da força na prossecução de fins previstos na lei.

A resposta pode oscilar entre o reforço da repressão ou da prevenção, mas a sua eficácia depende sempre, a nosso ver, de um efeito de prevenção a nível geral, que só pode acontecer com um sistema de justiça célere e eficaz.

#### IV

O ambiente molda o comportamento humano, pelo que uma característica comum às várias abordagens da criminalidade urbana é a tentativa de criação, ou modificação, de um dado ambiente físico de modo a mitigar as suas vulnerabilidades físicas e a influenciar as percepções e o comportamento humano. A manipulação do ambiente pode alterar o comportamento dos indivíduos (nomeadamente pela alteração da sua percepção, quer no sentido de o mesmo ser percepcionado como mais seguro, no caso de uma potencial vítima, ou de maior risco, no caso de um potencial criminoso), através de uma redução da oportunidade de cometer crimes e de reforço das medidas de protecção de potenciais alvos.

Assim, uma das perspectivas que se impõe na equação das implicações do impositivo da segurança no nosso quotidiano é a forma como se alteraram os conceitos do urbanismo. A importância do desenho urbano, integrada num movimento de alteração das estruturas securitárias tradicionais e dos sistemas de controlo, surge nos anos 70 e 80 como fruto da incapacidade das estruturas policiais para enfrentar a violência. Neste contexto, surge o conceito de Prevenção do Crime através do Desenho Ambiental, proposto por Jeffery, o qual, conjuntamente com os princípios do espaço defensável de Newman, foi a chave para o desenvolvimento das estratégias defensivas do final do século XX.

Foram sobretudo os países anglo-saxónicos que exploraram a relação que se estabelece entre o comportamento humano, o ambiente e o crime para efeitos de prevenção da criminalidade, uma vez que as soluções derivadas do CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*) se revelam mais económicas do que o investimento em recursos humanos para a vigilância organizada de certos espaços. Tal conceito é uma abordagem multidisciplinar à prevenção, em permanente evolução desde os anos 70, nas suas técnicas e na sua base teórica. Entre os seus antecessores contam-se Jane Jacobs e Oscar Newman, com o seu *defensible space*.

Sob a influência do denominado CPTED, são diversas as instituições de nível europeu, como o Comité das Regiões e o Conselho de Justiça e Interior da União Europeia, que destacam o papel que pode desempenhar o urbanismo na prevenção da delinquência e melhoria da convivência pública. Este interesse europeu pela prevenção situacional do crime explica que se tenha impulsionado a elaboração de um *standard* europeu sobre prevenção da delinquência, mediante a planificação urbana e o desenho arquitectónico (ENV 14383-2), tendo este sido aprovado pelo Comité Europeu de Normalização 2002. O ENV 14383-2 foi

importante por ser a primeira tentativa de estabelecer termos e definições comuns sobre a prevenção situacional do delito. Finalmente, em 2007, esse pré-standard foi substituído pelo documento CEN/TR 14383-2:2007, com o estatuto de informe técnico.

Dentre os Estados-membros da União Europeia, o Reino Unido e, em menor medida, a França, são dois exemplos de países que aplicaram a ideia do desenho urbano no desenvolvimento concreto de políticas públicas de segurança, dando lugar a mudanças normativas e de práticas administrativas. Tal evolução não é de todo estranha quando se constata que, ao nível da generalidade dos países integrantes da Europa comunitária, existe uma percepção do aumento da criminalidade, nomeadamente aquela que se situa nos extremos do arco da delinquência, entre a incivilidade urbana e a delinquência juvenil e a criminalidade grave e organizada.

Se é certo que não deve confundir-se a delinquência – um facto – com o medo da delinquência, ligado à sensação subjectiva de insegurança, é igualmente exacto que a mesma não é menos real para quem a sofre. Tal fenómeno, em que parece existir um aumento da sensação subjectiva de insegurança em amplas camadas da população, em conexão com actos ilícitos, como o vandalismo, os grupos de delinquentes ou os furtos e roubos em domicílios particulares, explica o aparecimento de uma “privatização” da segurança pública, ou seja, dos serviços de segurança prestados por empresas privadas.

O crescimento da delinquência, do medo da delinquência e o papel da segurança privada têm conexão com mudanças urbanas importantes que se desenvolveram na Europa nas últimas décadas. Dentre essas alterações na cidade, importa destacar duas. Em primeiro lugar, a expansão urbana das cidades (*urban sprawl*), que é muito acentuada nos países desenvolvidos e que foi acompanhada por um crescimento disperso, com uma especialização funcional dos territórios e uma segregação urbana de funções, modelo contraposto à cidade tradicional e funcionalmente diversa. Estes fenómenos parecem originar uma crescente segregação urbana e uma separação entre pessoas (e espaços urbanos) com possibilidades e pessoas (e espaços urbanos) excluídas. A noção desta evolução conduz à existência de fenómenos como o das urbanizações fechadas (*gated communities*), frequentemente associadas a objectivos de prática desportiva de elite, sendo típico o caso dos campos de *golf*.

Em segundo lugar, conjuntamente com a expansão urbana dispersa, naqueles países há uma série de áreas urbanas que concentram populações em dificuldade, incluindo altas percentagens de imigração extracomunitária e, muitas vezes, ilegal. Esta situação está em conexão com enormes correntes imigratórias experimentadas no espaço comunitário europeu na última década. Saliente-se que a segregação urbana conduz a que os bairros que concentram populações em

dificuldades também acumulem uma alta percentagem de pessoas que se situam no limiar da miséria.

Por último, refira-se que a ideia transmitida pelos *media*, e que traz agregada a incivilidade, a delinquência e o terrorismo, tem impacto na própria auto-estima colectiva dos habitantes destes bairros, que assumem de forma inconsciente uma anomia, quando não uma culpa colectiva.

A noção precisa da importância da ligação entre o espaço urbano e a delinquência traduz-se num sistema normativo apostado num equilíbrio entre as necessidades de prevenção da delinquência e a planificação, concepção e gestão dos espaços urbanos. Neste sentido particular, assumem uma especial importância as estratégias desdobradas, entre as quais avulta a planificação territorial e o ordenamento do território de acordo com as directrizes impostas pelas exigências de segurança. Aqui, importa salientar a importância dos critérios do já citado *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED).

O primeiro de tais critérios, o da vigilância natural, entendida como o grupo de características formais de observação que devem ter as cidades, visa incrementar a oportunidade de ver e ser visto dentro de um espaço urbano concreto e de sentir confiança nesse mesmo espaço pelas suas características físicas e pelas pessoas que o habitam.

O segundo critério é o do reforço territorial. O reforço territorial num espaço microambiental urbano faz alusão aos laços afectivos que os seus habitantes estabelecem com a envolvente ambiental mais próxima. A ideia de reforçar os vínculos com o território por meio da ligação emocional é importante e deve ser potenciada de uma maneira prioritária nas estratégias de prevenção da delinquência.

O terceiro é o da manutenção dos espaços públicos. O conceito de manutenção dos espaços públicos faz apelo à instrumentalização dos anteriores princípios no desenho e elaboração de acções, visando assegurar o êxito de uma estratégia preventiva da violência urbana.

Não é só a cidade que se transforma, mas também as relações entre o público e o privado e, consequentemente, as regras de mobilidade neste tipo de espaços, produzindo-se uma conflitualidade assimétrica, devido à segregação e à marginalidade.

O quarto critério é o da participação comunitária. Um dos aspectos inultrapassáveis nas estratégias de prevenção do crime através do desenho ambiental é a participação comunitária. Sem a incorporação global da comunidade e, em particular, dos cidadãos que a integram, não existem garantias de assegurar o êxito desta estratégia participativa. Esta componente é um eixo essencial no momento da aplicação dos diferentes tipos de estratégias preventivas no desenho, execução e avaliação dos espaços públicos de risco. Os diagnósticos elaborados

pelos cidadãos são fundamentais, pelo facto de que são precisamente eles que conhecem as zonas de maior insegurança e risco e as possíveis necessidades que devem arbitrar-se. Sem eles, é impossível o reforço dos laços afectivos com o território.

## V

Um outro vector que merece a nossa atenção, em termos de prevenção situacional, é a geoprevenção. A geografia tem um grande potencial explicativo em relacionar a dimensão espacial do comportamento criminoso violento e a sua relação com elementos de natureza socioeconómica ou outros de base demográfica. A análise do tecido urbano existente e sua configuração, fundada na geografia da criminalidade e delinquência, e sem esquecer a sua evolução espaço-temporal, exprime tendências gerais e padrões de actividades criminosas que importa relacionar com a segurança das áreas urbanas.

Na análise espacial dos riscos e sua relação com a morfologia urbana, surgem as poderosas ferramentas de análise e de gestão que são os Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Converge no seu uso tanto a necessidade de conhecimento por parte da Administração, que deve tomar decisões sobre segurança e desenvolvimento de políticas de controlo e prevenção de crime, como a eficiência da organização policial na alocação de meios e elaboração de estratégias.

O uso da informação obtida pela articulação entre os SIG e a informação contida nas bases de dados é essencial para a análise e conhecimento sobre os diferentes tipos de riscos, ou seja, sobre as tendências na localização de crimes e sua relação com as características das cidades, de molde a elaborar uma boa gestão de recursos, com o objectivo último de promover e aumentar a segurança objectiva e subjectiva.

Em última análise, a geoprevenção consubstancia uma nova fórmula para o gerenciamento de segurança e prevenção da criminalidade, a partir da integração de estratégias definidas de natureza preventiva e sua implementação a partir do uso de ferramentas SIG, ou seja, de novas metodologias que são mais orientadas para a prevenção e controle do crime do que para a repressão.

## VI

Ainda em sede de prevenção, uma última referência é dirigida à videovigilância. Analisando o papel da videovigilância, importa salientar o seu desenvolvimento em poucas décadas, pois que a expansão da utilização da videovigilância representa uma tendência internacional e europeia a partir dos anos 90.

A expansão da videovigilância no Reino Unido e, em menor escala, também



noutros países (Países Baixos, França, Polónia, Hungria) não deve ocultar a enorme variação das políticas públicas existentes na Europa. A Dinamarca, por exemplo, encontra-se no outro extremo da escala: em 2002 não existiam câmaras instaladas por autoridades públicas para vigiar lugares públicos. Na Alemanha, em cerca de trinta cidades, instalaram-se videocâmaras para a prevenção de delitos em lugares públicos com uma taxa alta de criminalidade, e o número de videocâmaras de segurança privada será de cerca de 400 000.

A relevância mediática de casos específicos não explica todas as diferenças. Uma parte da variação relativa à extensão da utilização da videovigilância pode atribuir-se a diferenças de cultura política e jurídica. No Reino Unido, a videovigilância encontrou, nos anos 90 do século XX, um terreno ideal para o seu desenvolvimento e expansão: um governo que apoiava a sua instalação com recursos financeiros e organizativos maciços; meios de comunicação e uma opinião pública em geral favorável; uma tradição jurídica que não conhecia o conceito da esfera privada; e, finalmente, a necessidade de as administrações locais regenerarem os centros urbanos em declínio com centros comerciais atractivos e seguros para o consumidor.

Na Alemanha, em contrapartida, os órgãos políticos de decisão olham com maior precaução um uso ilimitado da tecnologia. Uma história problemática da relação entre o cidadão e o Estado, mas também uma forte cultura de direitos fundamentais e uma importante tradição de protecção de dados pessoais, não impediram – mas limitaram consideravelmente – a utilização, pela polícia, da videovigilância com objectivos de segurança.

Duma forma algo simplificada, pode afirmar-se que os Estados europeus se dividem em dois grandes grupos: por um lado, aqueles que consideram que a protecção dos cidadãos face à videovigilância policial requer uma legislação específica, porque se trata de uma restrição de direitos fundamentais (videovigilância como restrição de direitos); e, por outro, aqueles que consideram que não é necessária uma legislação específica, porque entendem a videovigilância exclusivamente como contribuição para a segurança dos cidadãos (videovigilância como reforço da segurança), e também porque entendem que os princípios jurídicos e as normas existentes, e em particular a legislação relativa à protecção de dados, são suficientes para disciplinar o uso público e privado da videovigilância.

Os sistemas de videovigilância não se limitam à captação de imagens e som e à sua transmissão até ao receptor, ou seja, não se reduzem à tecnologia do vídeo. Podem ser complementados com programas e aplicações informáticas específicas, sendo concebível uma série infinita de aplicações segundo as necessidades ou as indicações de quem tenha a responsabilidade da gestão da rede de videocâmaras. Não se deve pensar que estamos perante possibilidades técnicas que só serão implantadas em entidades e organismos que requeiram sistemas de



segurança e vigilância muito avançados, mas em realidades já existentes neste momento. Aqui importa acentuar que a videovigilância pode representar uma potencial ofensa do direito à intimidade, exigindo uma ponderação à luz do princípio da proporcionalidade.

## VII

Desenhámos, assim, em traços gerais, alguns dos eixos nos quais assenta a evolução da prevenção situacional. Importa agora equacionar alguns dos sinais de que se revestiu tal evolução no espaço europeu.

Neste âmbito, podemos referir que os anos 80 demonstraram a existência de duas formas distintas de encarar a prevenção, nomeadamente uma perspectiva social e uma situacional. Assim, constatamos que, enquanto países como a Inglaterra e o País de Gales privilegiaram o modelo situacional, a França optou pela prevenção a nível social. A mesma noção de prevenção situacional tem estado ausente das opções de política criminal na Alemanha, mas, em contrapartida, colheu o aval de países como a Holanda e a Bélgica.

A compreensão dos dois modelos indicados implica a distinção básica que consiste no facto de a prevenção situacional pretender actuar directamente sobre os criminosos, ou potenciais infractores, para mudar o seu comportamento, ou sobre as potenciais vítimas, para ajudar a lidar com o risco de vitimização. É nessa sequência que o modelo se desenvolve em Inglaterra, adoptando muitos dos conceitos que surgiram nos EUA nos anos 70, na sequência das teorias do *Chicago Area Project* de Cliford Shaw, ou seja, privilegiando a vigilância dos espaços; a protecção contra a intrusão; a marca indelével sobre os potenciais objectos de crime.

No modelo inglês de prevenção, os objectivos convergiram essencialmente no forte desenvolvimento da vigilância de vizinhança (*neighbourhood watch*) e de combate à repetição do crime, evoluindo posteriormente, de uma forma vincada, para o reforço da vigilância, assumindo a videovigilância um papel fundamental.

Com o *Crime and Disorder Act de 1998*, processou-se uma reorientação parcial das políticas de prevenção e de segurança, em que avultou a reintrodução da intervenção das autoridades locais. O uso do conceito – aliás indefinido – de desordem foi também uma importante inovação, sob a influência da já referida teoria dos “vidros partidos” de Wilson e Kelling.

Por seu turno, a prevenção social do modelo francês, desenvolvida a partir do Relatório Peyrefitte, baseou-se na intervenção social, isto é, em políticas de solidariedade social visando áreas de risco, orientada por parcerias entre o poder central e os poderes locais. É assim que, durante a década de 90, uma série de dispositivos vieram redesenhar a política urbana – zonas urbanas (ZFU), dispositivos de retorno ao trabalho dos não-qualificados (TRACE), zonas de

educação prioritária (ZEP), áreas de renovação urbana (ZRU), projectos da cidade grande (GPV), etc. Pode-se afirmar que o modelo francês evoluiu para políticas de reunificação de prevenção e segurança, em torno de três características:

- a imposição, à polícia central, de mais policiamento comunitário com fórmulas mais ou menos importadas das polícias municipais da América do Norte;
- a rápida difusão de uma fórmula de agentes locais de mediação social, fundamentada numa política de financiamento estatal do emprego precário para jovens desempregados e com atribuição de objectivos de controlo e mediação;
- finalmente, a criação de um equilíbrio entre as cidades, evitando a concentração dos mais desfavorecidos nas cidades mais privadas de recursos.

Em última análise, pode-se afirmar que o modelo francês evoluiu no sentido da prevenção situacional.

Olhando hoje para a evolução no espaço europeu, pode-se constatar duas ordens de factores: por um lado, a evolução da prevenção situacional e, por outro, a procura de uma convergência entre os dois tipos de intervenção.

No que toca ao primeiro daqueles caminhos, é importante salientar que o mercado privado de segurança se assumiu como um forte contribuinte para a escalada das políticas de prevenção. Sob um forte impulso dos governos, a oferta privada de segurança orientada para o espaço privado modificou substancialmente as condições existentes. Nessa oferta convergem os meios tecnológicos e a prestação de serviços, numa vigilância global à semelhança do Grande Irmão de Orwell.

Resta, ainda, para analisar o que acontece no espaço público. A segurança é adquirida, em primeiro lugar, na rua, a qual é o domínio por excelência do policiamento. No entanto, essa função de vigilância preventiva exercida pela polícia é, muitas vezes, substituída por uma perspectiva de repressão, a qual tem subjacente a própria organização policial e, nomeadamente, a sua centralização em detrimento da aposta numa polícia de proximidade. Como resultado, a vigilância do espaço público assume-se, cada vez mais, como uma vigilância à distância, numa relação distante e ausente de contacto.

Para além disso, o efeito dissuasor da vigilância efectuada nestes moldes está dependente, em grande parte, da sua interligação com a capacidade de resposta sistemática aos incidentes relatados pela monitorização electrónica. Cada avanço tecnológico diminui proporcionalmente a presença policial no espaço público.

Em última análise, pode-se afirmar que existe uma invasão da oferta de segurança privada, nas suas múltiplas capacidades, que se volta para os espaços privados. No entanto, os seus resultados são irrelevantes para a vigilância do

espaço público.

Numa perspectiva sobre a evolução do modelo de prevenção, o relatório do Grupo Europeu para a Pesquisa sobre a Normatividade (GERN), elaborado em 2001, refere a existência de denominadores comuns. Assim, e em primeiro lugar, o avanço de um modelo técnico-situacional de modulação social, que dá prioridade à protecção das potenciais vítimas e ao desenvolvimento de um programa de recrutamento dedicado à vigilância, fundado em empregos precários, acompanhado por políticas sociais respeitantes à educação, habitação, saúde e desenvolvimento.

Reconhecemos, nessa evolução, três eixos essenciais: a importância da gestão local; o recurso a parcerias; e o recurso sistemático ao diagnóstico e avaliação. Saliente-se, no entanto, que a importância atribuída ao nível local não deve omitir a importância do diálogo entre o poder local e o poder central. No que respeita a este aspecto, existem grandes diferenças: nalguns países, o Estado nacional desempenha o papel de pólo central (França, Inglaterra e País de Gales, Bélgica, Holanda); noutras casas, a competência primária encontra-se ao nível regional e o governo central desempenha um papel que é complementar (Alemanha) ou insignificante (Espanha, Itália). Independentemente de tal divisão, é evidente que a política definida pelo poder central é aquela que conta.

A estrutura das organizações policiais é, também, muito importante e envolve a sua capacidade de investir numa vigilância preventiva do espaço público (policimento comunitário, policimento *problem solving*). As organizações policiais centralizadas têm, geralmente, menos facilidade na protecção do espaço público do que a polícia local ou regional.

De qualquer forma, pode-se constatar que, além das vantagens e desvantagens de um modelo europeu de prevenção, o certo é que o seu desenvolvimento tem como contraponto a incapacidade das políticas económicas e sociais de absorver os efeitos negativos de uma crise que provoca a desvinculação da pertença à cidadania de partes das nossas sociedades e o medo da precarização que afecta outras (o exemplo francês é típico).

Os dispositivos de prevenção estão, neste momento, agrupados em atitudes defensivas, a maior parte das vezes orientadas num sentido repressivo ou punitivo. Na verdade, há uma tendência dos Estados para se regerem por um perfil de segurança repressiva, nomeadamente em períodos de crise e de profunda perturbação social e económica. Como se não bastasse, esta tendência foi fortemente incentivada pelo alarme provocado pelo terrorismo e pela equação implícita entre as áreas de concentração de imigrantes e zonas de recrutamento de potenciais terroristas.

Podemos dizer, de uma forma simplista, que as compreensões que o fenómeno do crime apresenta são múltiplas e que uma das mais redutoras é a

sua perspectiva como uma espécie do jogo social com três grandes factores. Por um lado, os perdedores da reestruturação económica e social da última década do século XX, tentando ficar no “jogo de consumo de massas”, envolvendo-se numa predação em larga escala e procurando ser ouvidos através de manifestações de violência cada vez menos toleradas. Noutro plano, os vencedores, cada vez mais relutantes em assumir a solidariedade com os que estão em pior situação e apostados, sobretudo, numa situação que garanta a sua tranquilidade. Existe, depois, uma imensa maioria cujo destino está indeciso, mas que se vê cada vez mais ameaçada pela insegurança e que mostra uma susceptibilidade crispada perante qualquer forma de desordem.

Estes desafios carecem de respostas adequadas, que passam pela repressão proporcional, pela prevenção pró-activa e não só defensiva e, finalmente, por um combate contra a desqualificação social e urbana, restaurando a esperança às pessoas que se sentem abandonadas, esperança essa que a maioria dos países europeus ocidentais ainda não conseguiu produzir.

Gostava de poder acabar com um enunciado de esperança. Porém, com diz Lu Hsun: “*A esperança não é nem realidade nem quimera. É como os caminhos da terra: na terra não havia caminhos; foram feitos pelo grande número de passantes.*”