

Série POLÍTICA DE CIDADES - 7

Segurança pública e desenvolvimento urbano

A prevenção do crime através do espaço construído



Política de Cidades - POLIS XXI

O que é a POLÍTICA DE CIDADES POLIS XXI

A Política de Cidades POLIS XXI, lançada publicamente pelo XVII Governo em Abril de 2007, através do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, visa superar as debilidades do sistema urbano nacional e responder aos desafios cada vez mais complexos que se colocam às cidades portuguesas, tornando-as motores efectivos do desenvolvimento das regiões e do País.

Beneficiando da experiência acumulada dos anteriores programas nacionais e comunitários dirigidos à resolução de problemas urbanos e à dinamização do desenvolvimento urbano (PROSIURB, POLIS, URBAN e URBACT I, entre outros), a Política de Cidades POLIS XXI integra-se nos objectivos da Estratégia de Lisboa e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e tem no Modelo Territorial e nas Orientações Estratégicas para os sistemas urbanos dos diversos espaços regionais do PNPT um referencial fundamental para a sua implementação.

Partindo do reconhecimento de que o nosso modelo de desenvolvimento, cada vez mais dependente do conhecimento e da inovação, exige às cidades uma elevada qualificação das suas funções e uma forte capacidade de fixação e atracção de pessoas qualificadas e de actividades inovadoras, a Política de Cidades POLIS XXI tem como **ambição** tornar as cidades portuguesas:

- Territórios de inovação e competitividade;
- Territórios de cidadania e coesão social;
- Territórios de qualidade de ambiente e de vida;
- Territórios bem planeados e governados.

Para concretizar esta ambição, a Política de Cidades POLIS XXI assume no período 2007-2013 os seguintes **objectivos operativos**:

- Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade;
- Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente;
- Inovar nas soluções para a qualificação urbana.

A prossecução destes objectivos concretiza-se em **três eixos de intervenção**, traduzindo uma visão de cidade a diferentes escalas territoriais:

- Regeneração urbana;
- Competitividade/diferenciação;
- Integração regional.

No âmbito dos Programas Operacionais do QREN 2007-2013 foram reservados cerca de mil milhões de Euros do FEDER para financiar os seguintes **instrumentos da Política de Cidades**:

- Parcerias para a regeneração urbana;
- Redes urbanas para a competitividade e a inovação;
- Acções inovadoras para o desenvolvimento urbano;
- Equipamentos estruturantes do Sistema Urbano Nacional.

Estão igualmente criados mecanismos para assegurar a articulação dos instrumentos específicos da Política de Cidades com outros domínios de intervenção previstos nos Programas Operacionais regionais e que têm particular relevância para o sucesso das operações integradas de desenvolvimento urbano.

Prevê-se ainda que a Política de Cidades POLIS XXI venha a recorrer a outras fontes de financiamento, compreendendo recursos públicos nacionais e comunitários e também a instrumentos de financiamento europeus, em particular o Banco Europeu de Investimento (BEI). Adicionalmente, o Estado procurará novas formas de financiamento, quer no quadro de parcerias público-privado, quer criando condições para um maior envolvimento de fundos privados.

A Política de Cidades POLIS XXI será implementada segundo uma **abordagem descentralizada**. Pretende-se apoiar **projectos de iniciativa local** que serão seleccionados mediante **procedimentos concursais de âmbito nacional ou regional**, consoante o programa de financiamento público a utilizar. A sua concretização assentará no recurso generalizado à **contratualização**, tanto no que respeita ao estabelecimento de parcerias locais para o desenvolvimento dos projectos, como no acesso aos recursos financeiros que o Estado disponibiliza para o efeito.

O instrumento de política «Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano»

Este instrumento da Política de Cidades destina-se a apoiar projectos que tenham por objectivo desenvolver **soluções inovadoras de resposta a problemas urbanos identificados**, transferir, para aplicação nas cidades portuguesas, soluções testadas com sucesso noutros países ou, ainda, generalizar soluções que tendo sido já aplicadas com resultados positivos em território nacional, careçam de replicação a uma escala mais alargada para assegurar a sua adopção sustentada.

Nessa perspectiva, foram identificadas oito áreas temáticas para a implementação deste instrumento de política:

- a) Prestação de serviços de proximidade;
- b) Acessibilidade e mobilidade urbana;
- c) Segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade;
- d) Gestão do espaço público e do edificado;
- e) Construção sustentável;
- f) Ambiente urbano;
- g) Criatividade e empreendedorismo na valorização dos recursos territoriais;
- h) Governança urbana com incremento da participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais.

Este leque inicial de temas poderá vir a ser ampliado no futuro. Tal como sucede nos outros domínios de implementação da Política de Cidades, os projectos a apoiar serão seleccionados através de procedimentos concursais abertos ao longo do período 2008-2013.

Este instrumento de política tem suporte financeiro no Eixo IX (Reforço do sistema urbano nacional) do Programa Operacional Temático «Valorização do Território» (POVT) do QREN 2007-2013, tendo sido reservados 90 milhões de Euros para esse efeito.

A selecção das candidaturas e o acompanhamento dos projectos co-financiados está a cargo da DGOTDU, que actua na qualidade de organismo intermédio de gestão, ao abrigo de contrato de delegação de competências com a Autoridade de Gestão do POVT.

A abertura dos procedimentos concursais e os respectivos resultados são anunciados na comunicação social e nos sítios da Internet da DGOTDU, da Autoridade de Gestão do POVT e do QREN.

Mais informações em:

www.dgotdu.pt/pc

www.qren.pt/

www.povt.qren.pt/

Série POLÍTICA DE CIDADES - 7

Segurança pública e desenvolvimento urbano

A prevenção do crime através do espaço construído



Política de Cidades POLIS XXI



Notas de apresentação

Esta série de publicações da DGOTDU, dedicada às áreas temáticas que são referenciais para a implementação do instrumento da Política de Cidades POLIS XXI, «Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano», foi criada com o objectivo de fornecer elementos de apoio à preparação de bons projectos para candidatura a este domínio de intervenção do Programa Operacional Temático “Valorização do Território”.

Para além dessa finalidade, pretende-se também que estas publicações constituam uma base geral de informação e divulgação, tendo como principais destinatários as autarquias locais e os técnicos particulares. As questões nelas abordadas são reconhecidas como fazendo parte dos grandes desafios que hoje se colocam ao desenvolvimento urbano e territorial europeu, pelo que é da maior importância que sejam incluídas nas agendas municipais e nas nossas práticas de urbanismo e de ordenamento do território.

O objectivo destes documentos não é apontar soluções técnicas ou metodologias para a acção concreta, mas sim chamar a atenção para alguns aspectos mais significativos das questões que hoje se colocam nas áreas temáticas seleccionadas, sensibilizando os intervenientes nos processos de desenvolvimento urbano e territorial para a necessidade da sua consideração e fornecendo bases para um aprofundamento de conhecimentos.

Desse modo, as publicações da Série Documentos de Orientação POLÍTICA DE CIDADES obedecem a uma estrutura comum, com uma primeira parte de enquadramento do tema, seguida de exemplos de boas práticas e de uma bibliografia de referência.

Este documento de orientação trata das relações entre **segurança pública e desenvolvimento urbano**.

O tema ‘segurança’ está cada vez mais presente no dia-a-dia das nossas cidades e no quotidiano dos seus cidadãos. Mas é importante que compreendamos que a segurança é uma questão eminentemente colectiva, que tem a ver com o modo como a sociedade se organiza e funciona. Nas sociedades urbanas democráticas de hoje, abertas ao fluxo das ideias e das pessoas num mundo global e por isso crescentemente complexo, a questão da segurança não pode ser reduzida à dimensão policial. Estudos recentes em diversas áreas científicas concorrem para a noção de que há uma relação directa entre as características físicas do meio e os comportamentos que nele têm lugar.

O modo como concebemos e concretizamos o desenvolvimento das nossas cidades, como planeamos e gerimos os seus bairros, desenhamos os seus espaços públicos e os fazemos interagir com os espaços privados, como proporcionamos a apropriação social dos lugares e a criação ou o reforço das identidades locais e regionais, são factores decisivos para que as nossas sociedades sejam mais coesas, para que a qualidade de vida urbana aumente e para que os cidadãos vivam em segurança.

Nesta óptica, a presente publicação dá um especial destaque à “Prevenção do Crime Através do Espaço Construído” (CPTED), uma abordagem com provas dadas em diversos países mas ainda relativamente desconhecida em Portugal. Ela é o resultado concreto de um desafio lançado à Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI) para colaborar com a DGOTDU na elaboração de um documento de referência da Série Política de Cidades sobre as relações entre segurança pública e desenvolvimento urbano. A pronta aceitação deste desafio propiciou não só esta publicação, mas um exemplo de cooperação institucional transdisciplinar em matéria doutrinária que será desejável que frutifique noutros domínios de interesse para a Política de Cidades.

Fevereiro de 2011

Vítor Campos

Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano



A Direcção-Geral de Administração Interna (DGAI), orientada pelo planeamento estratégico de segurança pública assume particular preocupação de conhecer e perceber o significado e alcance das iniciativas locais, regionais e nacionais, dissecar os processos que lhes subjazem, e procurar contribuir para a existência de um acervo de boas práticas, beneficiando também das experiências internacionais que vão sendo divulgadas neste âmbito. Não é despicienda, neste contexto de divulgação, a chamada de atenção para o facto de a estratégia (para uma segurança pública) ser um conceito multidimensional e situacional, e isso dificultar, com frequência, a compreensão do que se torna necessário fazer e, sobretudo, não ajuda no como fazer. Seria exemplificativo, a este propósito, destacar a relevância, tanto quanto a dificuldade, das intervenções em contexto urbano histórico, conciliando os instrumentos de intervenção sócio-urbanística (planos de salvaguarda, entre outros) com os modelos e as práticas de securização do espaço urbano.

Enquanto representante do País junto da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, e na qualidade de actor institucional estratégico junto das forças de segurança, a DGAI tem particular interesse, e faz parte integrante da sua missão, em contribuir para uma mais generosa política pública, integrada e coerente, de prevenção criminal. Neste sentido, e a título de exemplo, a publicação recente Manual de Diagnósticos Locais de Segurança pretende ser um contributo para que as autoridades públicas locais disponham de instrumentos testados e coerentes para uma abordagem compreensiva dos desafios à segurança pública nas suas comunidades.

Como se disse, o arco institucional convocado para garantir (construindo ou devolvendo) a coesão social - de que a segurança é dos pilares - há muito que ultrapassou as fronteiras do Ministério da Administração Interna, da *security*, para se situar nos terrenos da acção pública orientada para o território. Outros, antes de nós, compreenderam este imperativo, que para além da sua inerência conceptual, também é metodológico e técnico. Não existe motivo satisfatório para que não sejamos capazes de o concretizar em Portugal.

Fevereiro de 2011

Paulo Machado

Director-Geral da Administração Interna



Ficha Técnica

Título

Segurança Pública e Desenvolvimento Urbano

A prevenção do crime através do espaço construído

Série

Política de Cidades - 7

Fevereiro de 2011

Autores

Paulo Machado

Ana Verónica Neves

Direcção-Geral da Administração Interna

Catarina Almeida

Nuno Esteves

Elisa Vilares

Fernando Rosa

Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Edição digital

Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Campo Grande, 50, 1749-014 LISBOA

www.dgotdu.pt • dgotdu@dgotdu.pt

Design e produção gráfica

Vítor Higgs

ISBN: 978-972-8569-60-0

Participantes no Focus Group Meeting
realizado em 27 de Outubro de 2010

Ana Verónica Neves

António Baptista Coelho

Catarina Almeida

Daniela Fernandes

Elisabete Ferreira

Filipa Gonçalves

Filipe Teodorico

Leonel Fadigas

Luís Fiães Fernandes

Maria João Freitas

Marluci Menezes

Nuno Esteves

Paulo Gomes

Teresa Heitor

1.	Introdução	12	
2.	A dimensão urbana da segurança pública	16	
	2.1. O sentimento de segurança em meio urbano	18	
	2.2. A dinâmica das cidades e a segurança pública	18	
	2.3. Evolução do contexto sócio-económico Português	22	
	2.4. A distribuição territorial da criminalidade	24	
	2.5. Factores críticos da criminalidade em áreas urbanas	26	
3.	Potenciar a segurança através da acção sobre o meio urbano	28	
	3.1. CPTED - Prevenção do Crime Através do Espaço Construído	30	
	3.2. Melhorar a percepção de segurança no meio urbano	38	
4.	Exemplos	42	
5.	Bibliografia	50	

ÓPTICA
LIMA

J. Sousa
ABELEIREIROS

YOGA

Gasol | 2374 23018





DIAZ
BAZAR

MULTIOPTICAS

FOTO

MULTIOPTICAS

CARINHOS
GRAVEDA

C' DAS SAUDAS

Cam

1. Introdução

Em Portugal, na orientação político-programática prevalecente na última década e meia, a segurança dos cidadãos e da propriedade e a manutenção da ordem e da tranquilidade públicas deixaram de ser equacionadas em exclusivo como um assunto das instituições públicas de controlo formal, nomeadamente da Polícia de Segurança Pública. A segurança é agora encarada como um bem público, reconhecendo-se que para a sua concretização, contribuem múltiplos factores e agentes, tanto públicos como privados. No limite, e ao nível da génese dos problemas de criminalidade e insegurança pública que se manifestam no dia a dia, podemos assumir que os actores mais directamente responsáveis pelas políticas e práticas do desenvolvimento social e urbano podem contribuir mais para a profilaxia criminal do que as forças de segurança.

A abordagem da segurança pública centrada na proximidade ao espaço vivencial e às populações que lhe dão sentido e significado, emerge como uma resposta necessária e pertinente tal como atesta a experiência dos Contratos Locais de Segurança, equacionados desde 2008.

Com efeito, as características de organização, ocupação e construção do território, qualquer que seja a escala a que nos debruçemos, não são indiferentes na promoção da segurança enquanto bem público, estimável e desejado. Cabe assim reconhecer e perceber, desde logo, as relações que se estabelecem entre um território e os fenómenos e comportamentos que nele se registam.

Paralelamente, é reconhecido que o policiamento de proximidade se fundamenta no desenvolvimento de valores fundamentais no quadro democrático em que vivemos - profissionalismo, civismo e transparência - em que se conjuga a busca da eficácia da acção policial próxima e orienta-

da para os problemas concretos das populações com a percepção subjectiva que estas fazem da sua insegurança. Assim, as políticas públicas de segurança em geral e o policiamento de proximidade em particular cruzam-se indelevelmente com as políticas de desenvolvimento urbano.

Os elementos sociais, físicos e ambientais constituintes do território são determinantes para o desenho de uma estratégia de intervenção integrada, orientada para as áreas urbanas mais e menos favorecidas socialmente, e que inclua a actuação dos recursos policiais existentes em duas vertentes complementares: dissuasora da violação da lei, do conflito ou das incivilidades, bem como e sempre que necessário restauradora da segurança pública e da tranquilidade das populações, salvaguardando direitos e liberdades.

Importa não perder de vista que uma aproximação multi-sectorial à problemática da insegurança urbana implica, necessariamente e por definição, o envolvimento do conjunto das instituições e organizações sociais, públicas, privadas ou da sociedade civil com responsabilidades na prestação, de serviços nos domínios da educação, saúde, justiça, reinserção social, gestão do território, transportes, habitação, segurança social, emprego, junto das comunidades.

Não se pode ainda deixar de sublinhar o papel do Poder Local no esforço de conferir (ou quando tenha já sido ameaçada, devolver) a segurança à comunidade, fazendo-a prevalecer como bem comum. As lógicas da subsidiariedade manifestam-se por completo nesta matéria.

Em abono destas ideias decorrem já programas e acções específicas, nomeadamente, e entre outras, as seguintes:

- O Plano Nacional de Acção para a Inclusão

(PNAI), impulsionado pelo Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, no decurso da Presidência Portuguesa da União Europeia;

- As iniciativas desenvolvidas pelo Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, com as atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro de 2002, que reviu e actualizou a configuração inicial resultante do Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro;
- O Programa Escolhas (reformulado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2006, de 26 de Junho, que actualizou a versão do Programa de Prevenção da Criminalidade e Inserção dos Jovens dos Bairros mais Vulneráveis dos Distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, aprovado em Janeiro de 2001, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro, e que já tinha sido objecto de remodelação pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2004, de 30 de Abril de 2004);
- A Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos (aprovada através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 2 de Agosto), integrada numa lógica de regeneração

urbana mais abrangente e que é conferida pela Política de Cidades POLIS XXI¹;

- O Plano Nacional de Emprego, nomeadamente para o triénio 2005-2008, apresentado a 23 de Setembro de 2006;
- O Programa de Territorialização de Políticas Educativas e Intervenção Prioritária, retomado pelo Ministério da Educação (ME), a partir do ano lectivo de 2006/2007, igualmente relançado em Setembro de 2006.

Poderiam identificar-se também muitas outras acções, de maior ou menor dimensão e alcance, que anualmente se desenvolvem em variados locais, de origem muito diversificada, e que prosseguem esses mesmos objectivos de integração e coesão sociais, visando o desenvolvimento social urbano.

O presente Caderno da DGOTDU pretende, oportunamente, sensibilizar os seus leitores para as questões que hoje se colocam a técnicos, autarcas e outros decisores políticos, quando pensam o território, a sua estruturação e manutenção, apresentando os instrumentos metodológicos que permitam integrar nessa reflexão a preocupação de conferir às populações o direito inalienável que é a sua segurança, no sentido mais integral possível.

1 Para além do eixo das “parcerias para a regeneração urbana” haverá que atender ao eixo das “acções inovadoras para o desenvolvimento urbano”, cuja tipologia de acções consagra “Projectos, de preferência com componente maioritariamente imaterial, que traduzam respostas inovadoras aos problemas urbanos e às novas procuras urbanas, nomeadamente nos seguintes domínios:

- Prestação de serviços de proximidade;
 - Segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade;
 - Gestão do espaço público e do edificado;
- (...)” (in Política de Cidades POLIS XXI).





PROGRAMA IDOSOS EM SEGURANÇA

PSI



2. A dimensão urbana da segurança pública

2.1. O SENTIMENTO DE SEGURANÇA EM MEIO URBANO

A percepção de segurança e o sentimento de vulnerabilidade na vivência do espaço colectivo constituem dimensões subjectivas críticas do bem-estar do indivíduo na sua relação com a cidade e com os outros e aspectos determinantes na construção da sua satisfação sócio-afectiva e pessoal.

Independentemente da inexistência de provas empíricas de correlação entre esta percepção e a objectiva realidade da dimensão e localização da prática criminosa, ela não pode ser descurada porquanto influi directamente no bem-estar psíquico do indivíduo e na sua capacidade e motivação para fruir o espaço público e se predispor ao convívio e participação activa na vida comunitária.

O espaço colectivo da cidade é, pelas suas características intrínsecas enquanto espaço de encontro e inter-relação entre estranhos, um lugar onde o indivíduo sente menor capacidade de controlo e previsão e, deste modo, se afecta por uma sensação de maior vulnerabilidade e inquietação. O desenho e a gestão dos espaços urbanos são factores determinantes para a constituição de ambientes urbanos mais ou menos transparentes, inteligíveis e dotados das ferramentas necessárias para a sua interpretação e para a capacidade de previsão pelo indivíduo que os usufrui.

“Muitas vezes os locais são inseguros, mas não há nenhuma criminalidade registada (...) o espaço é inseguro porque há processos subjectivos que geram uma interpretação do espaço, conferem uma determinada utilização do espaço por várias razões: ou porque há graffiti, ou porque as sebes não foram aparadas ou porque há falta de iluminação ou existem sombras.” Luís Fiães Fernandes

2.2. A DINÂMICA DAS CIDADES E A SEGURANÇA PÚBLICA

A cidade não se resume a um aglomerado de indivíduos que vivem e trabalham numa zona com uma densidade demográfica e edificada superior à da sua envolvente. A diferença entre o fenómeno urbano e o seu complementar não é de escala, embora esta seja relevante, nem de intensidade. A cidade é um ambiente construído, dotado de identidade(s) própria(s), que reúne um conjunto significativo de bens e serviços de resposta às necessidades de bem-estar da maioria dos seus residentes e apresenta um elevado potencial de atracção para parte significativa das populações que residem na sua esfera de influência.

Historicamente, a cidade evoluiu como o modelo de organização humana que melhor satisfaz um conjunto de necessidades básicas e secundárias daqueles que nela residem ou que a procuram, mas que só parcialmente ficam acauteladas. Destaca-se, entre estas, a segurança de bens e pessoas perante as mais diversas ameaças físicas, económicas, climatéricas.

As cidades mantêm hoje o desafio de responder àquelas necessidades, reais e actuais, através de processo dinâmico de desenvolvimento social urbano que deverá prover espaços de sociabilidade adequados a todos os cidadãos, onde o sentimento de segurança e bem-estar se constitui como objectivo fundamental.

“Nunca se inventou nada melhor do que a rua para uma melhor vivência da cidade.”

António Baptista Coelho



A própria função da cidade tem sofrido alterações significativas que não têm sido acompanhadas pelos processos de crescimento urbano, havendo uma discrepância entre as necessidades sentidas pelos utilizadores da cidade e as opções que o espaço urbano lhes proporciona. Esta situação conduz a um desinteresse por parte dos frequentadores dos espaços públicos, deixando-os por vezes vazios, ao abandono, degradados ou mesmo vandalizados. O mesmo é dizer, desumanizados.

“Actualmente verifica-se que muitas pessoas já não entram em casa pela porta da rua, mas pela porta da garagem, embora o desenho da cidade ainda contemple essa frente de relação com o espaço público. Em muitos casos estamos a fazer apenas cenografia urbana, qualificando o espaço público apenas por razões estéticas.” Leonel Fadigas

Nas últimas décadas tem-se vindo a assistir a novas formas de evolução física e funcional da cidade, dir-se-ia que se traduzem na proliferação de estruturas que desagregam e fragmentam o tecido urbano (estruturas comerciais de grande superfície e a alteração do uso e função dos centros históricos decorrentes da maior mobilidade da população residente) e que colocam em causa

as condições naturais da segurança do espaço público em geral, e da rua em particular.

“Até que ponto é que os espaços... centros comerciais não estão a entrar em concorrência com os espaços públicos?”

Luís Fiães Fernandes

“Não se pode prescindir de perceber que do outro lado existe a concorrência do centro comercial! Por muito que nós gostemos ou não, os centros comerciais existem e estão a capitalizar e a atrair pessoas, e cada vez mais, e estão a tirá-las das ruas e daquilo que nós chamamos cidade.” Maria João Freitas

O esvaziamento dos centros das cidades, fenómeno verificável à escala mundial, encontra-se associado ao envelhecimento da estrutura demográfica desses centros, ao empobrecimento do tecido económico aí existente (pequeno comércio, pequenas oficinas, serviços de proximidade) e à degradação do espaço físico.

“As lojas têm uma influência enorme na segurança, são dos principais agentes de segurança quase como a Polícia de Proximidade.”

António Baptista Coelho

Estudos disciplinares distintos (provenientes da sociologia urbana, antropologia urbana, psicologia ambiental, psicologia social, ecologia humana...) convergem no sentido de reconhecer à cidade a capacidade de potenciar, sobre certas condições, comportamentos anti-sociais que exigem um esforço acrescido de controlo formal. Tais comportamentos anti-sociais, que não se verificam em exclusivo em meio urbano, têm nele uma prevalência e incidência acrescidas tanto no domínio das incivildades comportamentais como do crime.

“O espaço pode favorecer ou não determinado tipo de práticas, mas uma pessoa não se torna criminoso ou desviante só porque o espaço tem determinadas características. O espaço pode orientar ou pode facilitar determinado tipo de comportamentos, mas não os determina em absoluto.”

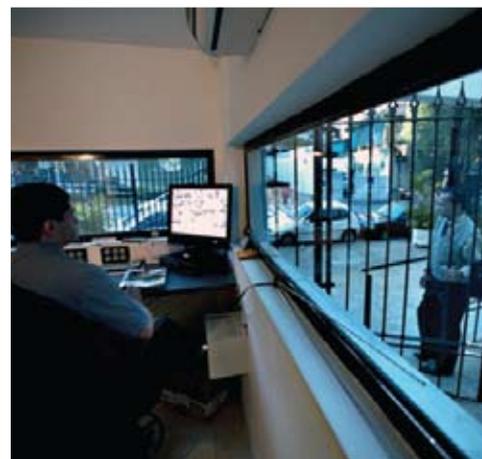
Maria João Freitas

A polis é o palco construído para discutir o problema da insegurança contemporânea, embora não tenha esse monopólio. Os problemas suscitados pela concentração massiva de pessoas e bens em perímetros humanos confinados foram abordados pela Escola de Chicago nos primórdios do século XX, essencialmente por Park², Louis Wirth³; Burgess⁴; Hughes⁵ e McKenzie⁶ através da realização de estudos maioritariamente etno-gráficos, tendo por base a observação e a análise geo-espacial (tempo e espaço), associada à identificação de possíveis relações entre o meio e o comportamento social.

Para a ecologia humana, a cidade é entendida como o habitat natural da civilização, dotada de uma ordem moral e estruturas sociais em permanente mutação. As características do meio urbano assumem um papel relevante na medida em que criam contextos distintos no que concerne a comportamentos e atitudes, nos quais se desenvolvem processos de auto e hetero exclusão e segregação social, étnica e cultural, e onde o sentimento de pertença influencia significativamente o dia-a-dia dos cidadãos⁷.

As questões da segurança urbana assumem

particular relevância porque impedem os indivíduos de habitar os espaços, usufruindo em plenitude o seu direito a uma cidadania livre, ou desencorajam aqueles para quem os espaços não foram concebidos. Os imperativos de segurança podem ainda eles próprios determinar formas de vida “fechadas”, que concorrem para a perda de coesão social e da liberdade pessoal.



2 Robert E. Park, 1864-1944

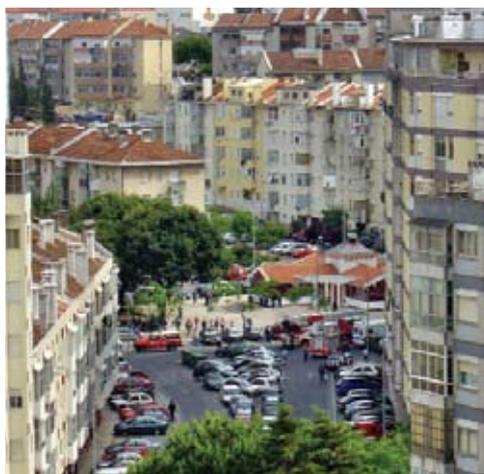
3 Louis Wirth, 1897-1952

4 Ernest Burgess, 1886-1966

5 Everett Hughes, 1897 - 1983

6 Robert McKenzie, 1917 - 1981

7 Park, Burgess e McKenzie, The City, 1967, The University of Chicago Press, Chicago, USA, p. 11.



MOBILIDADE, CONFLITO SOCIAL E ESPAÇO PÚBLICO

A influência do meio assume um papel significativo, ou orientador/influenciador, relativamente às oportunidades e possibilidades futuras. Alguns locais, por vezes cidades inteiras, deixaram de ter função além de meros dormitórios, não se encontrando dotadas dos meios e da diversidade funcional que o espaço urbano tradicionalmente compreende.

Também no interior das grandes cidades, o desenvolvimento de zonas com uma forte segregação social empobreceu o tecido urbano ao desencadear complexos e perigosos processos sociais de estranhamento entre os que mais têm e os que nada têm a perder. Esta desumanização parece explicar, parcialmente, alguns dos problemas de insegurança, reais ou subjectivados, com que técnicos e decisores se confrontam.

A mobilidade social nas cidades é simultaneamente ascendente e descendente e tem por efeito, regra geral, a criação de mundos à parte, desconhecidos entre si, susceptíveis de alimentar uma fobia social que não facilita a coesão e põe em causa o desenvolvimento social urbano no seu conjunto.

Se à escala de uma cidade, na sua diversidade polissémica, podemos entender este tipo de fenómenos, é no espaço público que ele se manifesta com grande intensidade. A função do espaço público urbano está directamente relacionada com a utilização que os indivíduos lhe dão, que não é imposta nem obrigatória, podendo por isso este mesmo espaço dar oportunidade de se desenvolverem actividades ou funções diferentes ou assimétricas, quando comparadas com os objectivos da sua concepção.

Pode também ocorrer uma alteração da função original de um determinado espaço, por questões associadas às necessidades dos utilizadores, isto é, pode verificar-se uma mudança na envolvente social ou uma reconfiguração demográfica, por exemplo novos residentes, reconfiguração da rede viária, desertificação dos espaços associada à procura de melhores condições, ou o oposto, pela desvalorização dos espaços, entre outros.

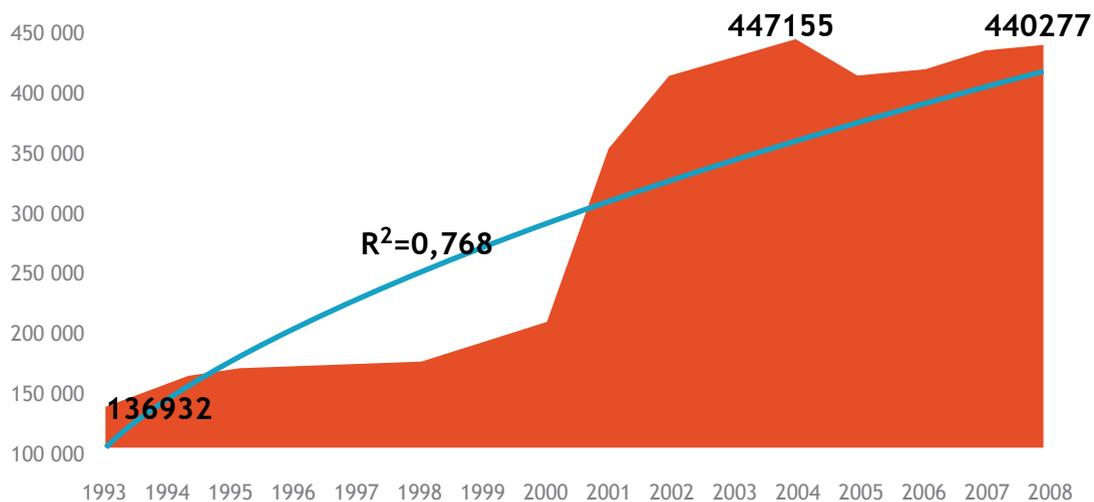
2.3. EVOLUÇÃO DO CONTEXTO SÓCIO-ECONÓMICO PORTUGUÊS ⁸

Em Portugal tem-se assistido a significativas transformações demográficas, sociais e territoriais que configuram uma dinâmica particular ao território e sedimentam as seguintes tendências de fundo:

- A progressiva diversificação étnica, para a qual têm contribuído importantes movimentos migratórios com origem em diferentes países ou regiões (e.g. PALOP, Brasil, Europa de Leste) (gráfico 1);

- O envelhecimento da população residente, em resultado do aumento da esperança média de vida e da diminuição da taxa de natalidade;
- A progressiva urbanização das populações - estudos recentes têm demonstrado que as populações cada vez mais se concentram nos meios urbanos⁹. Portugal não é excepção¹⁰, embora apresente algumas singularidades, nomeadamente pelo facto de possuir cidades com uma dimensão comparativamente pequena

GRÁFICO 1
Evolução da população estrangeira em território nacional



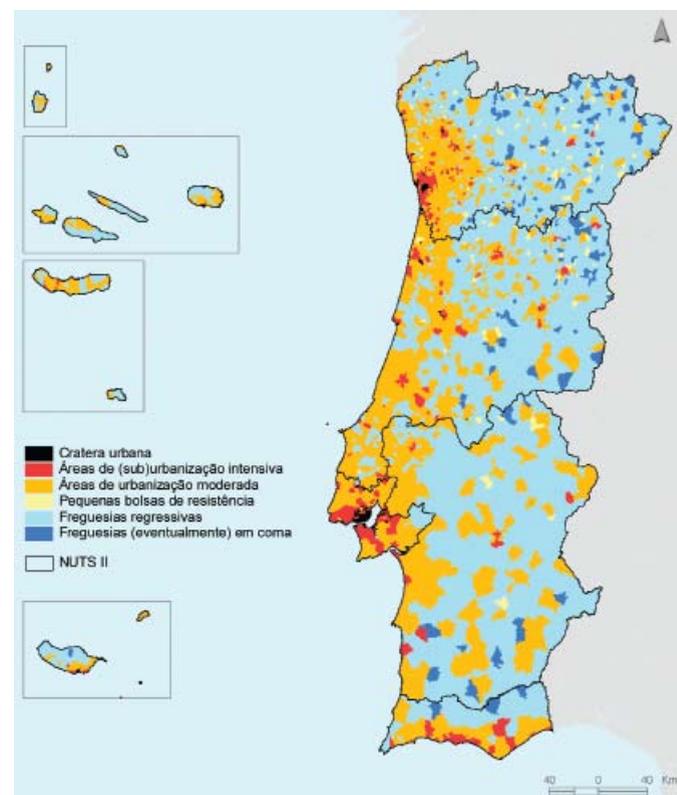
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Gráfico elaborado pela DGAI, in Análise Longitudinal da Criminalidade (1993 - 2007), p. 52.

8 Sousa et al, 2011: 18 - 19

relativamente à média europeia, e apenas Lisboa ultrapassar o meio milhão de habitantes. Em termos de distribuição espacial, verifica-se uma tendência de concentração urbana ao longo do eixo litoral a Norte de Setúbal, com destaque para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, e de agravamento das disparidades territoriais litoral/interior (cartograma 1);

- A crescente taxa de motorização, observável no peso do transporte individual na repartição modal e impulsionada pela forte aposta nas infra-estruturas rodoviárias;
- O aumento gradual do nível médio de escolaridade;
- A tendencial generalização do acesso às tecnologias da informação e comunicação, em geral, e o acesso à Internet, em particular;
- O agravamento das desigualdades sociais em termos de rendimento disponível e de consumo, que se manifesta no surgimento e/ou persistência de importantes franjas de excluídos;
- A evolução do fenómeno da criminalidade, pautada por exemplo pelo aumento dos crimes praticados por grupos organizados (criminalidade grupal).

CARTOGRAMA 1
Distribuição geográfica das tipologias urbanas



Fonte: João Ferrão (2003: 7)

- 9 De acordo com os dados da ONU, no início da década de 50 do século passado, apenas 29% da população mundial vivia em cidades. Estima-se que dentro de 40 anos (2050), essa percentagem seja de 69,6%. Presentemente, mais de metade dos habitantes do planeta (50,6%) vive já em cidades. No entanto, as diferenças entre Regiões Desenvolvidas e Regiões menos Desenvolvidas são bastante acentuadas: Nas primeiras, em 2010 a percentagem de população em cidades era de 75%, enquanto que nas segundas não ultrapassava os 45,3% [acedido em 13 de Outubro de 2010].
- 10 De acordo com a mesma fonte, a situação portuguesa pode ser entendida com os seguintes valores de referência: em 1950, 31% da população residente em Portugal vivia em cidades. Em 2010 essa percentagem atingiu os 60,7%, e prevê-se que em 2050 ultrapasse os 80%.

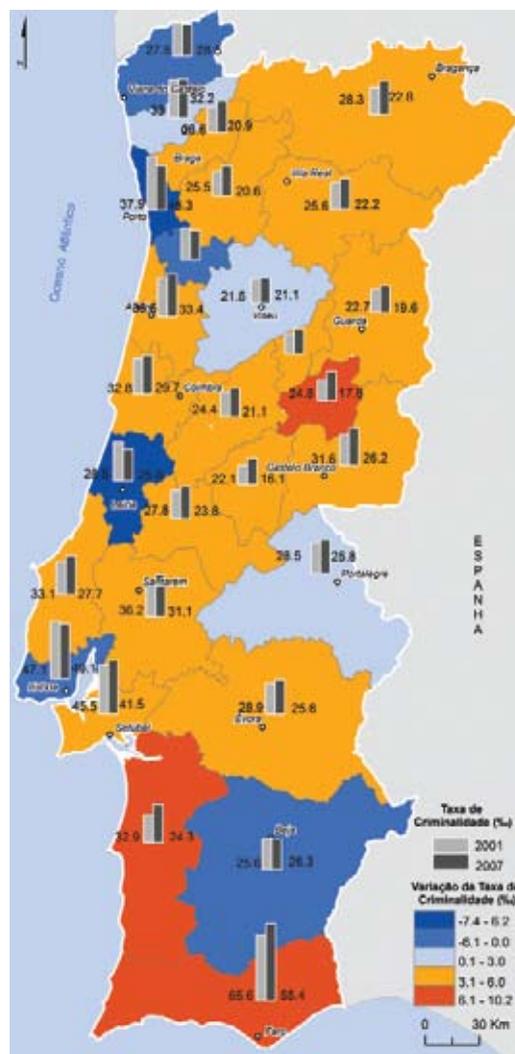
2.4. A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DA CRIMINALIDADE

Este padrão de transformações no contexto demográfico e territorial não é específico do contexto português, constatando-se uma evolução análoga à generalidade dos países da Europa Ocidental. Estas tendências têm vindo a contribuir para a constituição de ambientes ou cenários sociais favoráveis à emergência de fenómenos de violência e criminalidade (cartograma 2).

Segundo dados do estudo ALC¹¹ que permite a análise de clusters do subgrupo da criminalidade de rua¹² são identificadas áreas (conjunto de municípios) onde existe uma forte e fraca concentração de crimes, bem como as áreas limítrofes dessas respectivas concentrações. Podem-se retirar as seguintes conclusões (Cartogramas 3 - 7):

- O território continental apresenta uma maior concentração de crimes na área metropolitana de Lisboa, facto que se tem vindo a manter ao longo dos períodos analisados.
- Na área metropolitana do Porto entre 2005 e 2007 verificou-se uma redução significativa do registo destes crimes, com a excepção dos municípios do Porto e Matosinhos.
- Os municípios de Coimbra e Sines e o Algarve não apresentam alterações dos padrões de criminalidade em relação aos últimos triénios.

CARTOGRAMA 2.
Taxa de Criminalidade Geral e variação da Taxa de Criminalidade, por NUT III (2001 e 2007)



CARTOGRAMAS 3 - 7
Portugal - análise de *clusters* da criminalidade de rua, 1993-2007

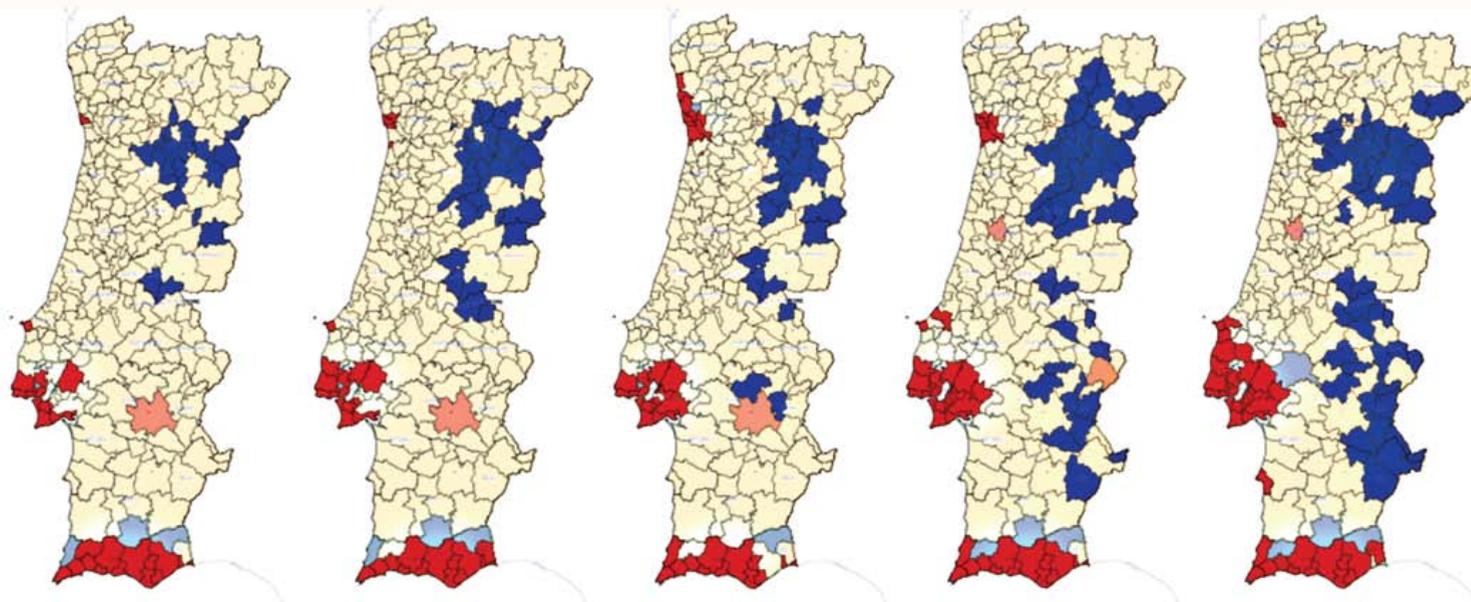
1993-1995

1996-1998

1999-2001

2002-2004

2005-2007



- Municípios com forte concentração de registos de crimes, perto de municípios de expressão semelhante
- Municípios com forte concentração de crimes, perto de municípios com fraca expressão
- Municípios com fraca concentração de crimes, perto de municípios com expressão semelhante
- Municípios de fraca concentração de crimes, junto de municípios de forte expressão

11 Análise Longitudinal da Criminalidade 1993 - 2007, DGAI, 2009.

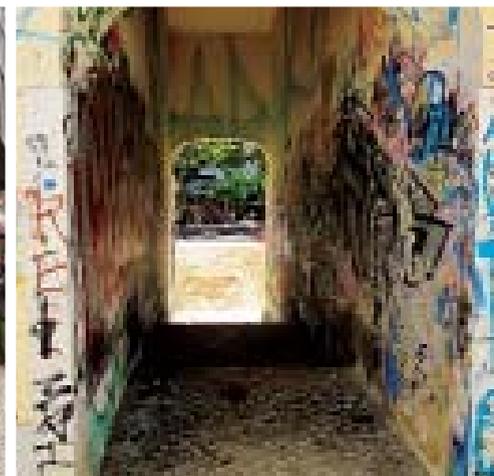
12 Segundo o estudo "Metrópoles Seguras" (2007) Criminalidade de Rua refere-se aos "crimes que ocorrem na "rua" (...) que se passam no espaço público ou que são observáveis pelo transeunte, directamente ou pelo relato de terceiros, normalmente reportando para factos ocorridos no local que são frequentados pelo emissor e receptor da notícia. Em consequência disso, pode dizer-se que, independentemente da sua gravidade, são crimes que preocupam bastante as pessoas, gerando medo e preocupação fortes (ou, preferindo, sentimento de insegurança) por estarem "perto de nós", Machado et al., p. 141, vol. II.

2.5. FACTORES CRÍTICOS DA CRIMINALIDADE EM ÁREAS URBANAS

Nas grandes áreas urbanas existem diversos factores que concorrem para o incremento da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, como:

- a) Densidades populacionais elevadas, conjugadas com elevadas densidades do parque edificado, particular mas não exclusivamente na periferia imediata das cidades, onde se localiza boa parte dos bairros sociais críticos;
- b) Desqualificação urbanística;
- c) Insuficiente oferta de infra-estruturas e equipamentos sociais;
- d) Presença considerável de famílias desestruturadas;
- e) Problemas de integração de imigrantes e minorias étnicas;
- f) Problemas de exclusão social e económica;
- g) Taxas de desemprego elevadas;
- h) Taxas de abandono escolar elevadas;
- i) Contrastes sociais com forte incidência territorial, por exemplo, com a proximidade entre bairros críticos e condomínios fechados/privados;
- j) A proliferação de centros comerciais, associada a novas formas de organização do comércio e de consumo.

Estes factores têm influência directa ou indirecta no surgimento ou intensificação de fenómenos de criminalidade, nomeadamente contra a propriedade, grupal e organizada (fundamentalmente relacionada com o tráfico de droga), a violência doméstica, entre outros (Sousa et al., 2011: 30-31).



13 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 <http://www.proteccaocivil.pt>

14 Complementaridade já prevista no Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, ainda que vista em sentido inverso: a actividade de segurança privada visa a “prosecução do interesse público e a complementaridade e a subsidiariedade face às competências desempenhadas pelas forças e serviços de segurança” [cfr. Preâmbulo].

PARA UMA NOVA ORDEM URBANA DE PROXIMIDADE

Uma renovada abordagem ao problema social do crime e da insegurança nas áreas urbanas pode ser concretizada em dois níveis de intervenção, conceptualmente distintos, embora complementares.

Num primeiro plano, mais estratégico, definindo as bases da intervenção da instituição policial no quadro do planeamento urbanístico, de modo a que o desenho e organização espaciais beneficiem 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 (acompanhamento) e organização da segurança (relacionada com medidas de protecção e planos de prevenção).

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. No domínio do planeamento da construção e urbanístico, é o caso da adopção de instrumentos normativos que imponham aos particulares especiais obrigações de defesa da segurança pública, designadamente no que se refere à delinquência no bairro.

A consagração, na vertente da segurança de pessoas e bens, de estudos prévios de impacte social com carácter consultivo ou vinculativo, no âmbito de projectos de urbanização e de grandes equipamentos sociais integra-se neste primeiro nível de intervenção. Este tipo de participação assemelha-se ao que já hoje se passa nos domínios da segurança contra incêndios, cabendo às instituições responsáveis pelo socorro (ANPC, Bombeiros) uma intervenção específica e legalmente enquadrada em função do tipo de edificado considerado¹³;

Um segundo nível passa por reconhecer às forças de segurança a capacidade para elaborar orientações e recomendações para mitigação de riscos identificados em contextos específicos (edifícios, espaços públicos, etc.), em complementaridade com a actividade que é legalmente reconhecida à segurança privada¹⁴, sobre a forma de um enquadramento operacional prévio daquela actividade. Forçoso é assegurar que nos planos conceptual, tático e operacional, as forças de segurança disponham de ferramentas para um trabalho policial de proximidade, cuja execução pode contribuir para a salvaguarda da qualidade dos espaços públicos urbanos. É tempo de juntar pensadores, fazedores, gestores e habitantes da cidade num trabalho interdisciplinar alargado e que passa por reconhecer os contributos e experiência específicos de cada um destes actores.

É uma evidência que o desenho, a organização e a ocupação do espaço urbano não são elementos neutros quando se pensa na segurança pública e os profissionais têm um conhecimento empírico acumulado que reflecte a importância desses atributos para a actividade policial. O conhecimento e compreensão das características do tecido físico urbano, resultantes de opções urbanísticas planeadas, ou fruto do desenvolvimento continuado e "natural" das cidades, tornam-se assim incontornáveis numa reflexão que deverá balizar as diversas acções inerentes a cada sector.





3. Potenciar a segurança através da acção sobre o meio urbano

3.1. CPTED - PREVENÇÃO DO CRIME ATRAVÉS DO ESPAÇO CONSTRUÍDO ¹⁵

A CPTED consiste numa abordagem metodológica que prevê a introdução de princípios no desenho e utilização do espaço público com o intuito de o tornar mais seguro, melhorando assim a qualidade de vida nas cidades.

“Para mim, o espaço público é aquele que é para todos, é o espaço que nos está disponível que não tem barreiras, que nos permite utilizá-lo, a fluidez de usos, e que se contrapõe a uma filosofia dos condomínios.”

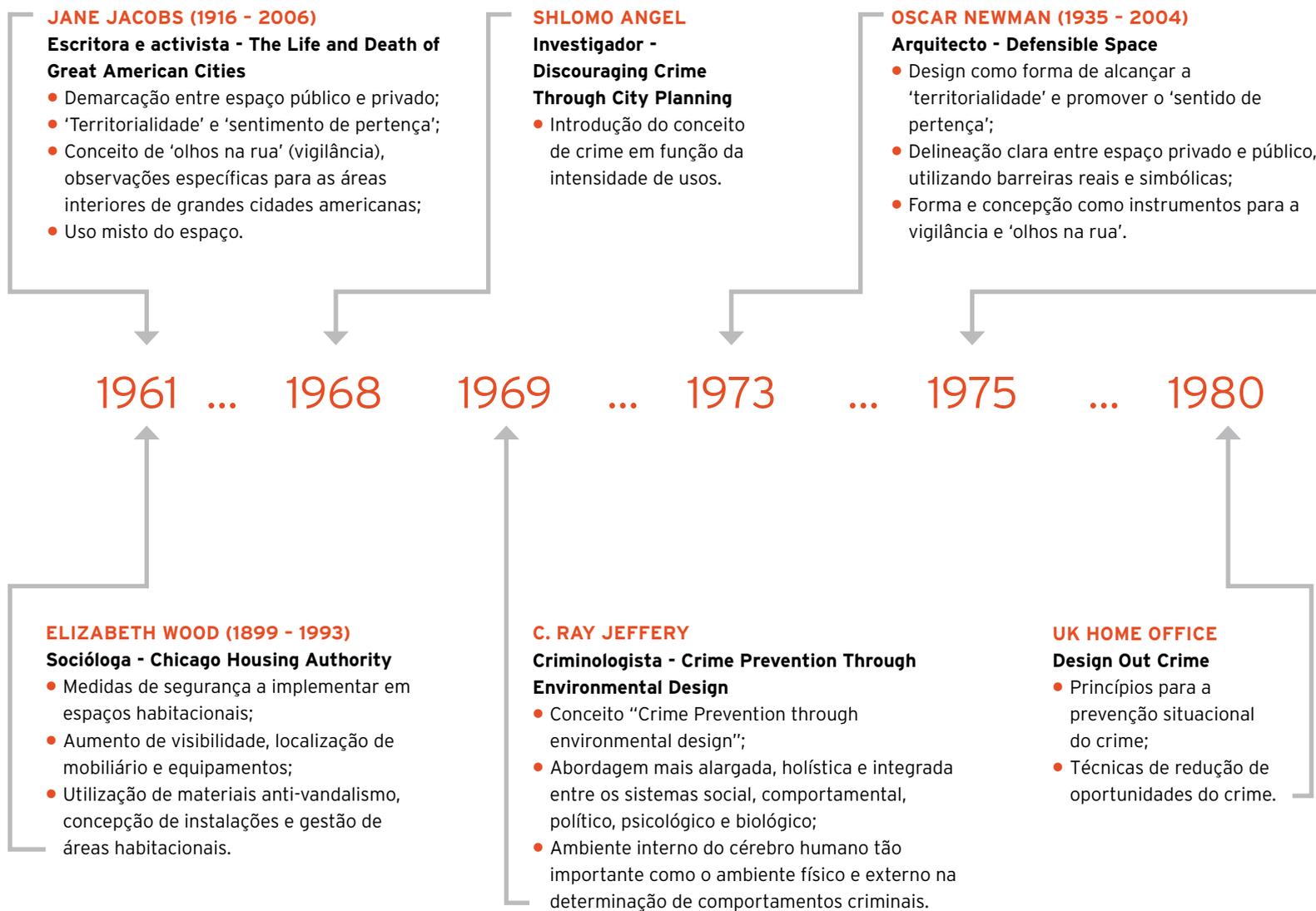
António Baptista Coelho

Embora pouco conhecido em Portugal, este conceito não é novo e resulta de abordagens de diversos autores que têm vindo a estudar este assunto, pelo que se fará aqui uma breve cronologia dos principais contributos surgidos nas últimas décadas:

¹⁵ Embora não exista em língua portuguesa uma sigla consagrada pela comunidade técnica e científica, foi adoptada esta tradução da expressão original Crime Prevention Through Environmental Design, de onde resulta a sigla, em reunião realizada a 27/10/2010 com diversos especialistas que trabalham nesta área.



Esquema cronológico CPTED adaptado de Cozens (2008)



PAUL BRATINGHAM E PATRICIA BRATINGHAM
Criminologistas - Environmental Criminology

- Distribuição da criminalidade;
- Crime pattern theory;
- Criminologia ambiental que fundamenta a CPTED.

1981

1982

SALLY E. MERRY
Antropóloga - Defensible Space Undefined: Social factors in crime control through environmental design

- 'Espaço não defendido', onde os factores culturais e sociais reduzem a probabilidade para acção dos residentes e auto-policiamento.

1985

ALICE COLEMAN
Geógrafa - Utopia on Trial: Vision and Reality in Planned Housing

- Land Use Research Unit, King's College, Londres;
- Influência em princípios do designing out crime;
- Desenvolvimento das ideias de Newman no Reino Unido.

...

1991

BARRY POYNER (1938 - 2006) E BARRY WEBB
Arquitecto e Psicólogo - Crime-Free Housing

- Estudo de subúrbios e novas cidades em Inglaterra;
- Modificações no design que podem reduzir o crime.

JAMES Q. WILSON E GEORGE L. KELLING
Criminologistas - Broken Windows

- Processo de deterioração das condições físicas do espaço, recuo da comunidade e a percepção de vulnerabilidade da área.

TIMOTHY CROWE (1950- 2009)
Criminologista - Director do American National Crime Prevention Institute (NCPI)

- Programas de formação em CPTED para as forças de segurança;
- Publicação de Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of Architectural Design and Space Management Concepts (1991, 2000).

RANDALL ATLAS
Arquitecto - The other side of Defensible Space

- 'Espaço ofensivo' onde os princípios de CPTED são adulterados para a prática de actividades criminais.

“Muitas vezes há uma indefinição do destinatário do espaço público ou uma ocupação abusiva, ou seja, o grupo a que o espaço se destina não é o que está lá, mas é um outro que assume a posse simbólica, a invasão e a subversão do sistema, através da apropriação de um espaço que não lhe é destinado.”

Leonel Fadigas

O desenho urbano e a gestão e manutenção do espaço público constituem determinantes para a percepção da segurança dos residentes e utilizadores dos espaços da cidade. Vários investigadores das mais diversas áreas, onde se identifica a arquitectura, arquitectura paisagista, antropologia, sociologia, geografia, urbanismo, criminologia e economia, entre outras, têm abordado esta forma de intervir no espaço, assumindo a existência de uma relação directa entre o meio, os frequentadores que o ocupam e o seu comportamento.

O espaço emite sinais, fornece pistas, e cria uma percepção relativa à sua função. De acordo com Crowe (1991), as características físicas do meio podem ser concebidas e utilizadas para

influenciar comportamentos, contribuindo assim, para uma diminuição de actos anti-sociais, incivildades ou crime. Neste sentido, o espaço pode ser desenhado de forma a desencorajar comportamentos desadequados ou condenáveis socialmente e simultaneamente minimizar o sentimento de insegurança por parte dos seus utilizadores, o que reforça a qualidade de vida e a liberdade pessoal dos cidadãos.

“O espaço tem a capacidade de emitir sinais que possibilitam a sua apropriação, daí a ideia da prevenção criminal a partir da percepção e compreensão do espaço, e até que ponto é que o espaço pode ser manipulado ou trabalhado para evitar determinadas situações...”

Teresa Heitor

“O facto de se saber à partida se estamos num espaço público ou privado, através dos sinais que nos são fornecidos, de imediato condiciona o nosso comportamento.”

Paulo Gomes



- 16 Crime Prevention through Environmental Design, 1972, Washington DC, US Department of Housing and Urban Development.
- 17 Defensible Space: Crime Prevention through Environmental Design, 1972, Reino Unido: The Architectural Press, Lda.
- 18 Economista, apelou para a necessidade da reformulação das estratégias do planeamento urbano que não contribuíam para o controlo social, e quebravam com as formas tradicionais do controlo dos comportamentos delinquentes, como a falta de vigilância natural. Jacobs considerava que o enfraquecimento das relações de vizinhança contribuíam para o aumento da criminalidade.
- 19 Enquanto trabalhava no Departamento da Habitação em Chicago, mais tarde substituído pelo HUD: Housing Urban Development (Departamento da Habitação para o Desenvolvimento Urbano). Elisabeth Woods alertou para a necessidade do desenho urbano considerar a vigilância natural.
- 20 De acordo com Timothy Crowe: Crime Prevention through Environmental Design, 1991, 2000



Esta abordagem, que associa as características físicas do meio à insegurança, não é recente. Com efeito, a investigação sobre a insegurança urbana foi o foco de Ray C. Jeffery¹⁶ e Oscar Newman¹⁷. Foi na década de 70 que se interessaram pela análise da utilização do meio para conferir segurança aos espaços. Jeffery foi influenciado por Jane Jacobs¹⁸ e Elisabeth Wood¹⁹, que contribuíram para o desenvolvimento de uma abordagem pragmática focada nas características do espaço urbano e da arquitectura - Prevenir o Crime através do Desenho Urbano (CPTED) - alicerçada em quatro conceitos essenciais²⁰:

AFERIR A CONCEPÇÃO E DEFINIÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS

Os espaços são concebidos e designados para determinadas finalidades sendo deste modo portadores de definições sociais, culturais, legais ou físicas que incentivam os seus utilizadores à adopção de comportamentos adequados e contextualizados com o meio. Revela-se assim útil, no momento de operacionalizar os princípios propostos pela CPTED, determinar qual o desempenho dos espaços à luz destes dois conceitos:

- No que concerne a sua concepção, é necessário considerar a satisfação do propósito para o qual foi inicialmente desenhado ou para o qual é utilizado presentemente. O objectivo será perceber se existem conflitos entre a utilização e o objectivo do espaço, i. e., “o espaço é utilizado para os objectivos estabelecidos?”, e assim descrever e compreender a possível discrepância entre o destino

inicial daquele espaço e a sua utilização efectiva.

- A definição dos espaços articula a sua capacidade de transmitir aos seus potenciais utilizadores as informações necessárias ao reconhecimento da sua natureza (pública, privada, semi-privada), dos seus limites, das suas utilizações e das normas a elas inerentes. Deve ainda aferir-se a existência de sinais, essencialmente se forem contraditórios, que possam gerar confusão ou conflito na utilização dos espaços.

“As informações que o espaço emite orientam o uso que dele pode ser feito, há uma interactividade entre a pessoa e o espaço.”

Teresa Heitor

Os principais obstáculos que se colocam a esta abordagem são a falta de recursos financeiros, a morosidade, e por vezes as expectativas demasiado ambiciosas. Convém não perder de vista que a CPTED não combate a criminalidade directamente, apenas utiliza as características físicas do meio para reduzir as oportunidades e desenvolver um sentimento de segurança e bem-estar nos seus frequentadores.

“Tem também uma grande relevância o exercício de gestão pública dos espaços através de intervenções na iluminação ou na limpeza, que ajudam a restabelecer uma clareza das regras.”

Maria João Freitas

- Vigilância natural - os utilizadores do espaço urbano podem funcionar como observadores activos, provocando no potencial infractor o sentimento de maior risco de detecção e identificação;
- Controlo natural dos acessos - a definição espacial de limites entre espaço público e privado e a criação de obstáculos no acesso a determinados espaços podem aumentar a percepção de risco ao infractor e diminuir a oportunidade da prática de crime;
- Reforço territorial - o sentimento de apropriação e pertença que se desenvolve através da identificação dos indivíduos com o espaço que habitam e utilizam potencia a sua responsabilização cívica por esse espaço e a inibição ao infractor externo na medida em que se apercebe dessa influência territorial;
- Gestão e manutenção - a percepção de que um espaço é bem mantido e cuidado pelos seus proprietários e utilizadores encoraja os outros a tratar o espaço com idêntico respeito e traduz um ambiente de maior segurança.

Por outro lado Newman utilizou três estudos de caso: o Bairro de Five Oaks (Ohio), o Projecto “The Clason Point”, (Sul de Bronx, Nova Iorque) e habitações sociais dispersas em Yonkers (Nova Iorque). O seu objectivo principal tinha por base a identificação de uma relação entre as caracte-

terísticas do desenho urbano e a segurança dos diferentes bairros.

Existe, de facto, uma relação directa entre a concepção de uma determinada área e as relações que nela se estabelecem, reflectindo-se no sentimento de apropriação ou de pertença a um determinado bairro. As probabilidades de um bairro com uma integração consciente destas questões contribuir para o desenvolvimento de um sentimento de segurança comunitário são acrescidas, quando comparadas com os restantes bairros, sendo possível estabelecer uma ligação entre o espaço e o sentimento de segurança dos utilizadores.

“O espaço público não é uma realidade estável, é algo que vai permitindo formas diferentes de uso, quer pelo modo como se organiza, quer pelo modo como as pessoas se relacionam com ele.”

Leonel Fadigas

Nos anos 80 foram introduzidas variáveis adicionais relacionadas como a negligência dos espaços e inerente imagem de desconforto e insegurança associada a comportamentos anti-sociais e a uma ideia de maior permeabilidade a incivilidades ou actividades indesejadas através de Wilson e Kelling, com o conceito de Broken Windows²¹ (1982). Mais tarde, nos anos 90 foi Timothy Crowe²² quem mais se dedicou ao estudo e aplicação destas orientações, que ainda hoje fazem parte dos projectos urbanísticos, cada



21 “Broken Windows: The policy and neighborhood safety”, em Atlantic Monthly, 1982.

22 Crowe, T. (1991). Crime Prevention through Environmental Design: application of architectural design and space management concepts, Boston, National Crime Prevention Institute. Segunda edição publicada em 2000.



vez mais com uma abordagem de integração multi-disciplinar.

Os benefícios da aplicação desta abordagem traduzem-se na melhor definição e resposta do meio urbano, com repercussões positivas na qualidade de vida dos seus habitantes e o reforço dos sentimentos de apropriação colectiva do espaço, o que desencadeia atitudes espontâneas de protecção, manutenção ou revitalização do mesmo.

A adopção de estratégias CPTED tem demonstrado que é possível obter um significativo decréscimo da incidência de comportamentos anti-sociais e mesmo criminais através da redução de oportunidades para actos criminosos, potenciada pela apropriação do espaço e pelo controlo dela resultante.

Por sua vez um espaço com estas características gera confiança e consequentemente

uma maior probabilidade de aumento das actividades comerciais e permanência, valorizando as propriedades onde se verificam estes princípios e comportamentos. Neste sentido, a infraestrutura urbana, incluindo os equipamentos de prevenção criminal, é utilizada de forma mais eficaz. Também as comunicações e a interacção entre os serviços de segurança e os cidadãos melhoram significativamente. Verifica-se um efeito cumulativo no tecido urbano com repercussões positivas a diversas escalas.

“Geralmente o espaço público não é uma realidade intemporal, o espaço tem de se ajustar às diferentes necessidades, muitas delas decorrentes da moda.”

Elisabete Ferreira

3.2. MELHORAR A PERCEÇÃO DE SEGURANÇA NO MEIO URBANO

A percepção que cada indivíduo constrói do espaço público da cidade e a segurança que nele sente dependem de um conjunto diversificado de factores psico-afectivos, sociais e físicos e de uma multiplicidade de estímulos imediatos e estruturas mnésicas. Os sentimentos que despontam no usufruto do espaço poderão ter maior ou menor adesão à realidade e à probabilidade de sofrer algum acto de violência consoante o grau de vulnerabilidade que o indivíduo sente à partida, condicionando a sua leitura dos sinais emitidos pelo espaço. No entanto, a dimensão física e concreta do lugar público, a inteligibilidade da sua estrutura e funcionalidade, bem como o seu papel como agente regulador dos comportamentos urbanos, constituem aspectos determinantes para a construção dessa percepção.

Orientação e leitura do espaço

A capacidade para a pessoa se orientar no espaço, prever as potenciais alterações e dinâmicas e perceber e encontrar o percurso para o ponto onde quer chegar influenciam o estado psíquico com que o aborda e o modo como se predispõe a interagir no espaço público. A inteligibilidade da estrutura espacial e a informação obtida a partir de múltiplas referências em diversas escalas de leitura, conjugadas com a memória adquirida do lugar, são processadas e utilizadas na experiência imediata do espaço, constituindo elementos essenciais para a construção de ambientes urbanos percepcionáveis como seguros e cómodos para os seus diversos utilizadores.

Enquanto o morador ou habitual frequentador de um espaço urbano o aborda com familiaridade, dispondo de um conjunto de memórias que processa sincronicamente com a leitura visual, para o visitante esporádico o referencial mnésico

é menos rico e a sua orientação necessita de se ancorar na capacidade de interpretar de imediato a estrutura e de reconhecer os sinais existentes para perceber a sua posição na cidade e prever os caminhos possíveis que pode adoptar.

A orientação do utilizador é processada mediante a percepção de diversas referências espaciais que o apoiam e auxiliam na capacidade de prever e planear a sua navegação pelo espaço da cidade. O utilizador interpreta e agrega essa informação em mapas mentais, numa cartografia heterogénea, não puramente topológica, composta por distintos referenciais para a interpretação do espaço e localização relativa.

Os objectos de referência, sejam eles elementos naturais ou construídos, próximos ou distantes, constituem elementos na paisagem facilmente reconhecidos quando observados ou nomeados e funcionam como as marcações primárias e guias para a localização relativa e planeamento do trajecto no contexto amplo da cidade. Podem ser grandes elementos naturais estruturantes, como um rio ou uma elevação, ou marcos evidentes da cidade, seja mediante destaque visual, como torres ou pináculos, ou relevante significação colectiva, como grandes equipamentos sociais ou edifícios de reconhecido valor cultural. A sua utilidade enquanto âncoras de navegação no espaço urbano pode ser ampliada através da sinalização de proximidade ou direcção destes destinos identificáveis nos espaços públicos onde eles não são directamente observáveis. A introdução de mapas legíveis em lugares-chave de chegada (e. g. paragem de transporte público) ou de cruzamento e passagem (e. g. praças públicas), com informação da localização relativa do espaço na cidade, mas também dos serviços úteis na envolvente, também auxiliam o utilizador na navegação. A diversidade morfológica entre os diferentes bairros que compõem a área urbana





também pode contribuir para a localização relativa do indivíduo, permitindo-lhe ler e reconhecer os traços gerais de cada área e a mudança e passagem entre distintos ambientes urbanos.

No espaço próximo, a navegação é auxiliada pela inteligibilidade dos percursos: pela textura ou orientação do pavimento, a amplitude do campo de visão, a marcação não ambígua de entradas e a identificação clara de barreiras e obstáculos próximos permitem a experiência de previsão do movimento sobre o espaço.

Ver e ser visto

Quando o indivíduo consegue observar integralmente o espaço público que utiliza, sente-se mais capaz de melhor prever a aproximação de outros indivíduos e objectos e, deste modo, reduzir a sua percepção de vulnerabilidade face ao desconhecido. No espaço público, deve ser assegurada a maior transparência material, nomeadamente através da selecção de vedações e de equipamentos e estruturas urbanas visualmente permeáveis, de vegetação não obstrutiva do campo de visão ao nível térreo e de uma iluminação homogénea e consistente que evite sombras e encadeamentos e que permita o reconhecimento do rosto do outro a pelo menos 10 metros.

Por outro lado, a percepção da possibilidade de ser visto potencia no utilizador do espaço público o sentimento de segurança na medida em que lhe aumenta a sensação de maior exposição e oportunidade de detecção e identificação de um eventual conflito ou acto criminoso de que possa ser vítima. Para o incremento desta visibilidade participam, nomeadamente:

- as janelas envidraçadas das fachadas de prédios habitados que conformam

e permitem a natural vigilância dos moradores e dos utilizadores dos espaços privados desde que existam ângulos de visão desobstruídos por árvores ou outros elementos sobre a rua;

- a permeabilidade visual e a dinâmica no nível térreo dos edifícios garantida pela existência de montras e múltiplas entradas utilizadas intensivamente em diferentes momentos do dia;
- a combinação adequada e complementar de usos e actividades que façam distintos grupos e pessoas querer permanecer ou percorrer e usufruir o espaço urbano em diferentes momentos do dia;
- a proximidade de percursos pedonais e automóveis de modo a ampliar a possibilidade de outros utilizadores passarem pelo espaço que é percorrido;
- a existência de quiosques e bancas nos espaços abertos que fornecem a possibilidade de mais olhos sobre a rua e a garantia de um controlo social informal;
- a adequada iluminação e inexistência de cantos cegos, portas ocultas ou lugares de sombra que limitem a possibilidade de ser observado.

"Quando o desenho urbano é bem pensado e não há zonas mortas, zonas não visíveis, a sensação de segurança tem tendência a existir. Quando os espaços estão afastados, quando não são atravessados, não são usados ou não são visíveis, a sensação de insegurança aumenta."

António Baptista Coelho



Percepção do estatuto dos espaços

A percepção desambiguada da natureza estatutária e funcional do espaço e a existência de fronteiras claras entre espaços públicos, privados e semi-privados e entre diferentes funções do espaço incompatíveis entre si são essenciais para reduzir eventuais conflitos e facilitar a apropriação legítima dos espaços. No entanto, a constituição destas fronteiras não deve por em causa a possibilidade da vigilância natural anteriormente referida, devendo procurar-se soluções criativas que vão para além do simples muro alto e opaco e que incluam, nomeadamente, a utilização de muros baixos, vegetação, sinalização, a indicação de zonas por diferenciação de superfícies ou de níveis, a concepção de zonas de transição ou a marcação clara de entradas através de portões ou arcos, provocando a percepção no utilizador do espaço de barreiras físicas ou simbólicas. Por outro lado, o dimensionamento e configuração desadequados dos espaços colectivos podem suscitar conflitos ou ansiedade quando não permitam ao indivíduo, no seu usufruto e jornadas pela cidade, manter intacto o seu espaço íntimo e conseguir evitar contacto físico com estranhos.

"Um espaço não é confortável quando eu não percebo qual é a regra dominante, ou quando a regra não é clara. O desconforto emerge quando eu não percebo a regra dominante." Maria João Freitas





Dotação de espaço público

A oferta variada e razoável de espaço público adequado às diversas necessidades e modos de fruição dos cidadãos constituem elementos essenciais para a satisfação e envolvimento sócio-afectivo dos habitantes com a sua comunidade e para o usufruto por todos, da dimensão pública da cidade, com particular destaque para os espaços colectivos agregadores da comunidade local, que crianças, jovens e idosos, homens e mulheres, de diferentes estratos sociais usufruem com idêntico grau de segurança e confiança. O espaço público na cidade deve satisfazer, não apenas a fruição e utilização segura e confortável por cada indivíduo, família ou grupo social, mas cumprir a sua função reguladora de cidadania, de espaço de construção e fortalecimento de valores comuns e partilhados e de lugar de excelência para o exercício da liberdade de expressão e para a visibilidade social do outro.

"A cidade permite encontrar mecanismos de regulação para trabalhar a ideia de cidadania, de comportamentos civis, que passa muito pelo espaço público e pelo papel da rua." Marluci Menezes

Manutenção e gestão do espaço público

A organização e limpeza do espaço público, a manutenção dos equipamentos urbanos e a conservação do edificado privado conformam uma imagem do espaço urbano imediatamente percebida como mais segura do que espaços desordenados e aparentemente negligenciados. É também evidente que quanto mais um espaço é sujeito a actos de destruição de propriedade pública e de vandalização de propriedade privada sem que haja a imediata rea-

bilitação e restituição do valor perdido, mais o potencial delincente se sente legitimado para perpetuar esses comportamentos, gerando uma espiral exponencial de deterioração material e desvalorização do ambiente urbano. Para além da necessária consistência na manutenção e gestão dos espaços públicos, a quebra desta espiral depende em grande medida da celeridade com que os resultados de vandalismo são eliminados e restituída a ordem e limpeza prévia a esse acto.

Mas em grande medida, a deterioração material do ambiente urbano pode ser prevenida mediante o envolvimento dos residentes e utilizadores nas decisões sobre o seu desenho, gestão e manutenção. A participação activa da comunidade na concepção dos espaços comuns e colectivos deve resultar na melhor adequação destes às reais necessidades dos seus utilizadores, evitando apropriações abusivas ou negligentes, e na construção de um sentimento partilhado pela comunidade de um património comum, pelo qual todos são responsáveis e se comprometem à adequada utilização. Cada habitante tende a reconhecer o seu espaço de vizinhança como a continuação ou espelho da sua própria imagem, havendo evidentes benefícios que esta identificação possa ser potenciada e canalizada para comportamentos construtivos de responsabilização e para a adopção de mecanismos informais de controlo social sobre esse espaço.

"Quando todos se sentem co-proprietários de um espaço todos sabem as regras de convivência e desenvolvem uma forte relação social, o que tem a ver com o sentimento de pertença, de responsabilização e de solidariedade entre as pessoas." Paulo Gomes





4. EJEMPLOS



4.1. Avenida Duque de Ávila

A Câmara Municipal de Lisboa¹ fez uma intervenção no centro da cidade (Av. Duque de Ávila) requalificando o espaço público e dando primazia aos peões. Com uma melhoria significativa dos percursos pedonais, os espaços tornaram-se mais apelativos aos seus utilizadores apeados que passaram de actores secundários a protagonistas. A introdução de uma ciclo via veio melhorar esta intervenção, enfatizando o papel da “rua” como espaço agregador, onde o estacionamento não foi esquecido, colocando-o paralelo às vias. A introdução de locais de interesse ou apelativos para os mais jovens torna a rua mais frequentada, com as mais-valias associadas à facilidade de manutenção, conferindo-lhe uma imagem de maior segurança e conforto.



1 <http://infohabitar.blogspot.com/2011/07/sobre-uma-cidade-amiga-do-peao-i.html>



4.2. O Grupo Comunitário da Alta de Lisb

Trata-se de um grupo que tem desenvolvido iniciativas para promover a coesão social através do sentimento de pertença e de apropriação do espaço, tentando responder às necessidades dos cidadãos que habitam nas freguesias do Lumiar, e da Charneca, nas zonas da antiga Musgueira Norte e Sul, Quinta Grande e Calvanas. Adoptou o nome de GCAL desde 2007, tendo já desde 2005, assumido o seu papel de constituição de parcerias. No entanto, foi devido ao trabalho desenvolvido entre 2001 e 2003 no Bairro da Cruz Vermelha por motivos associados às questões do realojamento social que se decidiu envolver outros bairros e freguesias. Actualmente, a área geográfica do Grupo Comunitário da Alta de Lisboa abrange 32 mil habitantes, bairros de realojamento social e de venda livre, caracterizado por uma diversidade cultural significativa, bem como uma iniciativa de participação local de destaque. É constituído por mais de 30 instituições que se reúnem mensalmente (terceira 5.ª feira de cada mês) com o objectivo de apresentar os trabalhos desenvolvidos nos sub-grupos (segurança, escolaridade, empregabilidade, comunicação). Das inúmeras iniciativas que este grupo comunitário tem desenvolvido destacam-se as seguintes:

-
- 2 <http://grupocomunitarioalta.wordpress.com/>
 - 3 <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1297367449H9pYN4dviMg00UU8.pdf>
 - 4 GRACE - Associação portuguesa sem fins lucrativos, formada em 2000 por um conjunto de empresas maioritariamente multinacionais, com o objectivo de promover iniciativas de Responsabilidade Social Empresarial, através do estabelecimento de parcerias. <http://www.grace.pt/sobreograce.php> [acedido em Novembro de 2010]



Alta de Lisboa, remoção de graffitis no Parque Oeste



Ação de sensibilização para os comportamentos cívicos promovida pela Polícia Municipal de Lisboa (crianças dos 3-6)



Intervenção no bairro da Cruz Vermelha: limpeza do espaço público

- a. “O Meu Bairro é a Minha Cara” (Setembro de 2009, Maio de 2010 e Maio de 2011). Esta intervenção tem como objectivo principal envolver os moradores na recuperação de determinadas áreas que se encontravam com evidentes sinais de degradação, negligência e, consequentemente de insegurança. Para tal foram pintadas paredes degradadas e com *graffiti* e foram limpos os espaços verdes que necessitavam manutenção. Da intervenção de 2010 foram contempladas três áreas que contaram com a participação de mais de uma dezena de instituições. Em 2011 irão ser intervencionadas mais zonas, cujo objectivo é incutir um sentimento de apropriação do próprio espaço, levando os moradores a preocuparem-se com o meio que os rodeia, transmitir uma imagem do bairro preocupada e com mais zelo, através da manutenção dos espaços. O projecto “O meu bairro é a minha cara” candidata-se a fontes de financiamento para suportar os custos destas iniciativas, por exemplo no âmbito do programa: BIP/ZIP³. Este projecto irá ter continuidade no ano de 2011, e 2012 será alargado para outras áreas como a educação (intervenção nas escolas), ambiente familiar, entre outras.

b. G.I.R.O. - GRACE³; Intervir; Recuperar; e Organizar foi uma iniciativa de âmbito empresarial voluntário constituída por 76 empresas, que disponibiliza os seus colaboradores com o objectivo de apoiar intervenções de carácter social. Em Outubro de 2010, em parceria com o K'cidade, o GRACE escolheu a Alta de Lisboa onde contou com a presença de 400 colaboradores e remodelou 9 espaços associativos e Escolas. É um dia em que os colaboradores destas empresas se dedicam exclusivamente às intervenções. Além dos recursos humanos, as empresas contribuíram com material relacionado com a pintura dos edifícios, andaimes e respectiva montagem. O grupo comunitário divulga estas actividades através de sessões públicas que contam com a presença de entidades com um papel decisivo na gestão do município, com entidades públicas, com a comunicação social, bem como com elementos que não pertencem ao grupo comunitário.



Centro Social da Musgueira, intervencionado em 2010



Alta de Lisboa, "Desejos ao alto"

- c. "Desejos ao Alto" (Abril de 2010), onde os moradores tiveram a oportunidade de identificar as áreas que gostavam de ver um maior investimento, como a segurança, os acessos dos transportes públicos, a educação, entre outros, e foi simbolizada pelo lançamento dos mesmos em balões.



4.3. O policiamento e o **espaço**

À semelhança da ideia da gestão do espaço adaptada às diferentes necessidades dos utilizadores, as forças de segurança procuram, também elas soluções que facilitem a sua mobilidade nos mais diferentes contextos, adaptando-se às exigências do espaço. Estas soluções resultam também da forma como o espaço é utilizado, i. e., uma maior intensidade de utilização pedonal implica uma adaptação dos recursos em determinados contextos como é o caso do Algarve, no verão. Trata-se de uma adaptação às condições que o espaço disponibiliza, sem prejudicar os seus destinatários, e mantendo um policiamento próximo dos cidadãos. O mesmo se pode verificar com os segways utilizados pela PSP em meio urbano, essencialmente em Lisboa, que resulta das características físicas do desenho da cidade, bem como da concentração de um elevado número de cidadãos, essencialmente em situações pontuais. Verifica-se assim, por parte das forças de segurança, a procura de uma maior eficácia, mesmo em condições de maior adversidade.

Estas soluções têm tido resultados muito positivos. A efectiva proximidade dos agentes ou militares das forças de segurança resulta num maior nível de confiança por parte dos cidadãos na polícia, nem que seja pela visibilidade e aproximação física que estas soluções permitem. É nesta perspectiva que se enquadra a influencia do espaço nos comportamentos, quer seja para garantir a segurança dos cidadãos, quer seja na orientação de comportamentos desejados.





卷之五十五

Bibliografia

COZENS, Paul (2008), **Crime prevention through environmental design**, em Richard Wortley e Lorraine Manzerolle, Environmental Criminology and Crime Analysis, Editado por Richard Wortley e Lorraine Mazerolle, Willain Publishing, 2008.

DGAI (2010), **Análise Mapeada da Criminalidade de Rua, reportada às forças de segurança**, 2008-2009 (no prelo).

DGAI (2009), **Análise Longitudinal da Criminalidade em Portugal**, 1993-2007 (no prelo).

FERRÃO, J. (2003), **Dinâmicas territoriais e trajetórias de desenvolvimento**, Portugal 1991-2001, in Revista de Estudos Demográficos, n.º 34, Lisboa, INE: 17-25.

MACHADO, Paulo; PEREIRA, Álvaro; REBELO, Margarida; MENEZES, Marlucci; LUTAS CRAVEIRO, João (2007) - **Metrópoles Seguras: Bases para uma intervenção multisectorial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto**. Relatório 114/2007. Lisboa: LNEC.

SOUSA, J. F.; FERNANDES, A.; PIMENTEL, D.; CHORINCAS, J.; LÚCIO J.; ESTÊVÃO, M.; ROCA M. N.; GALIAU, S. (2011), **Estudo Prospectivo sobre as alterações Sociais e do Ordenamento do Território Nacional com Reflexos para a Segurança das Populações**, Direcção-Geral de Administração Interna, Ministério da Administração Interna.

STUMMVOLL, Günter (2003), **Design against crime in Vienna: a feminist approach**, Viena: Institute für Höhere Studien - Departement of Sociology

Sítios de Interesse

www.e-doca.eu - European Designing Out Crime Association

www.doca.org.uk - Designing Out Crime Association (Reino Unido)

<http://www.cpted.nl/cms/> - CPTED Netherlands

<http://www.cpted.net/> - International CPTED Association (Canadá)

<http://www.designcentreforcpted.org/> - Design Center for CPTED (Canadá)

www.us-doca.com - United States Designing Out Crime Association

www.fldoca.com - Florida Design Out Crime Association

www.caldoca.org - California Design Out Crime Association

<http://www.cpted.cl/spanish/> - CPTED Chile

<http://www.aic.gov.au/publications/previous%20series/crimprev/1-11/cpted.aspx> - Australian Institute of Criminology (Australian Government)

<http://www.cpted.co.za/> - CPTED South Africa

NÚMEROS DA SÉRIE JÁ PUBLICADOS

- 1.** A energia nas cidades do futuro
- 2.** Cidades inteligentes, governação territorial e tecnologias de informação e comunicação
- 3.** A identidade dos lugares e a sua representação colectiva
Bases de orientação para a concepção, qualificação e gestão do espaço público
- 4.** Alterações climáticas e desenvolvimento urbano
- 5.** Governância e participação na gestão territorial
- 6.** Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana



Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
Secretaria de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano