

Insegurança urbana: questões de proximidade e distanciamento ao problema social*

Paulo Machado

Sociólogo. Investigador Auxiliar do Núcleo de Ecologia Social – Departamento de Edifícios. LNEC

1. Da natureza da insegurança urbana enquanto problema social

Será a insegurança urbana, resultante da incidência e da prevalência do crime e da incivilidade não rotulada como crime, um problema social das urbes contemporâneas? Definitivamente sim, mesmo que corramos a identificar as diferenças que possam existir entre zonas de uma mesma cidade, entre cidades de um mesmo país, ou entre países de idêntico recorte civilizacional. Em *rankings* desses, os medos dos Portugueses, os crimes que ocorrem nas suas cidades, a criminalidade do nosso País, todos aparecem razoavelmente bem posicionados... mas o problema social da insegurança urbana subsiste e revela-se agravado (nas sondagens de opinião).

Será, afinal, a insegurança urbana uma construção social correspondente ao que Roché (1996) identificou como a expressão de uma representação social do meio, em que estão presentes lógicas culturais e identitárias e lógicas situacionais, isto é, ligadas à experiência do actor sobre a realidade vivida? Também! A insegurança tem uma materialidade e uma subjectividade que se influenciam reciprocamente. Ou seja, o crime e a *incivilitas* também se alimentam do medo que impregna essa representação social do meio, e esta encontra na ilicitude e na incivilidade as suas fontes de alimentação. Aqui reside parte importante do problema social.

Entendamo-nos, porém, no que queremos significar por problema social. Num velhinho texto de Merton e Nisbet (1961) encontramos uma definição tão simples, quanto operatória, de problema social: discrepância significativa entre os padrões sociais e a realidade. O que é isto da discrepância significativa? Podemos entendê-la como a parcela que, em cada momento histórico, e diante de cada concreto problema, não é susceptível de aceitação generalizada; ou seja, representa a parte socialmente inaceitável do desvio perante a norma instituída. Significa, portanto, que essa parte pode variar no tempo e, seguramente, em cada sociedade, mesmo quando se universaliza o enunciado de um problema social. Ainda aqui, cabe distinguir aquilo que o sociólogo pode identificar como problema social, no quadro da sua análise das relações sociais (que não são directamente observáveis, como sabemos), e o que a pré-noção de problema social nos conduz (habitualmente, para questões de relacionamento social, identificáveis através de condutas e comportamentos).

Pois bem, estaremos porventura em condições de perceber que a insegurança urbana se coloca no plano das relações sociais nestes espaços e que ela decorre da significação que, em cada momento histórico, atribuímos ao diferencial existente entre os valores dominantes e as práticas sociais. Se as relações sociais não fossem assimétricas, se não

* Uma versão preliminar deste texto foi redigida e submetida ao Encontro A cidade para o Cidadão, promovido pela Ordem dos Arquitectos em 2006.

condicionassem valores fundamentais (transformados em direitos, liberdades e garantias constitucionais), se verdadeiramente fossem coisa diferente do que são, isto é, o esteio da vida colectiva, não falaríamos da insegurança de uns relativamente ao que outros fazem quando estão perto de nós: quando partilham o “nosso” território de proximidade.

Tudo isto se joga diferentemente se as prevaricações, sejam criminais ou apenas moderadamente hostis para certos modos de vida, ocorrem fora desses territórios de controlo secundário ou terciário. Os *graffitis* das paredes no histórico Bairro Alto só muito residualmente contribuirão para agravar o sentimento de insegurança dos idosos de Alcântara, a braços com furtos de esticão nas ruas que frequentam, atolhadas de automóveis que lhes condicionam uma mobilidade de bairro, e tolhidos diante da violência física da noite Lisboa acessível ao vivo pelas janelas das suas casas. Todavia, uns e outros – *graffitis*, estacionamento automóvel abusivo, “esticões” e pancadaria bravia associada ao álcool e à droga – passam-se na mesma cidade, sempre com uma qualquer proximidade (social e espacial), mas eventualmente com a conivência de algum distanciamento em face do problema social. A perda de controlo social do espaço por parte dos que estão perto, e a não substituição de poder por parte das instituições sociais de controlo formal, gera a insegurança dos espaços de proximidade.

O resto pode vir por acréscimo: pela ausência de estratégias e de planeamento urbanos; pela falta de um adequado programa de manutenção da qualidade do espaço público (entenda-se não apenas no sentido de domínio público); pela ineficácia como praticamos a qualificação do espaço urbano de proximidade. Mas, necessariamente, pelas formas do elemento construído (do edificado)!

2. Da insegurança urbana como expressão de incumprimento do contrato social

O conhecimento e compreensão das características do tecido físico urbano, resultantes de opções urbanísticas planeadas, ou fruto do desenvolvimento continuado e não planeado das cidades, tornam-se incontornáveis numa reflexão sobre a criminalidade e o sentimento de insegurança em meio urbano. De acordo com Carmona *et al.* (2003), a disponibilização do sentimento de segurança e de protecção é um pré-requisito essencial do espaço urbano, e a sua ausência (ou ameaça) significa que a cidade não cumpre uma das suas primordiais e principais funções: a segurança dos que nela vivem ou para ela se deslocam. Neste sentido, a segurança dos urbanitas é entendida numa perspectiva mais holística, inscrita na promoção da qualidade do ambiente urbano, e como tal integrável em escalas de satisfação das populações com as cidades que habitam.

A (velha) questão social dos comportamentos desviantes (delinquência) e da criminalidade nos meios urbanos encorajou nas últimas décadas – e na linha do trabalho pioneiro de Oscar Newman (1972) – *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design in the Violent City* – o desenvolvimento de trabalhos científicos que procuram relacionar o desenvolvimento urbano sustentável e a prevenção criminal

através do desenho ambiental¹.

O argumento transversal a esta área interdisciplinar emergente pode ser sintetizado nos seguintes termos: uma comunidade (urbana) segura e sustentável deve ser caracterizada por uma imagem de regulação ou, pelo menos, por algum controlo das ameaças, reais ou percebidas, ao bem-estar dos seus habitantes (Cozens, 2002).

Implicitamente, o desafio aos urbanistas consiste em encontrarem soluções que revelem a capacidade do ambiente construído em impedir (ou mitigar) o sentimento de insegurança e as ocorrências (delinquentes ou criminais) que agravam este sentimento. Essas soluções pressupõem o conhecimento das características sociais e físicas dos espaços em que o medo ocorre, trabalhando-as em termos urbanísticos por forma a "corrigir" a interpretação dos seus utilizadores como espaços perigosos – entendidos como possivelmente acolhendo actividades delituosas e/ou incivildades que geram receio (percepção individual de ameaça) ou mesmo alarme social (generalizado)².

3. A abordagem situacionista na prevenção criminal em meio urbano

A abordagem situacionista visa contribuir para a redução das oportunidades de desenvolvimento de actividades criminais e/ou incívicas. De acordo com Clarke (1997, cit. por Carmona *et al.* 2003), *“proceeding from an analysis of the circumstances giving rise to specific kinds of crime, situational crime prevention introduces discrete managerial and environmental change to reduce the opportunity for those crimes to occur. Thus, it is focused on the settings for crime, rather than upon those committing criminal acts”* (p. 120)³.

Visando a securização do ambiente urbano construído, os métodos desenvolvidos sob a inspiração da abordagem situacionista baseiam-se na articulação de três conceitos, operacionalizáveis em termos do desenho urbano, a saber: territorialidade⁴, actividade (ocupação) e vigilância (natural, formal e informal) – cfr. Esquema 1. Inversamente, a

¹ Na literatura anglo-saxónica a sigla CPTED (*crime prevention through environmental design*) designa, genericamente, esta linha de investigação, favorável a práticas interdisciplinares envolvendo mais proximamente a sociologia, a psicologia, a criminologia e a arquitectura.

² Estes espaços podem ser entendidos como perigosos, resultando de uma representação cognitiva, ou entendidos como tal por neles terem ocorrido delitos ou praticadas incivildades que reforçam uma cognição negativa do território.

³ A abordagem mais centrada na redução das motivações para as práticas criminais, que cabe a uma outra esfera de intervenção (social) é designada por disposicionista. Desejavelmente, as abordagens situacionista e disposicionista complementam-se. Como refere Pease (1999), *“it is probably not going too far to say that the best strategy for crime control is now clearly a combination of proven techniques for the reduction of individuals’ tendency to commit crime through intervention in childhood, and the manipulation of environments to make that more difficult.”*

⁴ No sentido que o arquitecto Oscar Newman lhe atribuiu, a *territorialidade* é a capacidade do ambiente físico criar espaços percebidos como zonas de influência territorial (incluindo mecanismos que simbolizem fronteiras e definam uma hierarquia de zonas privadas). Uma análise mais aprofundada da reflexão de Newman, designadamente sobre os espaços defensáveis (e correlativos indicadores da defensabilidade comunitária do espaço), foi já desenvolvida pelo LNEC (ver Soczka, 1986).

existência de anonimato vicinário, de obstáculos à vigilância (i.e., observação do espaço utilizado) e de escapatórias (corredores de evasão para aqueles que cometem crimes ou incivildades), facilita o desenvolvimento do sentimento de insegurança e a ocorrência de delitos e/ou actividades delinquentes)⁵.

Esquema 1 – Triângulo virtuoso do ambiente urbano seguro na abordagem situacionista



De notar que, na perspectiva de uma arquitectura e desenho urbanos ao serviço da prevenção da criminalidade e da insegurança, articulada com as formas de ocupação dos espaços secundários e terciários, cabe aos moradores um papel igualmente relevante, que precede (e se poderá articular com) o papel das forças de segurança e das polícias municipais, enquanto agentes formais de controlo social. Cabe a estes, todavia, um desempenho insubstituível na promoção das condições que, em determinado contexto social, espacial e temporal, se entendem como seguras, garantindo a qualidade vida urbana e a equidade no uso e apropriação dos espaços semi-públicos e públicos (secundários e terciários).

4. Para uma nova ordem urbana (de proximidade)

Esse desempenho pode ser concretizado em dois níveis de intervenção, conceptualmente distintos, mas complementares:

- Num primeiro, ainda não consagrado na legislação, mas pensado em termos estratégicos⁶, definindo as bases da intervenção da instituição policial no quadro do planeamento urbanístico, de modo a que o desenho e organização espaciais beneficiassem dos contributos de uma leitura técnico-policial, antecipando possíveis impactes negativos do tecido edificado sobre a segurança pública, quer na fase de licenciamento, quer nas fases subsequentes relacionadas com a fiscalização

⁵ Os denominados condomínios privados correspondem a respostas edificadas e vivenciadas inspiradas nestes princípios (Low, 2003; Raposo, 2002; Blakely e Snyder, 1999). Também sobre este objecto dos condomínios fechados o LNEC desenvolveu um estudo entre 2003 e 2004 (ainda não publicado).

⁶ Referimo-nos ao PNDES - Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social – uma visão estratégica para vencer o Século XXI, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, 1999.

(acompanhamento) e organização da segurança (relacionada com medidas de protecção e planos de prevenção)⁷. A consagração de estudos prévios de impacte social (na vertente da segurança de pessoas e bens), com carácter consultivo ou, eventualmente, vinculativo, de projectos de urbanização e de grandes equipamentos sociais poderia igualmente satisfazer este primeiro nível de intervenção.

Este tipo de participação poderia, com efeito, assemelhar-se com o que já hoje se passa nos domínios da segurança contra incêndios, cabendo às instituições responsáveis pelo socorro (SNBPC, Corpos de Bombeiros) uma intervenção específica e legalmente enquadrada em função do tipo de edificado considerado (habitação; centros urbanos antigos; parques de estacionamento; estabelecimentos escolares; hospitalares; administrativos; de restauração e bebidas; empreendimentos turísticos; edifícios de serviços públicos; recintos de espectáculos e de divertimentos públicos; instalações desportivas e estádios; instalações industriais)⁸;

- Um segundo nível passaria por reconhecer às forças de segurança a capacidade para a elaboração de pareceres recomendativos para mitigação de riscos identificados em específicos contextos (edifícios, espaços públicos, ou outros). Em complementaridade com a actividade que é legalmente reconhecida à segurança privada (cfr. Decreto-Lei nº 231/98, de 22 de Julho), em rigor tratar-se-ia de uma orientação que poderia preceder (e enquadrar, operacionalmente) a actividade das empresas de segurança privada, uma vez que os problemas de segurança que se colocam num espaço privado emanam do espaço público e dele surgem (e para ele) desembocam os seus perpetradores⁹.

Forçoso é (re)conhecer que nos planos conceptual, tático e operacional, as forças de segurança dispõem hoje de ferramentas para um trabalho policial de proximidade, cuja execução pode contribuir para a salvaguarda da qualidade dos espaços públicos urbanos.

⁷ Algumas experiências têm sido já desenvolvidas neste sentido – nomeadamente quanto à localização de Esquadras em novas urbanizações – mas sem carácter sistemático e devidamente enquadradas por legislação específica. Ora, A implementação de técnicas de prevenção situacional abre um conjunto de oportunidades para a redução das vulnerabilidades associadas à criminalidade. É o caso, no domínio do planeamento da construção e urbanístico, da adopção de instrumentos normativos que imponham aos particulares especiais obrigações de defesa da segurança pública, designadamente no que se refere à delinquência do bairro.

Outro instrumento normativo deverá fixar a obrigatoriedade de os construtores de urbanizações de determinada dimensão deverem prover uma instalação para a Esquadra do bairro, como condição para autorizar os respectivos empreendimentos.

⁸ Uma sinopse da legislação existente sobre regulamentos de segurança contra incêndios, em função do tipo de edificado, e dos respectivos níveis de intervenção, pode ser consultada em www.snbpc.pt

⁹ Com efeito, esta noção de complementaridade está consagrada no próprio preâmbulo do diploma que regula o exercício da actividade de segurança privada, nos seguintes termos: “*O exercício de actividades de segurança privada, cujo objecto é a protecção de pessoas e bens, bem como a prevenção e dissuasão de acções ilícito-criminais, é realizado mediante laços de complementaridade e colaboração com o sistema de segurança pública (...) no pressuposto de que esta [actividade de segurança privada] está indissociavelmente ligada à prossecução do interesse público*”.

Como é forçoso admitir que um eventual preconceito (ideologicamente difuso mas activo) impede que os profissionais pensadores, fazedores e gestores da cidade (re)conheçam essas ferramentas. É tempo de uma interdisciplinaridade mais alargada.

5. Bibliografia citada

BLAKELY, J. e SNYDER, M. (1999) – *Fortress America – gated communities in the United States*, Washington D. C., Brookings Institution

CARMONA, M., HEATH, T. Oc, TIESDELL, S. (2003) – *Public Places, Urban Spaces – the dimensions of urban design*, London, Architectural Press

COZENS, P. (2002) - Sustainable Urban Development and Crime Prevention Through Environmental Design for the British City. Towards an Effective Urban Environmentalism for the 21st Century, in *Cities*, Volume 19, Número 2, Amsterdam, Elsevier Science: 129-137

LOW, S. (2003) – *Behind the Gates – life, security, and the pursuit of happiness in fortress America*, New York, Routledge

MERTON, R. & NISBET, R. (1961) – *Contemporary Social Problems*, New York, Harcourt, Brace and World

NEWMAN, O (1972), *Defensible Space*. New York, Macmillan

PEASE, K. (1999) - *Lighting and Crime*, Rugby: The Institution of Lighting Engineers

RAPOSO, M^a R. (2002) – *Novas paisagens: a produção social de condomínios fechados na área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa, ISEG (tese de doutoramento policopiada)

ROCHÉ, S. (1996) - *La Société Incivile*, Paris, Seuil

SOCZKA, L. (1986) – *A Perspectiva Ecológica em Psicologia*, Lisboa, LNEC