

CIDADE SEGURA

o desenho urbano na prevenção criminal

Elisabete Moura Barreiros Ferreira



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
E SEGURANÇA INTERNA

Lisboa | 2021

Título

Cidade Segura: o desenho urbano na prevenção criminal

Autora

Elisabete Moura Barreiros Ferreira

Capa

Elisabete Moura Barreiros Ferreira

Helena Rocha Gonçalves

Revisão de Texto

Susana Sousa e Silva

Edição

Centro de Investigação (ICPOL) do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI)

Rua 1.º de Maio, n.º 3, 1349-040 Lisboa - Portugal

T: +351213613900, F: +351213610535 e mailto:ci.iscpsi@psp.pt

Website: www.iscpsi.pt

Tiragem

500 exemplares

Impressão e acabamento:

Palmigráfica – Artes Gráficas, Lda.

Data de impressão

Agosto de 2021

Depósito legal

487458/21

ISBN

978-972-8630-31-7

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais, através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Financiamento Plurianual do Centro de Investigação (ICPOL – Unidade de ID&I) do ISCPSI, com a Ref.º: FCT I.P.: UIDP/04915/2020.

Em outubro de 2019, quando fomos convidados a abraçar o desafio de dirigir o Centro de Investigação (ICPOL) do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), cedo identificámos a necessidade de investir na promoção e adensamento da investigação, desenvolvimento e inovação científica de matérias que, revestiam uma crescente importância na edificação do sentimento de segurança das comunidades, em particular nas grandes urbes, modernas, complexas e cosmopolitas, que em Portugal estão confiadas à Polícia de Segurança Pública (PSP).

As cidades hodiernas são, incontornavelmente, tecidos socioculturais intrincados, estimulados pela hiper concentração populacional e pelas inumeráveis atividades nelas desenvolvidas, em permanente devir. Espaços prolíficos de oportunidades e de constantes metamorfoses, as urbes congregam, em si mesmas, dissemelhanças e arritmias, por vezes paradoxais e controversas, que traduzem os múltiplos contextos económicos, sociais, espaciais, entre outros, que se refletem, de forma inequívoca, na segurança, na ordem e na tranquilidade pública.

O reconhecimento do espaço construído urbano como um cenário de oportunidades para o desenvolvimento de incivilidades e práticas criminais (que se correlacionam muito frequentemente), é um dos mais importantes legados da sociologia urbana, em particular norte-americana (na tradição da Escola de Chicago), mas não é o único. Tal reconhecimento não impediu ou tornou obsoleta a problemática mais geral das desigualdades sociais, da qual emergem muitas das práticas delituosas e delinquentes que encontramos na cidade. Tão-pouco impediu, e pelo contrário fomentou, o desenvolvimento de uma abordagem mais situacionista, como a de Wikström (2006), por sua vez herdeira de visões mais sistémicas e holísticas, que não desculpabilizam o autor do crime, mas que têm a capacidade de contextualizar a sua ação. E é aqui que reside a semente da prevenção pelo desenho urbano.

Numa linha de influência bastante *behaviourista*, e muito antes e *plus ultra* as implicações afloradas por James Q. Wilson e George L. Kelling, através da célebre teoria das *Broken Windows* (1982), o desenho urbano e a prevenção do crime cedo foram identificados como duas faces da mesma moeda, indissociáveis e intercomunicantes, assumindo, por isso, uma progressiva relevância no planeamento e na gestão quotidiana dos densos aglomerados urbanos. A prevenção do crime através do espaço construído (Machado & Neves, 2011) – conceito designado na literatura internacional pela sigla CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*) – conquistou um espaço irrefutável nas políticas públicas, em especial as que integram programas destinados a garantir e promover a segurança urbana.

Ao debruçar-se sobre esta temática da CPTED, a investigação desenvolvida pela Elisabete Ferreira despertou, desde o primeiro momento, o interesse e o apoio do ICPOL do ISCPSI, ante a sua manifesta pertinência e interligação com ciências conexas às Ciências Policiais, o nosso primordial enfoque. De facto, a aposta e a valorização creditadas, no estudo inédito que ora chega ao grande público, foi de tal magnitude que

o mesmo integrou, em 2018, a bem-sucedida candidatura deste Centro de investigação ao financiamento plurianual, por fundos nacionais, de Unidades de I&D através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., obtendo a classificação de Muito Bom.

Felizmente, outros investigadores do ICPOL têm dedicado o seu esforço e motivação para estas problemáticas complexas da prevenção criminal, e até especificamente sobre a CPTED, como é o caso da Verónica Neves, cuja pesquisa, recentemente concluída (2020), se centrou na compreensão do crime em meio urbano e no papel que os princípios para a prevenção criminal (vigilância natural, controlo natural de acessos, reforço territorial, manutenção e gestão) podem desempenhar na transformação do mapa criminal em Lisboa. Como lembrou Paul Cozens, em depoimento inédito para esta mesma pesquisa da Verónica Neves, *“remember CPTED is a process – of thinking – not an equation or mathematics formula”*, e, acrescentaríamos nós, tão-pouco matéria de interesse exclusivamente para donos-de-obra, urbanistas, arquitetos paisagistas, polícias ou gestores do espaço público. É, incontornavelmente para todos estes e, muito principalmente, para os utilizadores do espaço público.

Há também uma pedagogia ligada ao desenvolvimento da apropriação e cuidado na utilização do espaço público que importa garantir, sob pena de não ser apreciado nem usufruído (e como tal negligenciado).

Estas questões da cidadania, sobretudo em meio urbano, também integram o arco de reflexões do trabalho de Elisabete Ferreira, e muito oportunamente. Elevadas a um patamar de maior congruência entre os princípios e a prática, estas questões bem poderiam ser integradas nos espaços de formação para a cidadania das novas gerações, e em jeito de sensibilização e de oferta de formação especializada, para quem o desejasse, na formação policial de nível intermédio e superior. Portugal soube, oportunamente, interpretar o alcance do chamado policiamento de proximidade, através do desenvolvimento de programas orientados para populações específicas e seus problemas (crianças e jovens, idosos, comerciantes, vítimas de violência doméstica, entre outros), sem comprometer a unidade funcional das instituições policiais (GNR e PSP).

Por conseguinte, e sem se cair na tentação de criar uma polícia ambiental, é porventura oportuno discutir o desenvolvimento de um policiamento orientado para a preservação do espaço público de acordo com procedimentos e princípios estratégico-policiais específicos, o que neste âmbito, e por razões ligadas à nossa tradição organizativa e administrativa territorial, seria sempre uma prática a desenvolver em estreita articulação com as Autarquias Locais. No caso de Lisboa, a título de exemplo, a CPTED está sediada primordialmente na Polícia Municipal.

Mas o ótimo, parece-nos, são soluções adaptadas a cada caso, como defendemos em 2019 na Conferência “Segurança Urbana – os municípios e a defesa do espaço urbano”, realizada em Coimbra. As realidades urbanas são distintas na sua morfologia, composição, dinâmicas.

A CPTED também tem que ver com a defesa de uma segurança cidadã, integrando uma nova cultura de prevenção baseada no conhecimento técnico, na experimentação, na interdisciplinaridade, e menos no improvisado e no palpite, e que integre igualmente as especificidades,

incluindo o mapeamento institucional e organizacional de cada Autarquia. E no que respeita às disposições provenientes de uma nova cultura científica e técnica, interessante será acompanhar, e se possível, contribuir para a divulgação das Normas do Comité Europeu de Normalização sobre prevenção criminal no espaço público e no edificado.

Aqui chegados, epilgamos, como não poderia deixar de ser, com a justa gratulação a toda a Equipa editorial do ICPOL do ISCPSI que, com inigualável entusiasmo e dedicação, muito contribuiu para concretização deste projeto e para a publicação da obra da Elisabete Moura Barreiros Ferreira, tendo por horizonte a benemerência do nosso lema: *Ad Orbem Per Scientia*¹.

Intendente Roberto Fernandes
Diretor do ICPOL e Doutorando em Relações Internacionais

Prof. Doutor Paulo Machado
Coordenador Científico do ICPOL

¹ “Ao Mundo pela Ciência” (tradução nossa).

A presente obra constitui uma reprodução parcial da tese de doutoramento intitulada *Segurança e Prevenção da Criminalidade em Espaços Públicos: A dialética proativa entre o desenho e o uso seguro*, apresentada à Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa para obtenção do grau de doutor em Urbanismo e defendida em ato público, em janeiro de 2013 (o que não obsta a que os mais interessados façam uma leitura integral da mesma²).

Nesta publicação, optou-se por uma abordagem suscetível de garantir a atualidade por vários anos e que decorre da reflexão sobre a cidade segura, a qual, por si só, apresenta um forte vínculo metafórico com os seres vivos e com processos dinâmicos complexos, e se constrói no tempo e no espaço.

Agradecimento

É a todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste livro que o dedico, com um especial agradecimento ao Professor Doutor Leonel Fadigas pela rigorosa e preciosa orientação na tese de doutoramento, bem como em diversos trilhos que tenho percorrido na senda do urbanismo.

Destaco a minha gratidão, por todo o apoio e disponibilidade demonstrados, ao Dr. Jorge Costa, ao Superintendente-chefe da PSP Pedro Clemente, ao Subintendente da PSP Nuno Poiães e, por último, mas não menos importante, ao Superintendente-chefe da PSP Paulo Valente Gomes, que me inculiu o gosto pela temática da segurança urbana.

Todavia, não posso deixar de dedicar esta obra aos meus filhos, o elo entre o presente deste legado e o futuro que tem de ser assegurado.

Bem-haja a todos os que trabalham, incansavelmente, em prol da construção de uma sociedade cada vez melhor.

² Ferreira, Elisabete Cruz da Silva Moura Lopes Barreiros - *Segurança e prevenção da criminalidade em espaços públicos: a dialética proativa entre o desenho e o uso seguro*. - Lisboa: FA, 2013. Tese de Doutoramento, cujo endereço é <http://hdl.handle.net/10400.5/11766>.

O propósito é analisar as relações entre a organização e a morfologia urbanas em articulação com a segurança da cidade, tendo como base o papel do projeto urbano na prevenção criminal e na inibição da prática de crimes e de incivilidades. Optou-se por uma abordagem sistemática e holística para descrever e definir os tipos, natureza, forma de organização, características projetuais e de uso dos espaços públicos e das morfologias urbanas associadas que contribuem para o seu uso seguro e para a prevenção da criminalidade e do vandalismo.

Para o efeito, foram seguidos como referência os princípios do CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) e as medidas concretas da sua aplicação nos processos de planeamento urbano e de projeto de espaços públicos com vista a uma cidade segura.

O combate à insegurança urbana, que é tanto uma questão de políticas públicas de segurança como de urbanismo e de prevenção e controlo policial, impõe a necessidade de concretização e de operacionalização de medidas e estratégias de atuação. Estas devem recorrer a ferramentas de planeamento e gestão urbanística que possibilitem anular ou reduzir os fatores de insegurança decorrentes da morfologia e da qualidade do espaço público. Trata-se de um desafio que pressiona políticos, urbanistas e forças policiais, exigindo também a sua permanente cooperação.

Para isso, é também determinante prestar especial atenção ao planeamento e à organização funcional dos espaços urbanos com características de não-lugares³, especialmente quando estes são consequência da instalação de grandes infraestruturas que fragmentam a paisagem e o tecido urbano.

Palavras-chave:

CPTED, cidade segura, desenho urbano, espaço público, morfologia urbana, qualidade de vida, políticas urbanas, segurança urbana, urbanismo, uso seguro.

³ «[...] um espaço que não pode definir-se nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico, definirá um não-lugar” (Augé, 2009, p. 67).

Lista de siglas

BRE	Building Research Establishment
CEN	Comité Europeu de Normalização
CLS	Contratos Locais de Segurança
CPTED	Crime Prevention Through Environmental Design
CPTEDM	Crime Prevention Through Environmental Design and Management
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGT	Direção-Geral do Território e do Desenvolvimento Urbano
DGPJ	Direção-Geral da Política da Justiça
DOC	Designing Out Crime
DOCA	Designing Out Crime Association
EUA	Estados Unidos da América
HEUNI	European Institute for Crime Prevention and Control
HUD	Housing and Urban Development
IGP	Instituto Geográfico Português
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
INE	Instituto Nacional de Estatística

IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MAI	Ministério da Administração Interna
OMS	Organização Mundial de Saúde
OSCOT	Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo
PEM	Plano Estratégico para as Migrações
PKWW	Het Politiekeurmerk Veilig Wonen
PNJ	Plano Nacional para a Juventude
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
PSP	Polícia de Segurança Pública
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SBD	Secured By Design
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SVOB	Stichting Veilig Ontwerp en Beheer

Índice

Editorial	iv
Nota prévia	iv
Agradecimentos.....	iv
Sobre este livro	v
Lista de siglas	vi
Prefácio	1
1 INTRODUÇÃO.....	3
1.1. Enquadramento e atualidade do tema	3
CAPÍTULO I	11
2 A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA	11
2.1. A cidade	11
2.2. O espaço público	14
2.3. O desenho urbano e os espaços públicos	15
2.4. A evolução do espaço público na organização da cidade	18
2.5. A cidade como atributo social	22
2.6. Qualidade de vida e segurança nos espaços públicos urbanos.....	24
2.7. Fatores para a qualidade ambiental e a segurança do espaço público urbano.....	27
2.8. Expectativas perante os espaços públicos urbanos	31
2.9. Segurança <i>versus</i> insegurança	34
2.10. A (in)segurança e o sentimento de medo nos espaços públicos	36
2.11. Os <i>media</i> na prevenção da criminalidade e segurança urbana	42
2.12. Custo do crime e das incivildades	45
3 O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME	48
3.1. O paradigma CPTED	48
3.2. Quatro décadas de práticas e debates	50
3.3. A prevenção criminal através do desenho urbano	57
3.4. A 2. ^a geração do CPTED.....	65
3.5. O crime e o desenho urbano como fator de inibição	69
3.6. A segurança urbana no contexto português.....	77
3.7. Tipos de crime no espaço público português	80
3.8. A prevenção criminal no espaço público.....	82

3.9. Segurança e espaço público da Área Metropolitana de Lisboa	86
CAPÍTULO II	92
4 MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA.....	92
4.1. O desenho urbano na conceção da prevenção da criminalidade.....	92
4.2. Condições para a segurança dos espaços públicos.....	98
4.3. Orientações para o projeto e gestão do espaço público	107
5 ESTRATÉGIA DE AÇÃO PARA UM USO URBANO SEGURO	123
5.1. Promoção da segurança em Portugal.....	123
5.2. Dos contributos reflexivos ao modelo de atuação.....	124
5.3. Pilares estratégicos de ação	126
5.3.1 Descrição	126
5.3.2 Campo de ação	126
5.3.2.1 Primeiro pilar estratégico de ação – Construção de um novo modelo de planeamento e gestão territorial	126
5.3.2.2 Segundo pilar estratégico de ação – Modernização da administração interna e territorial do Estado.....	129
5.3.2.3 Terceiro pilar estratégico de ação – Alteração cultural e comportamental do cidadão	130
5.4. Medidas de operacionalização.....	131
5.4.1 Descrição	131
5.4.2 Campo de ação	132
5.4.3 Medidas de operacionalização normativas	133
5.4.4 Medidas de operacionalização institucionais/organizacionais.....	138
5.4.5 Medidas culturais para uma diferente operacionalização	142
6 CONCLUSÃO.....	147
Posfácio	153
Bibliografia	155

Índice de figuras

Figura 1 Aspetos que influenciam a qualidade de vida e a segurança urbana	8
Figura 2 Elementos que definem a imagem ambiental da cidade, segundo Lynch (1960)	23
Figura 3 Ações que contribuem para uma segurança urbana efetiva	24
Figura 4 Fatores que poderão influenciar a qualidade de vida e a segurança em ambiente urbano	29
Figura 5 Aspetos comportamentais que contribuem para o aumento ou diminuição da qualidade de vida e da segurança urbana.....	30
Figura 6 Esquema de sistema de segurança	49
Figura 7 CPTED, abordagem integrada	49
Figura 8 Princípios do CPTED	58
Figura 9 Rua com movimento pedonal. Zona do Parque das Nações, Lisboa	58
Figura 10 Parque infantil com vedação. Telheiras, Lisboa	60
Figura 11 Espaço urbano organizado. Avenida da Liberdade, Lisboa	61
Figura 12 Espaço público iluminado. Zona do Campo Pequeno, Lisboa	62
Figura 13 A restauração na ocupação dos espaços exteriores. Praça de Touros do Campo Pequeno	64
Figura 14 As ligações entre o desenvolvimento físico e social, questionados pelo CPTED de 2. ^a geração	67
Figura 15 Entrada da estação de metro. Alto dos Moinhos, Lisboa	68
Figura 16 Pequeno edifício construído no meio do passeio público. Benfica, Lisboa	70
Figura 17 Via pública ocupada por andaimes e tapumes. Saldanha, Lisboa	71
Figura 18 Critérios mensuráveis de diagnóstico da qualidade da estrutura física urbana	71
Figura 19 Triângulo do crime	72
Figura 20 Princípios com vista à (re)qualificação sustentável da qualidade do espaço público urbano.....	74
Figura 21 Passeio ribeirinho contíguo à marina. Parque das Nações, Lisboa.....	74
Figura 22 Feira do Livro. Parque Eduardo VII, Lisboa	75
Figura 23 Bandas de edifícios. Bairro do Condado em Marvila (Zona J), Lisboa	76

Índices

Figura 24 Zonas urbanas mais problemáticas	82
Figura 25 Três áreas com 75 fogos/ha	90
Figura 26 Praça dos Restauradores, Lisboa	93
Figura 27 Praça José Fontana, em Lisboa	94
Figura 28 Princípios-base para a prevenção criminal	94
Figura 29 Triangulação do crime <i>versus</i> prevenção criminal através do desenho urbano	96
Figura 30 Triangulação da prevenção criminal no espaço público urbano	97
Figura 31 Av. da Liberdade. Lisboa.....	100
Figura 32 Desenho e segurança a condição <i>sine qua non</i>	101
Figura 33 A iluminação urbana como fator ambiental que conduz à segurança	102
Figura 34 O espaço público e a interface com o que é privado	103
Figura 35 Obstáculos na via pública	104
Figura 36 Uso múltiplo, atividade mista geradora	104
Figura 37 Pavimento degradado	105
Figura 38 Atributos físico-ambientais como contributo para a sustentabilidade dos espaços públicos urbanos e respetiva qualidade de vida na cidade.....	107
Figura 39 Agenda para a prevenção da criminalidade através do desenho do ambiente urbano	111
Figura 40 Fluxograma do processo de aplicação do modelo.....	113
Figura 41 Iluminação desadequada.....	114
Figura 42 É necessário o envolvimento e participação da comunidade na realização de eventos de rua.	116
Figura 43 A interface entre o espaço público e o privado	117
Figura 44 Detalhe.....	117
Figura 45 Falta de manutenção	119
Figura 46 Visibilidade constante ao longo da deambulação.....	120
Figura 47 <i>Graffiti</i>	120

Figura 48 | Parque infantil 121

Figura 49 | A importância da escala da vegetação adjacente a caminhos pedonais 122

Figura 50 | Metodologia adotada para a superação das disfunções do sistema de segurança urbana 125

Índice de quadros

Quadro 1 | Tipologias de espaço público urbano contemporâneo21

Quadro 2 | Fatores que afetam o sentimento de insegurança40

Quadro 3 | Lista parcial da evolução cronológica da CPTED.....51

Quadro 4 | Padrão ideal de atributos físico/ambientais que se traduzem em níveis de qualidade de vida em ambiente urbano 106

Índice de gráficos

Gráfico 1 | Sondagens relativamente ao sentimento de segurança 39

Gráfico 2 | Indicadores de risco e medo do crime e de avaliação de desempenho policial em Portugal: evolução de 2000 a 200542

A ideia de levar a cabo um trabalho de investigação sobre o papel do desenho urbano na prevenção da criminalidade surgiu de uma troca de impressões com a autora deste livro, no intervalo de um Curso de Alta Direção da Administração Pública, em Oeiras, há mais de uma década.

A Professora Doutora Elisabete Moura Barreiros Ferreira procurava um tema desafiante para começar um projecto de tese de doutoramento na sua área de especialidade, a arquitectura paisagista, tendo eu sugerido que elaborasse sobre a importância da arquitectura na prevenção criminal.

Lembro-me que esta simples sugestão de um tema que abarcava as nossas duas áreas de interesse profissional – arquitectura e ciência policial – lhe suscitou grande curiosidade, de tal modo que continuámos a conversa nas semanas seguintes, para ver como podíamos concretizar o projecto.

A motivação para avançar era grande e foi aumentando à medida que a Professora Elisabete se foi apercebendo do quanto havia a fazer neste domínio, no nosso país. Não só não havia suficiente trabalho académico e de investigação, como a legislação e as políticas públicas estavam aquém do que seria desejável. Razões mais do que suficientes para deitar mãos à obra o quanto antes.

E assim surgiu, numa primeira fase, a colaboração conjunta com o Ministério da Administração Interna e a universidade para começar a reflectir sobre uma política pública nesta área, nomeadamente tendo como referência modelos existentes além-fronteiras, e que resultou na elaboração de um manual sobre prevenção criminal através do ordenamento do espaço urbano.

Entretanto, a Professora Elisabete tinha começado a investigação pessoal e a redacção da dissertação de doutoramento que deu lugar à presente obra.

Este livro reúne os aspectos intemporais da parte teórica e prática da dissertação de doutoramento, sendo por isso de esperar que se mantenha actual por muitos anos e seja útil para académicos e gestores da segurança e do espaço urbanos.

Fico particularmente grato e pela coragem e esforço demonstrados pela autora ao fazer o seu doutoramento e ao publicar um livro sobre um tema tão importante e felicito-a por isso.

Congratulo-me, igualmente, pelo facto de o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, a minha *alma mater*, se ter associado

⁴ O autor do Prefácio escreve segundo a antiga ortografia.

a esta iniciativa louvável.

Confio que esta publicação seja o incentivo para se construir um *corpus* teórico e linhas de investigação mais sólidos em Portugal. Confio igualmente que os decisores públicos, partindo deste quadro teórico-prático, apostarão cada vez mais na concepção e implementação de políticas públicas que associem o desenho urbano à prevenção das incivilidades e da criminalidade.

Cidades bem desenhadas e ordenadas são cidades mais seguras que proporcionam uma melhor qualidade de vida aos cidadãos. Este é o mote para vos desejar uma boa leitura.

Estrasburgo, 18 de Fevereiro de 2019

Paulo Valente Gomes, Superintendente-Chefe da PSP

1 | INTRODUÇÃO

«Quando digo 'é nosso dever permanecermos otimistas', tal inclui não só a abertura ao futuro, mas também o facto de que todos contribuímos para ele mediante todos os actos: somos todos responsáveis por aquilo que o futuro nos reserva».

Karl Popper (1999)

1.1. Enquadramento e atualidade do tema

As cidades são realidades sociais e culturais complexas cuja concentração populacional estimula e permite uma larga diversidade de ofertas e alternativas de vida em sociedade. Ao mesmo tempo, são espaços de oportunidade e de mudança onde a estabilidade dos valores varia em função da multiplicidade social e cultural, da organização económica e do acesso à distribuição da riqueza e aos bens, sejam eles essenciais ou não. Reúnem, por isso, consideráveis diferenças nas oportunidades económicas e sociais, desigualdades essas que podem ser espaciais ou sociais, isto é, entre áreas da mesma cidade ou entre grupos diferentes e são, de uma maneira geral, concomitantes. De facto, esta situação de disparidade lesa a atratividade, a competitividade, a inclusão social e a segurança das cidades.

Morfológicamente, as cidades são constituídas por sucessões de volumes e de vazios, de espaços definidos por edifícios e de espaços de charneira, que tanto ligam como separam, e se constituem como áreas de circulação e/ou de encontro. Estes espaços de charneira — caracterizados por serem zonas livres de edificações, de utilização coletiva e de uso público, condicionado ou não — apresentam diferentes tipologias, cada uma delas traduzindo os modos, os ritmos, as intensidades e os momentos da evolução urbana e, inclusivamente, os valores sociais e comportamentais dos diferentes momentos evolutivos.

Como realidades físicas, sociais e culturais, as cidades são o resultado de um diversificado fluxo de trocas expresso numa forma própria de paisagem, tal como referiu Mumford (1964).

As inter-relações que nelas se estabelecem são, simultaneamente, sociais, económicas e funcionais. Os padrões de uso e vivência urbana determinam não apenas formas de organização espacial, mas também modos de apropriação por espaço. Os territórios urbanos correspondem a espaços de pertença e de uso que moldam a vida em sociedade e a percepção do meio onde decorre a vida das populações.

A cidade constitui o *habitat* humano dominante e isso reflete-se no modo como hoje se abordam as questões relativas à morfologia urbana e

1 | INTRODUÇÃO

na maneira como se formam e organizam as relações sociais no quadro da vida em sociedade. Estes temas têm sido uma constante na procura das melhores práticas de organização urbana e de criação de condições de reforço de coesão social, fator essencial de qualidade de vida e de garantia de segurança individual e coletiva (Fadigas, 2010).

As questões sociais são determinantes para o entendimento de que os homens são o que de mais importante a cidade tem, como declarou Santo Agostinho. De facto, é a componente humana que dá corpo à cidade nas suas diferentes dimensões e lhe estabelece tanto os parâmetros como os limites de funcionamento do âmbito da organização social que a ela corresponde. Razão pela qual, desde muito cedo, quando a sociologia se automatizou, no século XIX, como disciplina científica autónoma, as questões urbanas estiveram, desde logo, muito ligadas à sua corporização como ciência.

Assim, não é de estranhar que os estudos que hoje se desenvolvem tenham por base o campo de pesquisa sociológica sobre os fenómenos urbanos iniciado pela “escola de Chicago”, nos anos 20 do século passado.

A análise da realidade social urbana que Park, Burgess e McKenzie (1925) divulgaram em *The City* é uma primeira e importante abordagem da ecologia humana no contexto do *habitat* específico que é a cidade. Trata-se de uma análise que procura articular questões ainda hoje importantes para compreender a complexidade da realidade urbana, sobretudo se tivermos em conta o seu carácter crescentemente multicultural.

As relações entre os aspetos sociais e as características físicas do espaço construído são fatores que importa ter presente, tanto na análise urbana como na análise comportamental de quem usa os espaços disponibilizados pela cidade para os diferentes usos. Tanto mais que as cidades são cada vez menos uniformes e mais miscigenadas, com fluxos migratórios constantes e acelerados, traduzindo-se esta realidade em formas diversas de apropriação do espaço, organização funcional e identificação com o território.

A sociedade urbana portuguesa não é exceção neste quadro de evolução. Alterou-se, rapidamente, nas últimas décadas, perdendo o seu carácter rural. A emigração, a partir de meados do século passado, contribuiu para isso, bem como para o desenvolvimento económico e social das últimas décadas. As áreas rurais perderam população enquanto as áreas urbanas cresceram. A rede viária aproximou as pessoas das diferentes regiões e as novas tecnologias aproximaram os cidadãos, independentemente da sua localização. As relações de vizinhança alteraram-se, em virtude do aumento do conforto e segurança dentro das casas e da degradação das condições de uso e de organização dos espaços públicos. Enfim, nas cidades, organizou-se uma nova vida quotidiana em que “*o esquecimento da sua dimensão pública podia estar na origem da crise do laço social e da crise de cidadania que hoje se conhece*” (Castro, 2002, p.56).

Neste pressuposto, de acordo com Teixeira (1993, pp.386-387): “*A fim de recuperarmos esta dimensão humana dos fenómenos urbanos é essencial o estudo dos ciclos curtos da história, dos microfenómenos. É a este nível básico que a complexidade da vida urbana e os processos que moldam a cidade podem ser compreendidos: é a este nível que se torna evidente que as ações individuais não são condicionadas simplesmente por motivações racionais, mas são necessariamente influenciadas também por factores subjectivos e culturais.*

Só através da análise detalhada de situações particulares se podem compreender os grandes processos sociais, económicos e culturais da sociedade urbana.”

As mutações sociais, económicas, políticas e tecnológicas operadas nos sistemas urbanos, no último século, traduziram-se numa alteração civilizacional com repercussões marcantes nas vivências urbanas. Ao mesmo tempo, a globalização alterou, substancialmente, a dimensão temporal e espacial das realidades urbanas. O tempo de hoje acelera-se e com grande rapidez tudo se torna obsoleto, passado, fazendo com que a instabilidade e a incerteza dominem as nossas vidas.

Estamos perante uma mudança de arquétipo. Na realidade, *“a esta situação de mudança de paradigmas urbanos corresponde a emergência de realidades que forçosamente impõem uma revisão dos modelos urbanísticos dominantes”* (Fadigas, 2010, p.10). As cidades não são artefactos, objetos que vivem por si, fazem-se e desfazem-se como organismos vivos que são (Chueca-Goitia, 1982). O processo de urbanização que marca as sociedades e as regiões mais desenvolvidas mostra-o bem, sendo acompanhado de diferentes níveis de envolvimento afetivo entre o indivíduo e o espaço que habita e o rodeia, constituindo-se este aspeto como um fator determinante da qualificação do espaço público. Esta qualificação, por seu turno, decorre do tipo de identificação com os sítios.

Mas a qualificação do espaço é também consequência das relações entre a oferta de que a cidade dispõe e a procura de quem a vive. A discrepância entre o uso e a oferta do espaço público urbano de qualidade contribui para a sua desqualificação, por serem menos sedutoras as condições da oferta, aumentando, deste modo, a potencial procura de espaços alternativos. *“Os espaços públicos têm sido, em simultâneo, alvo de intervenção por parte dos poderes públicos, no sentido da sua (re)qualificação e do renovar do seu histórico protagonismo, mas até agora não têm sido capazes de promover, de forma consolidada e generalizada, o retorno à rua, à praça, ao largo, caminhando, pelo contrário, na direcção da pura estetização do espaço (arte pública, mobiliário, design urbano), sem consequências efectivas no seu uso (...)”* (Gonçalves, 2005, p.48). No entanto, a integração social e a aprendizagem da cidadania necessitam de espaços públicos urbanos qualificados enquanto condição de socialização que não pode estar ausente das políticas públicas. Até porque, para tal, *“actualmente, as cidades necessitam promover a sua identidade e as suas qualidades para se afirmarem e diferenciarem numa rede urbana cada vez mais competitiva”* (Brandão, Carrelo, & Águas, 2002, p.16). Ou, para aquele efeito, mais competentes e mais eficientes na promoção da socialização como condição de qualificação da vida e dos espaços onde ela decorre.

A percentagem da população mundial que vive nas cidades, como revelam os dados disponibilizados regularmente pelas Nações Unidas, tem aumentado de ano para ano (ONU, 2010). Portugal não é exceção: nas últimas décadas, a taxa de urbanização subiu, ganhando as áreas urbanas uma crescente dimensão. Segundo os resultados definitivos do Censos 2011 (INE, 2012), a população residente em Portugal tem crescido desde 1960, tendo a população residente aumentado cerca de 2%, comparativamente com 2001.

O padrão de litoralização tem vindo a acentuar-se, pelo facto de ser muito significativa a concentração da população nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto relativamente à década anterior. Esta realidade obriga, por isso, a colocar a questão da indispensabilidade de a cidade se

1 | INTRODUÇÃO

ajustar e responder às necessidades reais das suas populações, com processos adequados de desenvolvimento que não podem deixar de considerar a importância da dimensão social urbana.

A dimensão social urbana implica, neste sentido, o reconhecimento da importância da organização física da cidade, do seu carácter espacial e da forma como se organizam e articulam funções, relações, usos, espaços abertos e espaços construídos. No fundo, espaços por onde circulam pessoas e bens e nos quais se cruzam as múltiplas realidades que configuram aquilo que é a cidade na sua pluralidade.

Nestes espaços, na sua maior parte de relação e de encontro, residem valores e fatores que representam formas de identidade e de apropriação, temporária ou deficiente, refletidas tanto no ordenamento como na realidade construída da sua arquitetura urbana. Com eles se criam as paisagens que dão corpo às várias partes da cidade, organizam a sua unidade ou a sua fragmentação e, naturalmente, estimulam os sentimentos com que cada um deles se apropria, usa ou reage.

Os espaços públicos são, assim, neste entendimento, realidades urbanas que ganham uma importância crescente à medida que a cidade se vai tornando mais plural, mais diversificada e sujeita a mais variadas interpretações e formas de uso. Daí que, hoje, questões novas como a segurança, o medo, a ansiedade, o conforto e a posse do espaço estejam sempre presentes quando se abordam os temas relativos tanto à organização como à gestão e uso do espaço público.

A realidade urbana, pela diversidade da sua dimensão social, fez emergir aspetos que são parte integrante do universo das preocupações urbanísticas, o que abre caminho a outras reflexões e debates sobre a relação entre a posse e o uso, a forma e a função, a coesão social e a afirmação identitária. Incividades, violência, medo, crime, até há pouco questões de polícia e de bons costumes, são agora, cada vez mais, questões de sociedade e de urbanismo.

O atual contexto internacional, e nacional, cuja realidade passa pela incerteza, instabilidade e imprevisibilidade face ao sentimento do medo, acentua ainda mais a necessidade de atuar na segurança, preferencialmente a montante da ocorrência de qualquer crime.

Portugal sofre os efeitos da globalização, que, no plano político, os Estados a perderem a sua centralidade e autonomia, uma vez que os desafios e problemas que se colocam ganham um cariz cada vez mais transnacional, salientando assim a crise de governabilidade; culturalmente, verifica-se uma mudança de hábitos de consumo e estilos de vida, baseados nos padrões ocidentais, que incrementam as reações identitárias; e, socialmente, acentuam-se as disparidades entre padrões de bem-estar, que conduzem à existência de pessoas sem o bem-estar pretendido. As desigualdades acentuam-se e o fosso entre ricos e pobres cresce exponencialmente.

A mudança social em curso faz com que os mecanismos informais de controlo social, em simultâneo com a quebra das solidariedades, sejam considerados como agentes potenciadores da criminalidade. Portugal depara-se com vários fatores que podem potenciar o desvio e a delinquência, como são o caso da desestruturação familiar, do desemprego de longa duração, do aumento das desigualdades sociais, da desertificação das zonas rurais e da grande concentração nos centros urbanos e do crescimento da marginalização e exclusão social em

zonas de subúrbios.

Estes fenómenos acabam por ter uma influência determinante no processo de viver a cidade e no respetivo planeamento urbano, cujo desenho nem sempre se ajusta facilmente à resposta às novas formas de vida, por vezes geradoras de um aumento dos níveis de incerteza e de insegurança dos cidadãos.

Neste contexto, o estudo da organização, uso e funcionamento dos espaços públicos revela-se essencial para dar resposta a novas realidades, tendo em conta aspetos tão relevantes como os seguintes:

- a. redução do espaço público e da interação das cidades, como consequência da desertificação das zonas urbanas centrais (p. ex. o caso dos centros históricos), do aumento da esperança média de vida e da diminuição da taxa de natalidade, das consequências económicas e sociais das crises económicas de um maior afluxo de emigrantes e de maior multiculturalidade urbana;
- b. especulação imobiliária, associada à expulsão de residentes das áreas centrais para as periféricas;
- c. proliferação de espaços fechados privados de uso público condicionado com utilização coletiva, isto é, tem aumentado a utilização efetiva de espaços de lazer privados, condomínios, centros comerciais. Estes espaços permitem às pessoas viverem sem conviverem, dificultando uma osmose social visível, fragmentam a sociedade e reduzem os fatores de coesão que conduzem à segurança urbana. A “não cidade” também é isto.

Estes aspetos levam, tendencialmente, à redução do uso do espaço público e do convívio social e decorrem, na sua maioria, de uma série de não conformidades quer ao nível do ordenamento do território quer do planeamento e gestão territoriais, com especial incidência na dimensão urbana.

Não obstante, os meios de comunicação social têm, também, um papel preponderante na criação de condições de prevenção da criminalidade e da segurança urbana. Ocupam uma posição importante na comunicação e partilha de informação na sociedade. Neste contexto, *“as pessoas confiam em imagens de tendências que sejam de preferência disponibilizadas pelos especialistas e fontes oficiais”* (Sacco, 2000, p.208).⁵ Contudo, devido à complexidade e ao quadro multidimensional, que inclui o impacto dos meios de comunicação e as suas interações e ligações, essas funções permanecem em grande parte indefinidas. Portanto, o impacto é mais complexo do que um vínculo de causalidade ou está, simplesmente, em conformidade com os valores de notícias dominantes. Por fim, mediante o estabelecimento de uma relação inclusiva, interativa e democrática com uma variedade de fontes de comunicação social, há espaço para resultados positivos em termos de prevenção da criminalidade, sem deixar de levar em consideração que o uso indevido da informação pode levar a equívocos e à estigmatização social. Em suma, a comunicação social é fundamental para promover estratégias bem-sucedidas de prevenção da criminalidade e das políticas que as suportam.

⁵ “People rely on images of trends and prevalence made available by the experts and official sources” (Sacco, 2000), versão original.

1 | INTRODUÇÃO

Por último, mas não sem menos interesse, importa referir que toda a criminalidade tem custos associados e estes não decorrem apenas da prática efetiva do delito ou da incivilidade. Estes podem ser diretos (tangíveis) ou indiretos (intangíveis) e resultam também do sentimento de medo do crime, independentemente de ele acontecer. Outro aspeto que também contribui para a dificuldade de calcular o crime prende-se com o facto de existirem sempre crimes cuja ocorrência nunca chega a ser registada pelas autoridades (Bowles, Reyes & Garoupa, 2009).

Assim, de um modo geral, a bibliografia conexas aborda aspetos relativos à violência, criminalidade e direitos humanos, bem como ao desenho urbano com vista ao conforto ambiental e ao uso seguro do espaço público. Do ponto de vista comportamental, investiga o comportamento dos indivíduos, a sua relação com o espaço e com outros indivíduos em função do tempo e das condições de uso do espaço público. Tudo isto por forma a melhorar a qualidade de vida e a segurança urbana, em que intervêm os aspetos socioeconómicos, a morfologia e a qualidade do espaço urbano e o modo de vida de cada cidadão e da comunidade (*vide* a Figura seguinte).

O planeamento, incluindo o projeto dos espaços públicos, e a sua gestão devem contribuir para a criação de níveis de segurança propiciadores de usos seguros e confortáveis. Para tal, é necessário integrar e articular o desenho como instrumento conceptual da organização e uso do espaço com as necessidades de quem utiliza os espaços públicos e com os diferentes sistemas de segurança ativa e passiva.

Com a adoção de soluções ativas facilitadoras do aumento dos níveis de conforto e segurança pretende-se influenciar a decisão comportamental dos potenciais prevaricadores por forma a inibir ou reduzir a prática de atos que afetem a segurança pública. Deste modo, as soluções propostas devem contribuir para gerar uma sensação de segurança e transferir o risco para o lado do ofensor, passando este a estar inseguro. A segurança constrói-se, também, com a criação de situações de ausência de oportunidade, de modo que a ameaça tenha menos oportunidades de prática de crimes ou comportamentos delituosos.

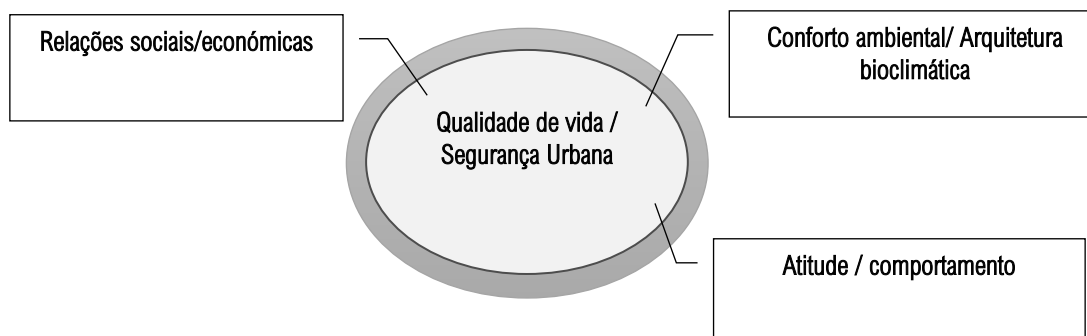


Figura 1 | Aspetos que influenciam a qualidade de vida e a segurança urbana

Ao urbanismo compete criar condições para que a satisfação pessoal, tanto nos aspetos físicos como psicológicos, seja uma realidade efetiva. Nos tempos que correm, significa ter em conta a incorporação da segurança como objetivo e ferramenta de trabalho para atingir os níveis desejados de qualidade e segurança do ambiente urbano. No Reino Unido, por exemplo, foi criado um selo de qualidade, Secured By Design (SBD), que atesta a integração do fator segurança nos projetos de arquitetura e dos espaços públicos, facilitando a intervenção e a ação dos gestores de segurança e, com isso, contribuindo para o uso dos diferentes espaços.

Com base no instrumento CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design), almeja-se, essencialmente, que o diagnóstico das não conformidades — isto é, das problemáticas, deficiências ou disfunções — e a definição das medidas conducentes à sua superação constituam um referencial auxiliar e complementar de boas práticas de planeamento urbano a ser considerado pelas entidades intervenientes no planeamento e gestão urbana, nomeadamente, organizações sociais e instituições públicas, centrais ou locais, , privadas ou da sociedade civil, que intervêm diretamente nas comunidades.

Assim, como contributo reflexivo, procura-se que os instrumentos legais de ordenamento, planeamento e gestão urbana integrem, de forma ativa, o uso seguro e a segurança urbana como referenciais indispensáveis à promoção da qualidade de vida urbana e da coesão social com vista à construção da cidade segura.

CAPÍTULO I

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

"A cidade. Os modernos quase que completamente esqueceram o verdadeiro sentido desta palavra: a maior parte confunde as construções materiais de uma cidade com a própria cidade e o habitante da cidade com um cidadão. Eles não sabem que as casas constituem a parte material, mas que a verdadeira cidade é formada por cidadãos."

Jean-Jacques Rousseau in *O Contrato Social*⁶

2.1. A cidade

O conceito de cidade ultrapassa a dimensão material e objetiva consubstanciada no espaço físico e no elemento de suporte de atividades urbanas⁷. Ela assume-se como uma realidade multifacetada e abrangente, em constante mutação e evolução, onde *"coexistem actividades diversificadas com história e origens diversas associadas a modos de vida e de uso do tempo e do espaço muito diferentes"* (Fadigas, 2010, p.19).

A cidade pode, também, ser entendida como a intervenção mais radical do homem na paisagem. Pode ser compreendida como a síntese da civilização cujo modo de vida permeia não apenas a sua estrutura, mas toda a sua região de influência, moldando um mundo urbano além das suas fronteiras. A cidade é o lugar onde o homem pode desenvolver melhor as suas faculdades intelectuais, dada a coexistência plural de grupos sociais. Aqui, pode exercer-se a escolha de um modo de vida mais diverso e, consequentemente, a liberdade.

Autores como Mumford (1964), Chueca-Goitia (1982), Argan (1993), entre outros, viram na cidade não só uma das mais perfeitas invenções humanas mas também o ambiente propício à criação e ao desenvolvimento humano. Numaperspetiva mais territorial e administrativa, ela é, também, um centro urbano cuja *"organização política lhe permite assumir a liderança de uma região"* (Costa Lobo, 1999, p. 13).

⁶ Na sua obra, *O Contrato Social*, publicada em 1762, Rousseau propõe que todos os homens façam um novo contrato social onde se defenda a liberdade do homem baseado na experiência política das antigas civilizações onde predomina o consenso e, dessa forma, se garantam os direitos de todos os cidadãos.

⁷ Entenda-se como atividades urbanas, por exemplo, o trabalho, o estudo, o lazer, as compras, entre outras acções que se realizam numa zona caracterizada pela edificação contínua e a existência de equipamentos sociais destinados às funções urbanas básicas, como habitação, trabalho, recreio e circulação.

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

De acordo com Ascher (2010, p.21), a cidade e a sociedade funcionam numa correlação estreita, porque, desde a sua origem, a existência de cidade implica *“uma divisão técnica, social e espacial da produção e implica trocas de natureza diversa entre aqueles que produzem os bens manufacturados (os artesãos), os bens simbólicos (os padres, os artistas, etc.), o poder e a protecção (os guerreiros).”* É no processo da urbanização que se geram as dinâmicas que conduzem à “urbanidade”, à estruturação social e aos fenómenos e fatores que concorrem não só para a coesão social e identidade coletiva, mas também para a ocorrência das condições e de causas associadas à fratura social que constituem a criminalidade e a delinquência.

Contudo, para Salgueiro (1999, p.12), deve-se *“entender a cidade como forma de organização da superfície terrestre, como uma estrutura espacial que representa um grande avanço das sociedades humanas no seu controlo do ambiente, implica proceder em duas escalas de análise.”* A escala, que Salgueiro designa de menor, dá prioridade ao campo de interação em que as cidades são pontos numa rede de fluxos — onde convém estudar as especificidades das redes, os movimentos que nelas ocorrem, a função que os vários lugares realizam entre uns e outros e as correspondentes regiões tributárias. Por outro lado, a escala designada por maior consiste no estudo da cidade do ponto de vista da organização interna das suas aglomerações e busca compreender as propriedades das várias áreas e a sua ação no todo. É, neste contexto, ao nível da escala maior, que incide esta obra sobre a cidade e o seu uso seguro, intitulada cidade segura.

Neste âmbito, revela-se importante clarificar o conceito de cidade. A diversidade das situações urbanas do ponto de vista espacial e funcional pode enunciar diversas dimensões, das grandes cidades aos pequenos centros de reduzida dimensão populacional e funcional. E, neste sentido, se explica como alternativa à designação de cidade o uso da expressão “centro urbano”, mais neutra do que o termo cidade (Salgueiro, 1999). Na prática, significa a cidade como uma forma de povoamento associada à ocupação e uso do território por parte dos seus habitantes, em diferentes momentos históricos. Caracteriza-se como uma entidade, diferenciada pela sua dimensão e densidade, onde se desenvolve um conjunto significativo e diversificado de atividades e onde se estabelece um modo de vida dos habitantes, por comparação por oposição ao mundo rural.

Apreciando o facto de, há mais de 80 anos, o modo de vida urbano se alastrar a todo o território, nos nossos dias, com as novas tecnologias de informação e de comunicação (TIC) e facilidade de acesso viário alteraram-se tanto as condições urbanas como as relações cidade/campo. Sobre este aspeto, refere Salgueiro (1999, p.27): *“A difusão do modo de vida urbano que se afirma como dominante leva ao desaparecimento do rural «puro». (...) Depois de séculos em que a cidade foi um pólo de concentração, assiste-se actualmente à inversão desta tendência, devido à importância das forças de desconcentração, e o urbano existe para além de quaisquer limites que se pretenda fixar.”*

De facto, as relações entre a cidade e o campo, tão importantes para o pensamento urbanístico e social do século XIX, têm-se alterado de forma contínua, difundindo-se o urbano como cultura e matriz comportamental. Este processo marca os tempos de hoje e condiciona o uso e a fruição dos espaços disponibilizados pelas cidades, emesmo o retorno à natureza parece ser um percurso do urbanismo contemporâneo (Fadigas, 2010).

Parafraseando Ascher (2010, p.22), *“A história das cidades foi assim ritmada pela história das técnicas de transporte e armazenamento de bens (b), de informações (i) e de pessoas (p). Este sistema de mobilidade, a que chamamos “sistema bip”, está no centro das dinâmicas urbanas, da escrita à internet, passando pela roda, a imprensa, o caminho-de-ferro, o telégrafo, o betão armado, (...). O crescimento horizontal e vertical das cidades tornou-se possível pela invenção e aplicação destas técnicas.”*

Contudo, não podemos deixar de considerar que, nos dias que correm, as cidades carecem da promoção da sua identidade e das suas qualidades para poderem diferenciar-se e afirmar-se, tal como já referido (Brandão, Carrelo & Águas, 2002). Assim, *“A cidade – cada cidade alargada – terá que ser assumida tal qual hoje ela é, com a sua real expressão territorial, com as suas continuidades, mas também com os seus fragmentos e vazios, com as suas periferias mais próximas, com as suas diversas formas e funções”* (Carvalho, 2003, p.241).

Na identificação das cidades, é a componente demográfica que, no plano estatístico, se constitui como o critério mais amplamente utilizado e que *“conta como urbanos os residentes em lugares ou circunscrições, administrativas ou censitárias, a partir de um determinado limiar populacional, independentemente destas áreas serem ou não apelidadas de cidades”* (Salgueiro, 1999, p.28). Este é um critério que, para a maioria das análises, nomeadamente de matriz geográfica, se pode revelar suficiente, mas que, de uma perspetiva urbanística, é insuficiente. As componentes naturais e sociais, a sua importância e dimensão demográfica e funcional, determinam não apenas o espaço que ocupam e o modo como se estruturam e organizam, mas também o modo como as pessoas as vivem e usam.

Sobre isto, Ribeiro (1969) questiona a simples utilização do quantitativo populacional enquanto critério de identificação das cidades. Em termos de estatuto, uma cidade grande não nos suscita qualquer dúvida quanto à sua classificação como aglomerado urbano, o mesmo já não sucedendo nos escalões mais baixos da hierarquia dos centros urbanos; mas não deixa de se ficar por leitura meramente geográfica.

Assim, do ponto de vista funcional, mais do que a dimensão, importa considerar a cidade como sendo, acima de tudo, um conceito que traduz um modo de estar no território, de o organizar e viver, e ao qual se associam comportamentos e modos de vida próprios. A dimensão torna-se, assim, menos relevante do que as dinâmicas comportamentais.

Em suma, a *“dimensão e a capacidade de atracção dos centros mais pequenos, aliada à diversidade característica do meio urbano, acaba por refletir-se no próprio estilo de vida, embora a difusão do urbanismo (no sentido dado à palavra por L. Wirth, 1938) tenda progressivamente a esbater estes contrastes e a difundir em numerosas vilas e mesmo algumas aldeias os hábitos de vida e os padrões de consumo até há pouco característicos das cidades”* (Salgueiro, 1999, p.33), ou até mesmo dando origem a modelos e a gramáticas urbanas próprias, às quais correspondem comportamentos e estilos de vida que marcam a urbanidade nos diferentes sentidos (Levy, 2005; Fadigas, 2010).

Atualmente, a cidade é *“um mosaico diversificado de paisagens construtivas, onde se combinam núcleos de longa maturação histórica e social, “afeiçoados à escala do indivíduo”, com urbanizações de grande densificação e ‘desumanizadas’, em que a incessante busca de rendibilização económica do solo, secundarizou a importância do bairro, espaço público e dos serviços de proximidade no quotidiano dos residentes”* (Simões, 2008, p. 113).

A importância da cidade tem suscitado o interesse de vários grupos de trabalho que têm produzido documentos com elevado interesse para o urbanismo, destacando-se a Carta Europeia do Urbanismo⁸, aprovada em Assembleia Geral do Conselho Europeu dos Urbanistas, em Barcelona, no ano de 2013. Esta combina a Adenda de Istambul com a Nova Carta de Atenas de 2003, sobre o futuro das cidades europeias, suportada por um modelo de desenvolvimento territorial do espaço europeu estruturado por uma rede de cidades antigas e modernas e pela focalização na capacidade de conexão das cidades.

De acordo com os urbanistas europeus, “Cidade conectada” é, nos dias de hoje, o conceito principal, definido como uma multiplicidade de mecanismos de ligação que atuam em diferentes escalas e nos diversos âmbitos da sustentabilidade (económica, social, ambiental, cultural). As “cidades conectadas” constituem o paradigma de cidades inovadoras e produtivas, criativas em ciência, cultura e ideias, que possibilitam sustentar condições de vida e trabalho dignos para a sua população, que se apresenta cada vez mais atingida por desigualdades sociais, exacerbadas por mercados desregulados e pela globalização. Torna-se, pois, necessária uma maior coesão social para proporcionar um maior grau de segurança e maior sentido de segurança para as cidades e regiões (territórios).

2.2. O espaço público

O conceito de espaço público ultrapassa a noção material e objetiva consubstanciada no espaço físico e no elemento de suporte das ações humanas. Assume-se como uma realidade multifacetada e abrangente, em sistemática mudança e evolução, e considera-se que possui dois níveis de interpretação: um, enquanto lugar da ação política e de expressão de modos não identitários; e, outro, como lugar por excelência de comunicação, de encontro, de democracia e de encontros, onde se cruzam e misturam culturas, experiências e vontades coletivas, isto é, *“lugares de encontros multi-sociais.”* (Narciso, 2009, p.265).

Contudo, o que define a cidade é o conjunto de situações e de componentes que organizam o seu espaço público, as vias de tráfego, as áreas pedonais e de estadia, os espaços verdes, os equipamentos, os elementos gráficos e o mobiliário urbano, os valores simbólicos e identitários (Brandão Alves, 2003; Fadigas, 2010), ou, como o entende Indovina (2002), *“o espaço público deve ser considerado fundador da cidade (poder-se-á dizer em todas as épocas e em todos os regimes); no fundo, o espaço público é a cidade (...).”*

A ideia de que as cidades possuem uma competência pública é bastante antiga, e definiu-se completamente na Antiguidade Clássica com a cultura grega. Para os gregos, a *ágora* era o espaço que, inserido na *pólis*⁹, representava o espírito público ambicionado pelo povo e onde se exercia a cidadania.

Porém, ao longo da história, em vários momentos perdeu-se a definição inequívoca do limite entre os espaços públicos e privados. As

⁸ “Charter of European Planning” (2013)

⁹ A *pólis* era o modelo das antigas cidades gregas e, devido às suas características, o termo pode ser usado como sinónimo de cidade.

idades europeias medievais construíram-se através de uma constante apropriação da terra pública e da definição desordenada de ruas, normalmente estreitas e insalubres. Por desagregação da morfologia romana, nuns casos e, noutros, por necessidade de aproveitar as áreas disponíveis, sempre escassas, no interior dos espaços muralhados.

Tal condição repetiu-se, de um modo geral, até ao advento do urbanismo sanitarista, no séc. XIX, que marcou um modo de entender o uso do espaço e as relações entre volumes e vazios. Estas operações adequaram o desenho das áreas públicas com enfoque nas grandes avenidas, que se destacam na definição da paisagem urbana, como é o caso das intervenções em Paris, por ação de Haussman, e em Barcelona, com o plano Cerdà. Contudo, só a partir do início do séc. XX o urbanismo passou a representar uma nova leitura da ideia de público.

De acordo com Serdoura (2006, p.149), *“A interação entre a forma urbana e o comportamento humano pode ser concordante ou conflituosa com as exigências humanas da vida urbana, mas não pode ser delas separada. As alterações e substituições das actividades humanas relacionadas com o uso do espaço são consequência da percepção individual e social sobre esse espaço, mas é distinta em cada caso.”*

Porém, Brandão Alves (2003) acrescenta que a análise comparada dos espaços públicos que caracterizam áreas urbanas de diferentes períodos e estilos de formação e transformação da cidade, demonstra grandes diferenças entre elas e entre as possibilidades de ocupação e uso que os espaços propiciam aos cidadãos.

Dito de outro modo, os espaços públicos podem ser definidos como espaços de circulação com diferentes tipologias, nomeadamente ruas ou praças (i.e. podem ser espaços de lazer e recreio), espaços de contemplação (como é o caso de um jardim público) e espaços de preservação e/ou conservação (como um grande parque ou mesmo uma reserva ecológica). Estes locais encontram-se dotados do direito total do cidadão poder entrar e sair, de neles estar e de os usar, de forma que cada uma das suas muitas apropriações representem cada uma delas configurações do espaço numa transitória identidade que se multiplica por cada um dos utilizadores. Significa isto que os espaços não podem ser dissociados de quem os usa, havendo que *“relacionar os espaços públicos com o contexto urbano em que estes se inserem, de forma a analisar as mudanças culturais e da vida urbana que as pessoas promovem individualmente e em grupo, já que são essas mesmas mudanças que produzem novas necessidades e novos espaços”* (Serdoura, 2006, p.150).

Mas existem outros tipos de espaços públicos, que Augé (2009) define como os não-lugares. Segundo ele, *“um espaço que não pode definir-se nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico, definirá um não-lugar”* (Augé, 2009, p. 67). Alguns vazios urbanos são-no, como são os nós de articulação de bairros e unidades morfológicas que, em si, não reúnem capacidade urbana de organização espacial nem funcional.

2.3. O desenho urbano e os espaços públicos

A cada espaço público está associado um determinado desenho urbano, que obedece a um método genérico que possibilite maleabilidade

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

para se adaptar à continuidade espacial e edificada que estabelece a cidade.

A partir da análise e do estudo das cidades medievais, Sitte (1843-1903) desenvolveu conceitos de desenho urbano com base na praça, a qual surge como uma forma de restituir às cidades em expansão a qualidade de vida perdida por efeito da revolução industrial e do desenvolvimento económico e demográfico. Sitte considerava que, fora de um contexto urbano bem definido, os espaços abertos desintegravam tanto a arquitetura como a compreensão do espaço, criando com isso sensações de insegurança. A perda de importância do espaço público urbano como referencial de uso deve-se à valorização do espaço privado e ao desconforto causado pela perda da proporção humana dos edifícios e dos espaços e a degradação do espaço público.

O conceito de rua está em crise, porque a rua tradicional tem sido alterada pelo crescimento maciço dos transportes, públicos e privados, pela pressão de uso e pela alteração das relações e proporções entre espaço livre e espaço construído (Brandão Alves, 2003). Estamos perante uma mudança de arquétipo, à luz do qual o modelo de planeamento dos novos espaços urbanos, em conjugação com tipos de espaços urbanos pré-existent (tais como as ruas e as praças, entre outros), conduz, eventualmente, a novas morfologias e funcionalidades e a novas disponibilidades de uso e oportunidades comportamentais.

A consciência da importância da escala dos espaços, um elemento basilar no que concerne aos princípios do desenho urbano, tem conduzido a uma continuada investigação sobre a matéria urbana, quarteirões e conjuntos edificados, e a suas potencialidades tipológicas (Alexander, 1977; Hillier, 1996; Marat-Mendes, 2007; Serdoura, 2007).

Não obstante o facto de ser possível constatar que existem enormes discrepâncias entre os espaços públicos e entre as possibilidades de ocupação e uso que eles oferecem aos cidadãos, é clara a existência de três dimensões de espaço público (morfológica e tipológica, funcional e ambiental), identificadas a partir das relações e interações entre o espaço urbano e quem o usa (Serdoura, 2007).

Atualmente, a avaliação dos espaços públicos urbanos tem por base a sua distribuição, disposição e configuração reativamente à morfologia urbana onde se integram e os elementos que os compõem: envolvente edificada ou não, distribuição funcional, tratamento do solo e pavimentos, vegetação, mobiliário urbano, serviços e instalações, sinalética, iluminação e elementos arquitetónicos isolados.

Pelo exposto, é possível concluir que os espaços públicos são realidades diversas entre si, na dimensão, na forma e na funcionalidade. Constata-se o facto de, predominantemente, a superfície ocupada pelos espaços atuais ser mais do dobro da área ocupada pelos espaços públicos tradicionais. Assim, tendo em consideração que o desenho urbano tem como propósito beneficiar a qualidade de vida dos cidadãos, esta preocupação deveria refletir-se na qualidade ambiental dos espaços públicos urbanos, o que de facto nem sempre acontece.

Em Portugal, a rua, juntamente com os largos e as praças que com ela constituem o sistema aberto de circulação e de relações urbanas, é um espaço de encontro social e de animação urbana. Seguro quando usado e, tendencialmente, inseguro quando as pessoas deixam de o usar de forma consistente e contínua.

Deste modo, num período em que a dinâmica do ordenamento urbano em Portugal está a ser assinalada pelos processos de revisão dos Planos Diretores Municipais, estas ações deverão ser uma ocasião para potencializar o objetivo fulcral de (re)qualificação do espaço público urbano, conhecendo-se profundamente a sua identidade e possibilitando o desenvolvimento de percursos urbanos seguros. A rua deverá ser tida em conta neste entendimento de espaço público privilegiado, devendo este garantir um usufruto pedonal reforçado quer pelas vizinhanças alargadas quer pela ligação pedonal entre os vários bairros e espaços da cidade (Coelho, 2011).

O espaço público urbano é o resultado de dois modos distintos de ação: um projeto fundamentado num programa concreto ou, por outro lado, um uso continuado traduzindo apropriação, informalidade e domínio da função sobre a forma.

A necessidade de refletir sobre esta questão tem que ver com a exigência de posicionar os espaços públicos urbanos como fatores e instrumentos de qualidade de vida. Significa isto que a atitude programática e a decisão política são, nesta matéria, aspetos tão importantes como o desenho urbano que formata o espaço e lhe molda as características formais que determinam, facilitam ou condicionam o seu uso (Brandão & Remessar, 2000).

Contudo, a importância dos espaços públicos no quadro da vida urbana está ainda distante de ser suficiente. Na generalidade, os novos espaços têm ignorado os princípios de sustentabilidade e estão inadaptados às necessidades e aos modos de vida atuais e aos desafios novos suscitados pelo seu uso. De um modo geral, esses espaços apresentam barreiras físicas, visuais e sociais que impedem o acesso, manifestam pouca articulação entre si e demonstram intervenções urbanisticamente desajustadas e/ou dissonantes. Tudo isto conduz à sua deficiente utilização, ao seu abandono, a níveis reduzidos de manutenção e à sua disponibilização para usos inseguros e delituosos. Resulta, nestes termos, em fatores de insegurança urbana.

Se, atualmente, a noção de espaço público está em crise, face à qualidade pretendida, isso revela que estamos perante uma cidade que, por estar fragmentada, *“não é democrática, não valoriza suficientemente os outros, não produz paisagens globais”* (Portas, Domingues & Cabral, 2003, p.225) pelo facto de espaços terem sido postos em causa pelas práticas sociais, urbanísticas e económicas.

A discrepância entre o uso e a oferta dos espaços públicos urbanos de qualidade agrava-se quando os meios sugeridos pela oferta começam a ser menos atrativos do que a potencial procura de espaços opcionais. Mesmo quando são objeto de ações de qualificação, o que nem sempre acontece, no sentido de lhes devolver a importância urbana e funcional que possam ter perdido quer por degradação anterior quer pelo facto de o seu uso ter perdido interesse e importância.

Contudo, são de relevar os princípios básicos de cidadania e da relação com a essência do conceito do processo da construção urbana, os quais deixam claro que *“a função de integração e de aprendizagem da cidadania não pode ser eficazmente cumprida a partir do esvaziamento dos espaços públicos urbanos existentes e da lógica política e técnica que tem imperado na criação dos novos”* (Gonçalves, 2005, p.127).

Em suma, é relevante a questão da gestão de comportamentos a partir da análise da morfologia do desenho urbano, com vista a alcançar a

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

condição de prevenção da criminalidade ou de atividades transgressoras, minimizando ou acabando com as disfunções, isto é, com as não conformidades da morfologia do desenho urbano, que impulsionam a vulnerabilidade dos mesmos.

Deste modo, podemos alcançar um determinado arquétipo, entendido como mecanismo estruturante que nos possibilitará a criação da base para um guia de conformidades para aplicação no desenho urbano, garantindo a dialética pró-ativa entre o desenho e o uso seguro dos espaços públicos.

Na gestão da vulnerabilidade dos espaços está a essência da condição geradora do conforto e segurança dos utilizadores e do desconforto dos infratores para a prática do crime ou até mesmo de incivildades.

Para tal, é importante desmistificar os fatores urbanos que promovem o dualismo insegurança/medo, designadamente, os que estão associados à própria morfologia do desenho urbano e respetivo ambiente, promotores do desconforto do cidadão.

2.4. A evolução do espaço público na organização da cidade

A evolução histórica do espaço público, ao nível internacional, dita-nos uma vasta variedade de tipos distintos, com fronteiras bem definidas, inseridos ou desviados dos modelos de localização estratégica. Em tempos passados, *“Num mundo pouco seguro as cidades medievais refugiavam-se atrás de muralhas e organizavam-se em corporações à volta da praça do mercado, das atalaias e dos campanários, expressando espacialmente, numa muito grande imbricação, as solidariedades e dependências que caracterizavam as populações citadinas no seio das sociedades feudais. Mais tarde, o desenvolvimento das sociedades modernas foi progressivamente imprimindo novas lógicas à concepção e ao funcionamento das cidades”* (Ascher, 2010, p.22).

Para o homem, os espaços públicos e as cidades onde se integram encantam pela sua variedade, eventos, possibilidades de escolha e intensa estimulação, por muitos considerado um *background* desejável para as suas vidas. Por um lado, proporcionam opções que nenhum outro enquadramento social permite, por outro, a qualidade de vida nos centros urbanos tem sido cada vez mais questionada, uma vez que têm surgido problemas a diversos níveis como na habitação, no trânsito e no transporte, na segurança, no lazer, no urbanismo, na preservação ambiental, que têm contribuído para a deterioração da qualidade de vida da população dos centros urbanos.

O espaço público é, por excelência, o sítio da e na cidade que nos permite identificá-la mediante as suas características. É através do espaço público que percorremos e conhecemos a cidade, uma perspetiva defendida por Indovina (2002), o qual chega, inclusivamente, a definir o espaço público como a própria cidade, por, de um modo geral, constituir um importante aspeto de identificação, quer seja pela ostentação de símbolos, quer por ser o lugar de encontro, de socialização, onde os habitantes da cidade se exprimem mediante a existência de grupos sociais, culturais e políticos e das suas diferentes expressões.

Na mesma linha de pensamento de Indovina, para Borja (2003, p.29) a cidade como lugar por excelência de sociabilização é considerada como um espaço público: *“é a cidade no seu conjunto que merece a consideração do espaço público (...)”*.

Porém, para Castro (2002), na perspetiva sociológica, a terminologia “espaço público” indicia uma certa complexidade, que começa na designação em si mesma e se inscreve no conceito¹⁰. Para Castro, o conceito de espaço público pode ser entendido a partir de duas visões opostas: por um lado, pelo regresso em força dos espaços públicos como elementos fulcrais dos projetos urbanos, inseridos em iniciativas de renovação urbana; por outro, pelo esquecimento da sua dimensão pública poder estar na origem da atual crise de coesão social e de crise de cidadania.

O termo “espaço público” surge, cada vez mais, como o *locus* de um apoio à investigação transversal às diferentes ciências, promovendo, fluentemente, novos paradigmas. O espaço público urbano consubstancia diferentes perspetivas de abordagem e de análise, do nível de desenvolvimento da sua estrutura, função, projeto, ao seu carácter semântico e social. Como tal, o espaço público urbano reúne diferentes significados e dimensões que, isoladamente, não se verificam, e considera-se que é aquele espaço que é do domínio do poder público e encerra em si o espaço da ação política (Serpa, 2004).

De acordo com Narciso (2009), a promoção do espaço público como ponto de partida para os grandes projetos de renovação urbana está, no fundo, associada a estratégias de promoção da cidade assentes no *marketing*, apenas dotado de uma formalização ocasional e particular que lhe confere o uso diferenciado. Apesar de o urbanismo ser o ator primordial na mudança é, também, o mais importante incitador de acumulação de capital. Para Narciso, o capitalismo descobriu no urbanismo um novo modo de reprodução do capital, refletindo lugares com uma nova especialidade, dimensão e configuração. E refere ainda que, para alguns autores (Harvey, 1992; Preteceille, 1988; Santos, 1996; Dantas, 1997), especialistas do planeamento urbano, a partir dos anos 90, na base anterior do planeamento (regulatório), o espaço era tido como um recurso a ser trabalhado com objetivos sociais, sendo, hoje em dia, visto como dimensão livre e autónoma a ser moldada de acordo com princípios estéticos.

Enfim, é tarefa difícil propor uma definição absoluta e única de espaço público, dadas as diversas faces que nele se interligam. Porém, o espaço público é um lugar aberto, de acesso ilimitado, um elemento estruturante e determinante do tecido urbano, que liga e separa diversos caminhos e lugares, em simultâneo com os seus atributos como sítio de passagem e de estadia edificado por diferentes atores quer na sua forma física quer vivencial.

Atualmente, o espaço público urbano, enquanto ponto estruturante da malha urbana, apresenta um vasto leque de tipologias com naturezas e especificidades próprias da cidade europeia e das cidades de outros continentes, com destaque para a diversidade tipológica das cidades americanas. Essas tipologias encontram-se refletidas por Brandão Alves (2003, pp.45-49) no Quadro 1.

Na definição do espaço público muito há a investigar tanto no que diz respeito à sua conceção quanto à sua prática, uma vez que, na generalidade, é na ambiguidade dos usos, intrínsecos à configuração do espaço público urbano, do edificado, e nas suas inter-relações que

¹⁰ Castro (2002) questiona se o termo deveria ser utilizado no plural ou no singular, ou se é correcto designar espaço público ou “espaço do público”.

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

reside a génese do problema, envolvendo os espaços onde se fixam as atividades: ruas e praças.

O espaço público tem sido esquecido na organização da cidade por se encontrar na fronteira entre a arquitetura e o urbanismo, onde a regulação está reduzida aos princípios de zonamento do uso do solo ou à engenharia de tráfego e, conseqüentemente, refletindo a impotência para conquistar harmonia entre a vida urbana e os veículos motorizados.

TIPOLOGIAS DE ESPAÇO PÚBLICO URBANO CONTEMPORÂNEO	
TIPO	CARACTERÍSTICAS
RUAS	
Ruas exclusivamente pedonais <i>Pedestrian mall*</i>	Ruas encerradas ao tráfego motorizado, mais frequentes nas baixas das cidades; provisão de elementos complementares ao movimento pedonal – rampas, plantas, bancos, quiosques, telefones públicos, esplanadas.
Percursos /eixos pedonais <i>Pedestrian sidewalks*</i>	Segmentos da cidade onde as pessoas se movem a pé. Na Europa, estão muito associadas aos caminhos, passeios e <i>nuances</i> do antigo “passeio público”.
Ruas predominantemente motorizadas <i>Transit mall*</i>	Ruas coletoras, com forte implementação de tráfego automóvel. Ligação fácil do centro da cidade às restantes partes ou entre estas. Coexistem as faixas <i>bus</i> e as faixas <i>lane fire</i> .
Ruas de tráfego restrito <i>Traffic restricted streets</i> <i>Town trails*</i>	Ruas usadas como espaço público aberto, por vezes arborizadas. Restrições ao acesso de veículos vs. prioridade aos peões. Partes da cidade articuladas através de (novos) tramos integrados. Uso planeado de ruas e espaços abertos para a reestruturação da malha urbana e para a educação ambiental (especialmente nos EUA).
PRAÇAS / LARGOS	
Praças / pracetas <i>Squares and plazas*</i>	Frequentemente associadas ao desenvolvimento histórico dos centros das cidades. Resultam de formas de planeamento, da concentração de atividades não habitacionais junto aos edifícios mais importantes, ou do simples encontro de ruas. Desenvolvimento e manutenção a cargo do poder público.
Pequenos largos	Em geral, resultantes do necessário desafogo entre edifícios ou do encontro de ruelas ou caminhos. Adquirem, frequentemente, um carácter semipúblico pela grande articulação com unidades tipológicas.
<i>Corporate plaza*</i>	Praça desenvolvida como parte integrante de novos edifícios de escritórios e/ou comércio, destinada à utilização do público em geral. Incrementadas na baixa das cidades e no desenvolvimento de parques de serviço, suburbanos. Construção e manutenção, geralmente a cargo dos proprietários e dos gestores dos complexos edificados.
MEMORIAIS	
Espaços de homenagem ou de celebração <i>Memorial*</i>	Espaços/ recintos públicos que memorizam acontecimentos ou personagens de importância local, regional ou nacional.
MERCADOS E FEIRAS / ESPAÇOS COMERCIAIS	
Largos de mercados e de feiras <i>Farmer's markets*</i>	Ruas ou espaços abertos ocupados por feiras ou mercados permanentes, periódicos ou sazonais, onde hoje se admite uma maior diversidade de produtos. <i>Nota:</i> Este tipo de atividades mercantis pode também acontecer nas ruas e seus alargamentos (caso de Portugal), nas praças, nos parques, jardins e áreas de estacionamento.
<i>Atria / indoor marketplaces*</i>	Espaços interiores privados, desenvolvidos na forma de grande átrio interior; corredor pedonal ou praça, encerrados em si. Em muitas cidades, inserem-se no sistema de espaços abertos. Desenvolvimento e manutenção privados, inseridos nos complexos edificados comerciais e de serviços.
Centros / núcleos comerciais centrais <i>Marketplace / downtown shopping center*</i>	Áreas interiores, comerciais, privadas, muitas vezes, resultantes da ocupação de edifícios reabilitados ou de novos edifícios plurifuncionais. Podem incluir espaços exteriores, articulados com os espaços interiores. Desenvolvimento e manutenção privados, inseridos nos complexos comerciais ou plurifuncionais.

Continua na página seguinte

TIPOLOGIAS DE ESPAÇO PÚBLICO URBANO CONTEMPORÂNEO	
TIPO	CARACTERÍSTICAS
ESPAÇOS VERDES	
Parque urbanos <i>Publics parks</i> *	Menos formais, enquadram-se nos sistemas de espaços abertos; pela sua dimensão, apresentam forte expressão na área da cidade. Desenvolvimento e manutenção de natureza pública; normalmente localizados perto do centro da cidade. <i>Nota:</i> Existem outras expressões inglesas para este tipo de espaços, os quais se diferenciam sobretudo pelas suas dimensões e localização na cidade – <i>public/central park</i> e <i>downtown park</i> ; os segundos podem ser tradicionais ou históricos ou resultantes de novos projetos para espaços abertos.
Jardins	Espaços mais formais, de dimensões variáveis, frequentemente envolvidos por edifícios ou localizados nas marginais dos rios ou de mar, especialmente memorizados pelas espécies animais e vegetais e pelos elementos lúdicos (fontes, lagos, parques infantis, etc.), destinam-se à utilização nas áreas duras. <i>Nota:</i> A estes espaços correspondem também os designados pela expressão inglesa <i>mini/vest-pocket park</i> .
<i>Commons</i> *	Grandes áreas verdes desenvolvidas, em especial, nas primeiras cidades novas inglesas. Os mais informais constituíram área de pastoreio, numa primeira forma. Hoje, são utilizadas para atividades de lazer.
<i>Neighborhood park</i> *	Espaços abertos criados em áreas residenciais; desenvolvimento e manutenção pública integrantes do sistema de espaços públicos abertos ou dos novos complexos residenciais. Não sendo destinados ao “verde” ou à polivalência, incluem, muitas vezes, recintos para recreio e desporto, que acabam por absorver, erroneamente, todo o espaço.
Recintos / Pátios <i>Playground / Schoolyard</i> *	Área de lazer nas unidades de vizinhança. Frequentemente, incluem o equipamento tradicional de diversão (mesmo para adultos) ou ainda formas inovadoras de ocupação dos tempos livres (ex.: <i>Adventure Playgrounds</i> – EUA., e <i>schooolyard</i> , de utilização comunitária/polivalente, onde pode dar lugar à educação ambiental. Podem coincidir com espaços intersticiais.
<i>Community open spaces</i> * <i>Community garden / park</i> *	Espaços criados pelos moradores em terrenos disponíveis das unidades de vizinhança (ex.: alguns jardins e áreas de recreio, frequentemente, em solo privado). Oficialmente, não integram os sistemas de espaços abertos das cidades e; por vezes, são substituídos por outros usos (habitação e/ou comércio).
Vias verdes <i>Greenways / parkways</i> *	Espaços criados pelos moradores em terrenos disponíveis das unidades de vizinhança (ex.: alguns jardins e áreas de recreio, frequentemente, em solo privado). Oficialmente, não integram os sistemas de espaços abertos das cidades e; por vezes, são substituídos por outros usos (habitação e/ou comércio).
Espaços intersticiais <i>Found spaces/everyday open spaces</i> *	Espaços abertos com acessibilidade pública permanente, por vezes, de transição (ou híbridos): escadarias, alargamento e cruzamentos de ruas pedonais, espaços colaterais aos edifícios, etc, usados por crianças, adolescentes e residentes. Outros: parcelas vazias e parcelas expectantes.
Frentes marginais de rio ou de mar <i>Waterfronts</i> *	Espaço aberto marginal adjacente a portos de rio e de mar, praias, lagos e lagoas, cais e ancoradouros.

*Termos anglo-saxónicos mais ou menos próximos da realidade portuguesa.

Quadro 1 | Tipologias de espaço público urbano contemporâneo

Fonte: Brandão Alves (2003, pp.45-49)

A questão passa, na maioria dos casos, pela falta de conhecimento arquitetónico, devido ao fosso existente no conhecimento das relações entre o domínio arquitetónico das formas, o património edificado e cultural e as competências e o poder de decisão, o que se traduz em dificuldades projetuais e, logo, em espaços públicos desajustados socioculturalmente que não respondem ao bem-estar social.

Em suma, como afirmámos noutra circunstância, (Machado & Neves (Coord.), 2011, p.37) “*geralmente o espaço público não é uma realidade intemporal, o espaço tem de se ajustar às diferentes necessidades, muitas delas decorrentes da moda*”, considerando-se que a moda é constituída por diversos estilos que podem ter sido incutidos sob vários aspetos e implicam o vestuário, a arquitetura, o *design* e o tempo, e

que se integram no simples uso de um determinado espaço que percorremos no quotidiano.

2.5. A cidade como atributo social

Na cidade, a sua morfologia e as relações interpessoais que nela se estabelecem repercutem-se como um atributo sociocultural que se manifesta na qualidade de vida do cidadão. A sua imagem e as interações que nela decorrem são vitais para determinar a primeira impressão que causa nas pessoas.

É na rua que se deve consagrar a percepção desse atributo, por ser, na sua génese, o local de encontro, de intercâmbio, de circulação e de comunicação. Para tal, a revitalização integrada da rua como lugar de encontros pessoais e de trocas, como espaço de convivência cívica e económica, e o alienar desta situação podem não levar à morte da cidade, mas aumentam os problemas sociais além dos de cariz ambiental.

A forma e a imagem da cidade são há muito uma enorme preocupação, e foram exaustivamente investigadas por Lynch (1960), que procurou identificar o significado da forma da cidade para os seus habitantes, os métodos de análise das formas urbanas e as características que as diferenciam umas das outras.

Aquele autor declarou que o aspeto e também a forma da cidade são importantes para quem nela habita e trabalha. O espaço urbano deve ter uma imagem humana, viva e memorável. Sugere um método, através do qual se ocupa da forma visual à escala urbana e oferece alguns princípios de desenho urbano. Explica como o desenho dos arruamentos, o enquadramento dos bairros e a manutenção das suas características são importantes para a humanização da paisagem urbana.

De acordo com o autor, a cidade é uma construção no espaço que pode ser percebida no decorrer de longos períodos e cada cidadão possui diversos pontos de associação com algumas partes da sua cidade, isto é, o residente de determinada cidade pode construir uma imagem dos espaços urbanos mediante lembranças e impressões diariamente vividas no contexto citadino.

Lynch (1960) considera a cidade como o produto de muitos construtores que atuam no sentido de modificar a estrutura objetivamente dada. Portanto, não é possível observá-la como um objeto que, embora possa apresentar-se estável por algum tempo, está continuamente em mudança. A sua teoria incide nos indivíduos que são capazes de desenvolver uma imagem do ambiente atuando sobre a sua forma física.

Deste modo, um cenário urbano intenso e integrado é capaz de produzir uma imagem definida, podendo também desempenhar um papel social e, assim, oferece-se como um material objetivo na construção de símbolos e representações coletivas da comunicação do grupo. A cidade possui um sólido e poderoso significado expressivo, ou seja, ela é, em si, um forte símbolo social.

É possível perceber imagens públicas no meio urbano. Essas imagens são mentais e comuns a um vasto número de habitantes de uma cidade. Elas são a interação de uma única realidade objetiva, de uma cultura e natureza fisiológica comuns aos cidadãos de um determinado local. Assim, Lynch (1960) descreveu a imagem ambiental de um lugar observando os três elementos da sua composição: identidade (que é

a diferenciação do objeto enquanto entidade separável, isto é, a individualidade ou unicidade do mesmo); estrutura (que é a relação espacial do objeto com o observador e com outros objetos); e significado para o utilizador (*i.e.*, o significado que o objeto deve possuir para o observador, seja ele prático ou emocional), conforme esquematizado na Figura seguinte.

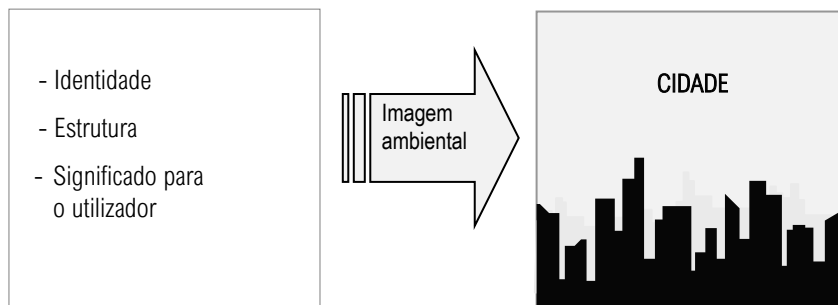


Figura 2 | Elementos que definem a imagem ambiental da cidade, segundo Lynch (1960)

Deste modo, atesta-se que um ambiente poético e simbólico, que fale dos indivíduos e da sua complexa sociedade, das suas aspirações e tradições históricas, do cenário natural, dos movimentos complexos e funções do mundo urbano, tem a habilidade de estabelecer o sentido do lugar e o sentimento de pertencer.

Os lugares existentes são diferentes, e se, por um lado, existem lugares movimentados e seguros, por outro, subsistem lugares abandonados e evitados. Estes últimos, por seu turno, não evidenciam o sentimento de segurança, já que a sensação de estar seguro está intimamente ligada à vitalidade intrínseca do local. Havendo trocas, encontros e conversas em qualquer horário, os ambientes terão múltiplos usos, serão apropriados pela comunidade e os espaços terão sustentabilidade económica e social.

Assim, o medo no plano da reedificação constante do cidadão em relação aos espaços e aos atores da cidade (Fernandes & Neves, 1999) parece assentar numa “*experiência do alien*” (Fernandes, 2004, p.98). Este *alien* corresponde à figura e presença do estranho e desconhecido, percebido enquanto agente e enquanto espaço, pelo que instiga uma análise a partir das mudanças na forma física da cidade, nas dinâmicas populacionais e na ocorrência de novas figuras na sua paisagem, fenómenos que vêm sublinhar o que Fernandes (2003) denomina a “*imagem predatória da cidade*”. A suposição predatória funcionaria como uma grelha de leitura das interações com o próximo, assente na convicção da perigosidade do espaço urbano.

Em suma, a imagem da cidade funciona como um atributo social gerador de mais-valias conducentes à qualidade de vida dos cidadãos, o que se traduz numa efetiva segurança urbana para a qual muito contribuem os aspetos expressos no esquema apresentado na Figura que se segue.

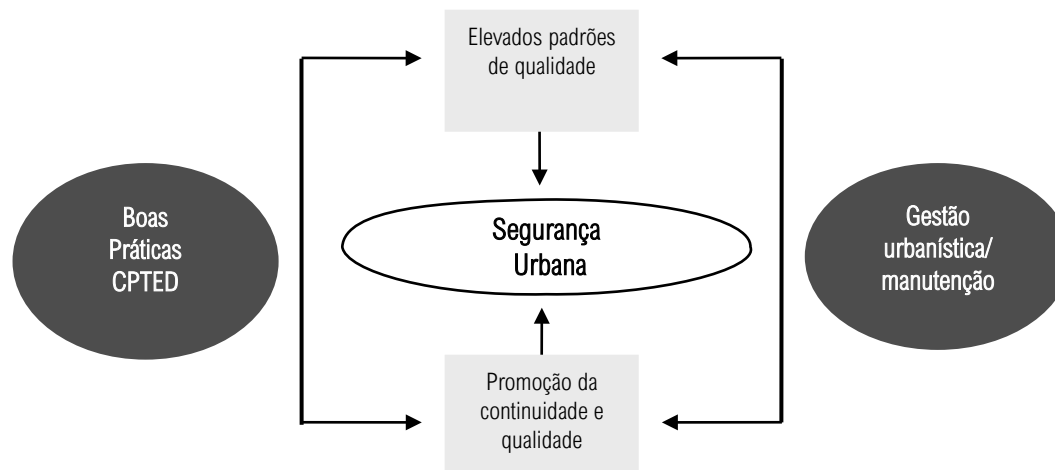


Figura 3 | Ações que contribuem para uma segurança urbana efetiva

2.6. Qualidade de vida e segurança nos espaços públicos urbanos

A cidade é o palco onde ocorrem mudanças sociopolíticas e socioculturais, de conflitos étnicos e religiosos, dos fluxos migratórios transnacionais e comunicacionais, de imensas reformas geopolíticas e de atividades transgressoras.

Contudo, a cidade, em geral, e os espaços públicos, em particular, têm de oferecer a todos os cidadãos a oportunidade de acesso a modelos de vida sustentáveis, com adequada resposta à frenética vida citadina dos dias que correm, onde o peão coabita com o automóvel. Isto obriga a uma abordagem ecossistémica e holística da cidade, que passa, inevitavelmente, pela análise da gestão do espaço público urbano, para que esta seja efetiva e, por consequência, se traduza em mais conforto, bem-estar, qualidade de vida e segurança na cidade, nunca alienando a relação *per si* que determinadas morfologias urbanas estabelecem com o quadro social que lhes está associado.

A avaliação e monitorização dos atributos da qualidade de vida e segurança no ambiente urbano é um procedimento fundamental na gestão político-administrativa dos países e dos respetivos municípios, que se afigura cada vez mais uma prioridade: bem-estar, qualidade de vida e segurança são condições que se encontram na base dos direitos do cidadão, consagrados em Portugal na Constituição da República Portuguesa (CRP), no artigo 9.º, alínea d)¹¹ e no artigo 27.º.

¹¹ Que refere o facto de o Estado ter como uma das suas tarefas fundamentais “promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais”.

Ora, a qualidade de vida urbana e a capacidade das cidades para atrair investimentos e ativos qualificados estão muito relacionadas, e pelo mundo fora assiste-se ao processo de crescimento das cidades que, em boa parte, decorre da verticalização concentrada, principalmente nas suas áreas centrais, acarretando uma elevada concentração populacional e uma sensível modificação na qualidade de vida.

O desenvolvimento das cidades é frágil e influencia a respetiva segurança e qualidade de vida. E quando o incremento é desestruturado, estas ficam inevitavelmente comprometidas, gerando-se, deste modo, pólos potencialmente vulneráveis quer à concentração de infratores quer à prática de comportamentos desviantes.

Nas cidades, qualidade de vida *versus* segurança tornou-se o paradigma das administrações municipais nas cidades do mundo inteiro. A definição de critérios que possam avaliar a qualidade e a segurança do ambiente urbano tornou-se necessária, e as medidas objetivas para a sua gestão, baseadas em dados mensuráveis, ainda estão em desenvolvimento em diversos países do mundo.

Todavia, o assunto não é apenas um tema da atualidade. Para Coaffee (2003), o que desde sempre nos reporta ao início da urbanização civilizacional é a defesa contra os “outros” e contra os elementos da natureza, e sempre foi um fator que influenciou a estrutura e a paisagem urbanas. Na relação do comportamento humano com o ambiente, amplamente estudada por Crowe (1991), o crime e a insegurança têm sido o fulcro das preocupações de vários especialistas de diferentes áreas interdisciplinares.

Ao longo da história têm surgido diversos exemplos de defesa/segurança como nos lega a arquitetura militar ou “defensiva” refletida nos castelos. Locais privilegiados de cotas elevadas foram sempre considerados um fator de segurança por permitirem o controlo do espaço envolvente, aumentando simultaneamente a capacidade de vigilância e desfavorecendo o acesso dos invasores.

A segurança nas cidades surge desde a sua conceção clássica, porquanto as cidades foram criadas precisamente para os seus habitantes encontrarem um espaço de proteção no qual pudessem ter segurança. Contudo, o passar do tempo fez alterar as condições de vivência na urbe, cujo desenvolvimento dos grandes centros urbanos se tornou sinónimo de medo e de crime (Davis, 1998).

Desde os anos 50 do século passado, tem havido um particular interesse pelos assuntos inerentes a soluções arquitetónicas e de utilização do espaço que contribuam para tornar certas zonas mais seguras e, simultaneamente, reforçar o sentimento de segurança nos transeuntes, introduzindo melhorias físicas, redesenhando os espaços públicos e semipúblicos de modo a terem mais utilização, maior vigilância e, sequentemente, mais segurança e melhor qualidade de vida (Colquhoun, 2004).

Mas só na década de 1960 surgem os estudos sobre a relação entre o comportamento urbano e o ambiente, sendo a partir dessa altura que as principais teorias criminologistas manifestaram indícios de alguma incapacidade para minimizar o crime (Gilling, 1997, 1999). Nos últimos anos, retomou-se a tradição da escola de Chicago, em que a dinâmica contextual das comunidades urbanas passa a ser o foco das análises para a compreensão da criminalidade e da violência (Sampson, 2002; Beato, 2000, 2001; Abott, 1997, Johnson, Williams, Dei & Sanabria, 1990; entre outros).

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

Atualmente, decorrendo do avanço das tecnologias, existem novas abordagens da concepção e gestão dos espaços públicos com vista à qualidade de vida e segurança urbana que permitem novas técnicas de análise espacial e de capacidade computacional para análise de dados (Campos, 1997; Hillier, 2001; Dalton, 2001; Medeiros, Holanda & Trigueiros, 2003; Trigueiros & Medeiros 2003; Serdoura, 2008).

Para a obtenção de qualidade de vida e segurança no espaço público urge combater o crime, atuando em situações nas quais os cidadãos se encontram perante uma multiplicidade de crimes que prejudicam a sua qualidade de vida, sobretudo o consumo e o tráfico de droga, os furtos por esticção, os roubos na via pública, os assaltos a residências e estabelecimentos, os furtos de e em veículos e a violência urbana (Teixeira, Lourenço, & Piçarra, 2006).

Para Engelstoft e Jensen-Butler (1992), todas as cidades enfrentam questões de política que pedem importantes resoluções respeitantes a quatro medidas da sustentabilidade urbana:

- a. Eficiência económica;
- b. Equidade social e espacial;
- c. Controlo das externalidades negativas; e
- d. Questões orçamentais.

Estes vetores de política estão fortemente relacionados e influenciam a qualidade de vida e segurança. Por um lado, uma gestão urbana centrada na procura de eficiência traz prosperidade económica e aumenta as capacidades orçamentais; embora conduza a problemas de equidade — bairros pobres, áreas de insegurança. Por outro, privilegiar a equidade pode bloquear a atividade económica e restringir os orçamentos das cidades (importantes gastos públicos). A administração urbana, ao optar por uma política de eficiência, gera não só oportunidades de crescimento económico mas também externalidades ambientais, como sejam a congestão de tráfego ou a poluição ambiental.

Em sociedade, o homem enquanto ser social interage com outros indivíduos pertencentes ao seu *habitat* natural. Essas interações sucedem-se nos espaços públicos urbanos, razão pela qual estes se constituem como agentes estruturantes e organizativos da construção urbana, que permitem uma ação equilibrada do sistema urbano, apresentam um papel integrador, ao possibilitar a ligação e continuidade territorial, e fortalecem laços sociais, ao criarem “palcos” de diversas manifestações (como as sociais), que cooperam para a qualidade de vida. Os espaços públicos urbanos individualizam-se como cunhos de identidade da cidade, designam simbolismo (político e cultural), ostentam diversas funções e variados usos específicos e acolhem utilizadores de grupos sociais distintos — e. g. moradores, visitantes, turistas e outros utilizadores sob forma individual e/ou coletiva — que anunciam diferentes expectativas relativamente ao mesmo espaço público.

O conhecimento e entendimento das características físicas da malha urbana, quer sejam consequentes de opções urbanísticas planeadas, quer resultem do crescimento casuístico constante e não planeado das cidades, revelam-se intransponíveis num debate relativo à

criminalidade e ao sentimento de segurança ou medo em ambiente urbano. A segurança dos cidadãos é compreendida numa ótica holística, incluída na promoção da qualidade de vida e do ambiente urbano, e que se mensura em escalas de satisfação das populações nas cidades em que vivem (Machado, 2008).

A oferta do sentimento de segurança e de proteção é uma condição fundamental do espaço público urbano, e a sua ausência (ou ameaça) manifesta que a cidade não cumpre uma das suas funções basilares, ou seja, a segurança dos que nela habitam ou para ela se movem. Nas cidades, o risco de insegurança, seja pelo medo do crime, seja pela falta de adesão ao sistema normativo da sociedade, influencia a qualidade de vida, acarretando grandes custos para os habitantes, que assim veem o seu modo de vida ser involuntariamente alterado (Heitor, 2007; Machado, 2008).

Para garantir a qualidade de vida e segurança nos espaços públicos urbanos, é fundamental atuar na prevenção da criminalidade, sendo a intervenção a montante da ocorrência de atividades delituosas e transgressoras essencial para diminuir a criminalidade efetiva e oferecer ao cidadão modos de vida mais seguros e que tenham em conta os direitos e as liberdades das pessoas (Gomes, 2007).

2.7. Fatores para a qualidade ambiental e a segurança do espaço público urbano

Para a qualidade ambiental concorrem os fatores físicos do espaço e os fatores bioclimáticos, sendo especialmente estas características que contribuem para a permanência ou não de um indivíduo num determinado local. Dito de outro modo, a qualidade ambiental do espaço auxilia na sua utilização.

O lado físico do espaço está relacionado com equipamentos, mobiliário, manutenção, infraestruturas, entre outros fatores. Quanto às questões bioclimáticas, estas dizem respeito às ambiências do espaço caracterizadas por vento, humidade, temperatura, aroma, luz, cor, bem como a questões culturais, sociais e históricas. Ambos os fatores físicos e bioclimáticos, se forem conveniente e adequadamente utilizados, proporcionam um espaço com qualidade ambiental, ou seja, com conforto ambiental, promovendo cidades sustentáveis.

Adotando a lógica do conforto ambiental como elemento promotor da utilização do espaço, é possível apurar que o desenho urbano pode ser parte do problema, caso não contemple este aspeto do conforto ambiental na solução. O desenho do espaço público, sem a incorporação de zonas bioclimáticas sustentáveis, produzirá um sítio com baixa qualidade ambiental, com possibilidade de subutilização e sem apropriação, que facilita a delinquência, e consequentemente, a insegurança.

As cidades são *habitats*, cujos ecossistemas são complexos, muitas vezes reveladores de que o uso e a ocupação do solo urbano se estabelecem de maneira não pré-determinada, desenvolvendo-se a forma urbana no tempo, por caminhos previsíveis e imprevisíveis, como resultado de complexos e sobrepostos, mas também entrelaçados diálogos e intercâmbios culturais, económicos e geracionais (Spirn, 1989).

Nesta perspetiva, para uma cidade ser sustentável tem de satisfazer as necessidades atuais sem pôr em causa as futuras, promovendo a qualidade de vida dos seus habitantes. De facto, uma sociedade urbana equilibrada, segura e sustentável deve ser representada por uma

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

imagem de regulação ou, no mínimo, por algum controle das ameaças, reais ou percebidas, ao conforto dos seus cidadãos (Cozens, 2002).

Assim, face ao cruzar da informação obtida na literatura especializada, considera-se que os fatores suscetíveis de influenciar a qualidade de vida e segurança em ambiente urbano são:

a. Fatores físico-ambientais:

- i) *Habitat* – Os locais e respectivas condições ambientais onde se estabelecem as populações de uma determinada comunidade que estão suscetíveis a vulnerabilidades passíveis de causar alterações neste fator. As vulnerabilidades deste agente estão, geralmente, associadas à introdução de elementos de outras minorias étnicas;
- ii) Morfologia do espaço urbano – Este fator trata aspetos exteriores do meio urbano e as suas relações recíprocas, definindo e explicando a paisagem urbana e a sua estrutura. A forma (volumes e vazios), dimensão, qualificação dos espaços e dos usos (pedonais, recreio), influenciam determinantemente a qualidade de vida e segurança em ambiente urbano;
- iii) Tipologias de construção e respetivos usos – Os diferentes tipos de construção e os usos associados a essas mesmas tipologias têm forte influência no quotidiano dos cidadãos, tornando este fator uma variável que também condiciona a qualidade de vida e a segurança;
- iv) Conforto ambiental – Os espaços a “céu aberto” carecem de conceções bioclimáticas que considerem os fatores climáticos do sítio, uma vez que estas condições podem condicionar a utilização do espaço público por, garantidamente, influenciarem a qualidade de vida e a segurança das pessoas.

b. Fatores sociais:

- i) Nível cultural – As distintas competências culturais dos indivíduos, que, por vezes, originam (ou fomentam) desigualdades (ou discrepâncias) entre as partes e/ou o todo das populações de cada comunidade, são igualmente relevantes no que diz respeito à qualidade de vida e à segurança em ambiente urbano;
- ii) Nível económico – A capacidade de compra dos diferentes indivíduos é, por vezes, muito díspar e acaba por se tornar numa alavanca de desconforto para as partes menos privilegiadas, o que se traduz muitas vezes na promoção da prática de atividades delinquentes;
- iii) Emprego / desemprego – A condição de estar ou não estar empregado e desempenhar uma função, ocupar um cargo, ter uma ocupação, onde se aplica algo ou se faz uso de alguma coisa, leva à adoção de diferentes tipos de comportamento que, igualmente, se refletem no objeto em estudo;
- iv- Grau de escolaridade – O nível de habilitações literárias, por vezes, também tem repercussões na atitude dos cidadãos, que se podem sentir mais bem ou mais mal-enquadrados em determinados ambientes sociais;

v- Minorias étnicas e religiosas – Em Portugal, diferentes minorias étnicas e religiosas conviveram desde sempre com a população cristã dominante, ou com ela se misturaram (com alguns exceções onde se extremaram diferenças e evidenciaram ódios). É o caso das comunidades judaica e muçulmana, às quais se vieram juntar, mais tarde, comunidades multiculturais e/ou religiosas e, há poucos anos, diversos grupos oriundos de países de língua oficial portuguesa e do Leste europeu.

A mobilidade geográfica, os grandes fluxos migratórios e a interculturalidade urbana obrigam a um constante aprofundamento do nosso conhecimento acerca das minorias, nomeadamente no que respeita às condições em que vivem, às atividades a que se dedicam e ao modo como se processa o seu relacionamento com a restante população. Por vezes, pelo seu comportamento e pela diferença que introduzem nas sociedades a que chegam, determinados comportamentos que desestabilizam a qualidade de vida e a segurança em ambiente urbano são geradores de atitudes suscetível de desencadear reações de tensão que podem afetar, ainda que indiretamente, a coesão social, com reflexos nos sentimentos de segurança dos diferentes grupos afetados.

A Figura 4 ilustra a inter-relação entre fatores físico-sociais e fatores meramente sociais que determinam a qualidade de vida e a segurança em ambiente urbano.

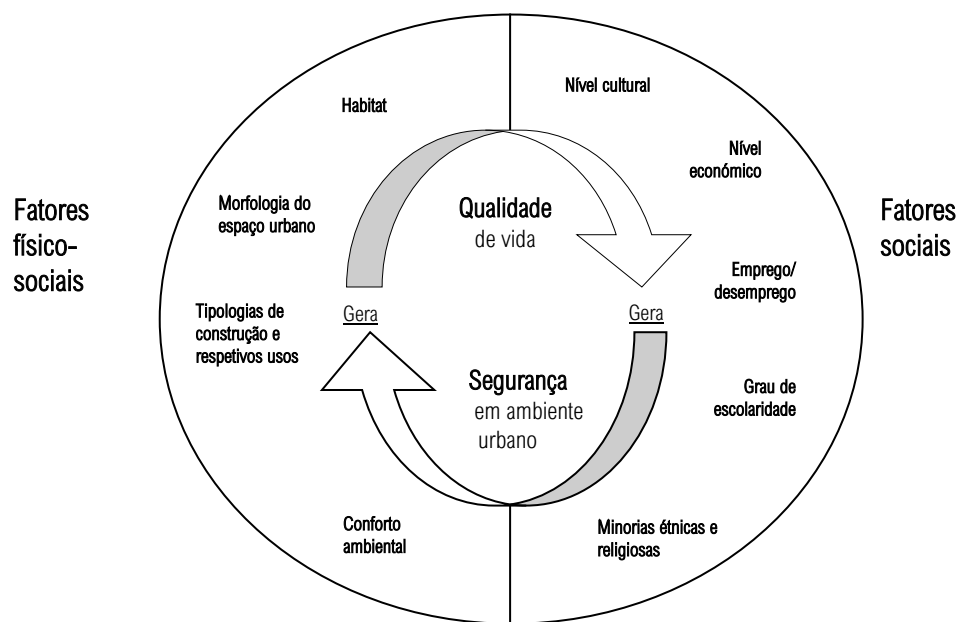


Figura 4 | Fatores que poderão influenciar a qualidade de vida e a segurança em ambiente urbano

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

O uso e a ocupação do solo urbano têm obedecido a critérios que justificam as críticas dos especialistas nas questões urbanísticas, ambientais e de segurança urbana. O planeamento urbano tem dado mais relevância ao cumprimento dos índices urbanísticos do que à funcionalidade e qualidade dos espaços produzidos, permitindo que no espaço urbano predomine um processo de ocupação determinado pela especulação imobiliária e por regras de mercado que, hoje, se revelam muito frágeis.

Tal deve-se ao facto de nas tomadas de decisão relativas ao planeamento territorial, o decisor acabar, muitas vezes, por aprovar projetos e medidas que têm em conta, unicamente, critérios políticos assentes em instrumentos técnicos desadequados. Daí resulta que as cidades se organizam sem ter em conta nem a funcionalidade nem o conforto e a segurança que são indispensáveis à qualidade de vida de quem nelas habita.

Naturalmente, novas realidades surgem das diferentes vivências urbanas, sendo que estas, quando se afastam do padrão dominante, geram comportamentos sociais ou antissociais, designadamente:

- Comportamentos desviantes, (incivilidades, i. e. atividades transgressoras que se traduzem em incidentes e pequenos delitos);
- Comportamentos agressivos (designadamente a prática de crime);
- Comportamentos de insegurança e de medo.

Assim, as diferentes vivências sociais e culturais interferem, mesmo que indiretamente, no sentimento de (in)segurança, e consequentemente, no conforto urbano e na qualidade de vida, como é possível verificar na Figura 5.

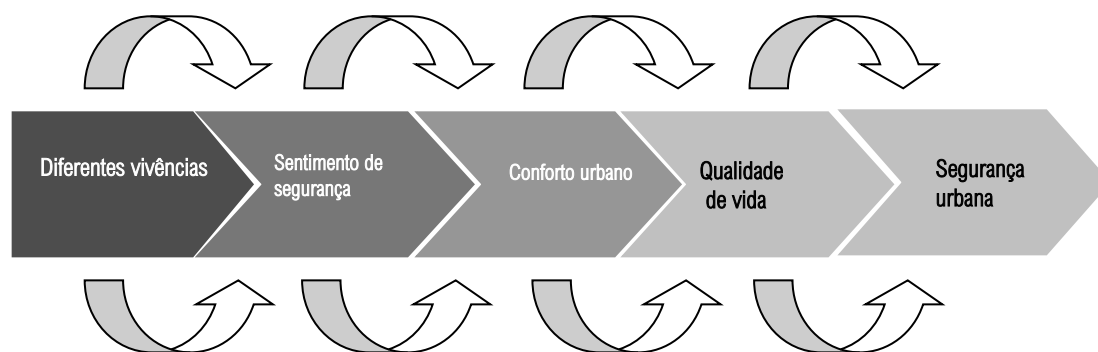


Figura 5 | Aspetos comportamentais que contribuem para o aumento ou diminuição da qualidade de vida e da segurança urbana

Segundo Fernandes (2007, p.103), a revolução industrial, impulsionadora da legislação urbana estimulada pela pressão da atividade económica e da dinâmica social *“fez com que aparecessem, em meados do século (XIX) as primeiras leis urbanísticas cuja razão primeira é, exatamente, a degradação das condições de vida nas cidades (...)”*.

Posteriormente, com a aprovação da Carta de Atenas, em 1933, contendo os princípios do urbanismo moderno, emerge uma efetiva preocupação com a qualidade de vida nas cidades, que, no entanto, a sua aplicação prática não evidenciou. A teoria e a prática urbanísticas, muito marcadas, especialmente na Europa na era pós Segunda Guerra, pela necessidade de promover alojamentos e equipamentos e refazer as cidades destruídas, preparando, ao mesmo tempo a expansão urbana que a expansão demográfica impunha, centraram-se demasiado na forma da cidade. Daqui resultou que o seu uso e funcionalidade nem sempre se ajustaram às necessidades e expectativas dos grupos sociais que vieram a habitá-las, situação que se acentuou, a partir da década de 60 do século passado, na Europa, com os grandes fluxos migratórios para França e Alemanha.

As questões urbanas, com destaque para os assuntos da habitação, passaram a ser o foco do desenvolvimento e da melhoria das condições de vida dos habitantes em prol da qualidade de vida que tem por base o bem-estar dos indivíduos em todas as suas formas, quer seja físico, mental ou intelectual. O que, consequentemente, incide na satisfação do cidadão em relação aos fatores exteriores a si próprio, ou seja, ao ambiente como um todo, onde se inscrevem, também, as questões da segurança. Este estado de coisas acentua a importância das questões da habitação na teoria e na prática urbanística e nas questões relativas à segurança urbana (Fadigas, 2010).

Deste modo, a qualidade de vida *versus* segurança tornou-se um desafio a ser estudado neste novo milénio, porque a qualidade urbana só existe quando existe segurança, tornando-se necessário conciliar os avanços tecnológicos e sociais com a melhoria das condições de vida e segurança da vida urbana. Impõe-se, por isso, uma reflexão sobre os processos de planeamento e projeto urbano.

2.8. Expectativas perante os espaços públicos urbanos

A qualidade de vida das populações urbanas está intimamente relacionada com o ambiente onde habitam e com as suas expectativas quanto à satisfação das suas necessidades, face ao que a cidade lhes pode proporcionar.

Para Oliver (1997), a importância do nível da satisfação pode ser analisada do ponto de vista do consumidor, não só da empresa e da indústria, mas também da sociedade. Numa perspetiva desta última, diversas investigações realizadas no âmbito da qualidade de vida sugerem que os membros da sociedade mais satisfeitos obtêm melhores resultados na vida, sejam eles em termos de saúde, finanças, ajustamento social ou mental. Apesar da importância reconhecida do estudo da satisfação, não existe uma definição consensual, diferindo as várias descrições no que respeita à abordagem e especificidade. Segundo Johnson e Matthews (1997), a satisfação possui uma base emocional e é um processo avaliativo entre o que é recebido e o que é esperado.

Desta forma, satisfação e qualidade percebida são conceitos muito próximos, sendo extremamente difícil distingui-los. Com efeito, a

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

qualidade global de um serviço depende do encontro entre as expectativas e as percepções do nível de desempenho e pode ser medida através de cinco dimensões que lhe estão subjacentes: elementos tangíveis, confiança, fiabilidade, empatia e rapidez (Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1985). No entanto, segundo Oliver (1980), também a satisfação do cliente resulta da comparação das expectativas com o desempenho do produto ou serviço.

As expectativas e os desejos relativamente ao uso e apropriação dos espaços públicos urbanos referem-se ao modo como cada um, individualmente ou em grupo, se relaciona com o território que habita e com o modo como as diferentes morfologias condicionam o seu uso.

De acordo com Ngobo (1997), para distinguir a qualidade percebida da satisfação, importa reter três ideias-chave:

- 1ª - A satisfação resulta de todas as dimensões ligadas ou não à qualidade do produto/serviço.
- 2ª - A satisfação específica de uma transação está parcial ou totalmente relacionada com aspetos emocionais, enquanto a qualidade percebida é mais cognitiva.
- 3ª - As percepções de qualidade não exigem uma experiência com o prestador de serviço, enquanto a satisfação é essencialmente experimental.

Fica, portanto, clara a importância do conhecimento e compreensão dos fatores que contribuem para a qualidade de vida das pessoas e da sua satisfação relativamente à segurança nos espaços públicos urbanos. Até porque os espaços mais adequados às funções que neles decorrem acabam por ser os mais seguros.

Os atributos que influenciam a qualidade de vida em ambiente urbano e a segurança, preponderantes no conforto ou desconforto físico e/ou psicológico, prendem-se sobretudo com o maior ou menor isolamento social, com o quadro social e com a morfologia do desenho urbano, podendo esta abordagem ser complementada com as cinco dimensões de avaliação da qualidade propostas por Parasuraman, Zeithaml & Berry (1985).

O espaço público urbano é, no entanto, muitas vezes negligenciado no que respeita aos seus aspetos intrínsecos, que decorrem do contexto organizacional e do planeamento das cidades onde se inserem, daí resultando a degradação, geradora de diferentes tipos de comportamento que conduzem à insegurança. O planeamento urbanístico, em todas as suas fases, deve ter em consideração a funcionalidade do espaço público, a sua eficiência e a sua adequação à satisfação das necessidades e expectativas das populações. Por isso, importa refletir sobre as seguintes questões:

- a. O ambiente físico, em geral, proporciona um “bom” comportamento dos seus utilizadores?
- b. Como adequar necessidades de personalização e territorialidade no ambiente urbano?
- c. De que forma o *layout* do desenho urbano ter influência na vivência coletiva?

- d. Qual o nível de satisfação dos cidadãos relativamente à cidade?
- e. Como está o ambiente social no espaço público? E as relações entre os membros da comunidade? E entre comunidades?
- f. As características do desenho urbano têm causado conforto/desconforto aos seus utilizadores?

Estas são apenas algumas das questões sobre o modo como o ambiente físico e social pode interferir na qualidade de vida e na segurança em ambiente urbano. A promoção da qualidade de vida e da segurança envolve, geralmente, a elaboração de projetos específicos para prevenir ou sanar problemas, apelando, sempre que possível, à participação pública, isto é, participação daqueles que vivem permanente ou sazonalmente nas áreas em causa.

No que diz respeito à vivência dos espaços públicos urbanos e à forma como estes são apropriados à luz do dualismo homem-ambiente, importa recuperar o paralelismo estabelecido por diversos epistemólogos teóricos do final do séc. XIX até aos nossos dias. Com efeito, desde Vygotsky¹² (1978), Piaget¹³ (2002) e Wallon¹⁴ (1986) até Popper¹⁵ (2003), Morin¹⁶ (1996), entre outros, muito se tem estudado relativamente ao processo de desenvolvimento humano enfatizando, cada qual, determinadas características da relação homem-ambiente, o que para nós se traduz na analogia com a dialética cidadão-espço público urbano.

De forma implícita ou explícita, estes autores atribuem importância à interação de fatores cognitivo-afetivos, relacionais e sociais no pleno desenvolvimento do indivíduo. Considerando esse aspeto, cabe salientar que a interação desses fatores ocorre num espaço físico e temporal o qual tem uma importância fundamental no comportamento e expectativas das pessoas que nele convivem.

Assim, admitindo-se que as cidades são a expressão de sociedades complexas, em que os cidadãos têm pensamentos e atos igualmente complexos, podemos questionar o seguinte:

- a. Como se pode ajudar a avaliar a funcionalidade, adequação e preservação de ambientes urbanos desde o seu planeamento até à sua ocupação?
- b. Como atuar sobre os ambientes urbanos e garantir a qualidade de vida e segurança?
- c. Como é que as características ambientais das cidades têm influenciado o comportamento e segurança das pessoas, o trânsito, o

¹² Lev Vygotsky, 1896-1934.

¹³ Jean Piaget, 1896-1980.

¹⁴ Henri Wallon, 1879-1962.

¹⁵ Karl Popper, 1902-1994.

¹⁶ Edgar Morin, nascido em 1921.

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

lazer, as relações de vizinhança?

- d. Como se caracterizam e qual o uso dos espaços públicos existentes nos centros urbanos? A utilização destes espaços tem favorecido a circulação, o transporte, a segurança, entre outros aspetos?
- e. A opinião dos cidadãos/utentes tem sido considerada no planeamento dos ambientes das cidades? Até que ponto ela é importante?
- f. Porquê desenvolver programas de educação ambiental, segurança e lazer com a participação da comunidade urbana?

Eliminar ou, pelo menos, minimizar a insegurança é o grande objetivo. Deixemos, por conseguinte, de falar pela negativa, cujo estigma já é suficientemente redutor. Pretendemos aumentar a segurança urbana promovendo um uso seguro dos espaços públicos que levará, incondicionalmente, ao aumento do nível de conforto urbano e, numa fase posterior, à melhoria da qualidade de vida, através de boas práticas que promovam elevados padrões de qualidade¹⁷

Perante o exposto e de acordo com Cidrais (1998), o contexto de globalização e a crescente competitividade dos territórios levam a que, à semelhança das empresas, aqueles tenham necessidade de desenvolver estratégias ativas de afirmação, recorrendo à mobilização de todos os recursos disponíveis para atrair e fixar os fatores de desenvolvimento. Esta estratégia, assente na identidade urbana por via da participação no espaço público, estabelece uma conjuntura suscetível de ocorrer num território herdado, porque equaciona as distintas possibilidades de intervenção, sendo o seu resultado incitador de competitividade qualitativa e excelência territorial.

A segurança é, assim, um fator importante na aplicação das cidades como espaços atrativos para o investimento, a criação de riqueza e a promoção da qualidade de vida urbana e, como tal, está presente em todas as estratégias de *marketing* urbano e territorial.

2.9. Segurança *versus* insegurança

A segurança é um conceito de múltiplos sentidos inicialmente associado apenas às condições de defesa contra os inimigos externos (conceito de segurança nacional) e que agora se entende como um direito básico de cidadania. Tanto a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁸ como a Constituição da República Portuguesa¹⁹ consagram este princípio basilar. Como direito universal e coletivo, a segurança é uma condição de garantia das escolhas possíveis para o exercício pleno das condições de vida permitidas pelas circunstâncias económicas, sociais, políticas e culturais para que se torne possível uma crescente e sustentável qualidade de vida.

A criminalidade não tem fronteiras e, com base neste pressuposto, foi criada a Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade (em 28 de maio

¹⁷ Tal como representa a figura n.º3, designada por: "Ações que contribuem para uma segurança urbana efetiva".

¹⁸ No artigo 3.º, "Todo o individuo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal".

¹⁹ No artigo 27º., "Todos têm direito à liberdade em segurança").

de 2001). Assim, de acordo com n.º 3 do artigo 1.º da decisão do Conselho de 28 de maio de 2001, visa abranger *“todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação”* (JOCE, 2001).

Neste contexto, a segurança é um conceito que se associa às condições sociais e culturais de cada momento e às condições em que decorre a vida das diferentes sociedades. Não é, por isso, uniforme o seu entendimento, ainda que o seja nas sociedades de matriz ocidental como a nossa. Razão por que, em muitas situações, a segurança, mais do que um direito, ainda é apenas uma expectativa (Sarmiento, 2010).

Sendo a segurança um conceito e uma realidade que muito dependem das condições de vida, da cultura, da organização espacial dos territórios e dos espaços habitados, urbanos e rurais, é no plano dos comportamentos individuais e coletivos que a sua presença se manifesta. Com mais ou menos evidência, consoante o modo como cada sociedade ou grupo social a assume enquanto parte integrante da sua identidade e do papel que desempenha na criação dos níveis de conforto e da qualidade de vida que são desejáveis e expectáveis. Nas cidades, especialmente nas de maior dimensão, onde a multiplicidade social é mais evidente e os comportamentos mais diversificados, a segurança urbana é uma questão essencial na definição da sua coesão interna e na sua funcionalidade.

A insegurança urbana, situação que decorre da ausência de segurança, é, por isso, um dos mais importantes problemas urbanos, não só pelo que significa em termos de desconforto, mas também de ocorrência elevada de incividades, atos delituosos ou criminais (Machado, 2006). Daqui surgem os medos, nem sempre objetivados, assentes na ameaça, ou suspeita, da probabilidade de ocorrência de crimes ou de outros atos delituosos.

Como refere Ascher (2010, p. 75): *“as cidades sempre foram ambivalentes do ponto de vista da segurança, garantindo ao mesmo tempo proteções diversas, mas suscitando igualmente toda a espécie de perigos.”* Esta dualidade implícita na natureza da cidade, no conforto e insegurança comprovados pela realidade dos fenómenos e vivências, que pode transformar em riscos o que são oportunidades, afeta, significativamente, as relações sociais e a coesão interna da cidade.

A segurança na cidade está associada a um leque diferenciado de fatores e relacionados com o uso que dela se faz; tomando como seguros os espaços e as ações que fazem parte do uso e da vida quotidiana. Deste modo, a mudança de trajetos, horários, o uso dos espaços públicos e formas de lazer são exemplos de alterações de comportamento frequentes que podem criar insegurança. Com o que, simultaneamente, se origina um novo fenómeno gerador de novos modelos de relações pessoais e espaciais que conduzem à segregação social e espacial.

A segurança deve ser considerada um direito de cidadania, porque significa liberdade (respeito pelo indivíduo) e ordem (respeito pelas leis e pelo património), elementos fundamentais para o desenvolvimento económico e social e para a coesão interna da sociedade. Por seu lado, a

violência consiste em todo ou qualquer ato ou omissão praticado, individual ou institucionalmente, contra o ser humano, que viole a sua integridade e individualidade física, moral, psicológica, emocional, sexual, étnica, cultural e social. A violência é um comportamento que causa dano a outra pessoa, ser vivo ou objeto; ela invade a autonomia, a integridade física ou psicológica e mesmo a vida do outro e corresponde a um uso excessivo de força, além do necessário ou esperado. A insegurança urbana, como situação própria, entende-se como o resultado de uma forma ou percepção do meio que o identifica como inadequado ao uso confortável e pleno em condições que estimulam a sua apropriação integral.

A insegurança representa, hoje, um fator determinante de qualidade de vida urbana e, como tal, a investigação urbana tem-lhe dedicado uma atenção crescente nas mais diversas perspetivas (Roché, 1994; Fernandes & Neves, 1999; Canhoto, 2010; Machado & Neves (Coord.), 2011; Freitas, 2011). O direito à segurança coletiva e individual no espaço urbano é um direito cujo exercício pode ser limitado sempre e quando o espaço público se organiza e funciona sem atender à oferta das condições que propiciam o uso seguro. O significado atribuído a segurança pública está associado à forma e às condições de proteção contra riscos de perigo, perda ou ausência da fruição do bem comum que é o espaço público.

A segurança urbana constitui, por isso, um desafio aos urbanistas no sentido de encontrarem soluções que revelem a capacidade do ambiente construído para impedir ou mitigar o sentimento de insegurança e as ocorrências delituosas, criminais ou não, que agravam este sentimento (Machado, 2006). Tem que ver com essas soluções o conhecimento das características sociais e físicas dos espaços para que se reduza a possibilidade de serem entendidos como espaços perigosos ou de risco.

2.10. A (in)segurança e o sentimento de medo nos espaços públicos

Em Portugal, o termo segurança é utilizado de modo generalizado e acumula o que, em inglês e em francês, é designado, respetivamente, por *Security*, *Sûreté* e *Safety*, *Sécurité*. Os dois primeiros termos pressupõem prevenção em relação a atos ilícitos praticados pelo homem por malvadez e de forma intencional, enquanto os dois últimos significam prevenção de riscos acidentais de origem não voluntária.

Neste contexto, a vertente da segurança em estudo está, exclusivamente, relacionada com os aspetos ligados à prevenção de atos ilícitos voluntários no espaço público. A esta vertente associa-se um conjunto de processos, de mecanismos e de medidas de precaução que asseguram à população proteção contra danos e riscos eventuais à sua integridade, à sua vida e ao seu património.

De um modo geral, a segurança é, de modo sistemático, apenas tratada com relação a medidas repressivas e de vigilância, designadamente através da ação policial. Contudo, procura-se encontrar um modo de atuar a montante da ocorrência dos factos, isto é, identificar situações e promover medidas preventivas, mediante o ordenamento urbano e o desenho do espaço público, por meio das quais se incrementa segurança na sociedade.

A questão da criminalidade e de comportamentos antissociais no seio das nossas sociedades é, amplamente, reconhecida como sendo uma

das mais cruciais questões sociais do nosso tempo. Pelo que representa diretamente e pelo que lhe está associado: o medo que suscita. Este facto faz com que as questões da segurança não sejam, hoje, apenas questões de polícia, mas questões que envolvem a sociedade no seu todo, incluindo, de forma muito importante o desenho, o uso e a gestão do espaço onde decorre a vida urbana. O medo como fenómeno específico surge aqui com um relevo acrescido. A prevenção é, por isso, essencial na resolução destes problemas, como o é o bom desenho urbano. Assim se constrói também o sentido de segurança.

As formas urbanas/arquitetónicas mais agressivas, o desconhecido, o incerto, os aspetos cromáticos, o que foge ao padrão de comportamento de cada sociedade, ou seja, o que move os arquétipos da sociedade em causa, a falta ou deficiência de luminosidade e a degradação/vulnerabilidade dos espaços promovem o sentimento de insegurança/medo na utilização/vivência dos espaços públicos urbanos.

Todos estes aspetos geram desconforto. As sociedades regem-se por códigos de ética e conduta, pela moral e pelos costumes, que estabelecem padrões de vivência em sociedade; quando os comportamentos se desviam desses padrões acontece a reprovação. Dito de outro modo, os valores compartilhados restringem o comportamento individual através de um sistema de aprovação e reprovação.

Como refere Machado (2004), o discurso do medo e a sua concetualização é um processo interpretativo, erigido e sustentado mediante a utilização de uma linguagem que aumenta a perceção do risco criminal face à criminalidade que, efetivamente, existe e a vulnerabilidade dos cidadãos perante o risco criminal. Porém, é da *praxis* quotidiana o conhecimento de que a abordagem da insegurança tem marcado a atualidade, assumindo destaque entre a comunicação social e junto do poder político, bem como pela ação de alguns grupos de cidadãos. Independentemente desta evidência, importa clarificar a noção de insegurança e medo do crime, com vista a balizar quer o seu conceito quer os aspetos que, de certo modo, acabam por o determinar.

Para Lourenço e Lisboa (1993), o sentimento de insegurança define-se como um misto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo que surgem de forma individual ou coletiva e fixam a ideia de crime. A despeito da relação que comumente se estabelece entre o sentimento de insegurança e o crime, convém também analisar outros aspetos que podem levar ao aumento do sentimento de insegurança; até porque o sentimento de insegurança deve ser compreendido como uma construção social, na qual estão implicados diversos fatores, tanto os que decorrem do conhecimento do aumento de formas reais de criminalidade, como os individuais e sociais de natureza distinta, que se refletem num determinado sentimento, redobrando a sua intensidade (Crucho de Almeida, 1998).

Neste sentido, entre os aspetos diferenciados que levam ao aumento do sentimento de insegurança, Rico e Salas, citados por Esteves (1999), referem, além do importante aumento da criminalidade violenta, os seguintes fatores: a experiência pessoal de cada um e das pessoas afetivamente mais próximas; a influência das notícias veiculadas pelos órgãos de comunicação social; e o descontentamento ou insatisfação com a política e a implementação de medidas do sistema penal (polícia e tribunais). Ainda neste sentido, Box, Hale & Andrews (1988), entre outros autores, utilizando informação do *British Crime Survey*, datada de 1984, declaram que para a vulnerabilidade do espaço em causa, os indicadores que a caracterizam são sobretudo: o conhecimento concreto dos valores do crime e vitimação; o grau de confiança na polícia e

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

no sistema de justiça criminal; e a noção dos riscos pessoais que correm.

Todos estes aspetos que fomentam a criação de medo, insegurança e receio de vitimação reduzem-se, espontaneamente, a quatro, de acordo com Esteves (1999):

1. O aumento efetivo da criminalidade;
2. A perceção dos riscos pessoais, isto é, a ideia interiorizada pelos indivíduos com base nas características intrínsecas e extrínsecas dos espaços onde se deslocam, nomeadamente, a falta de iluminação, os vidros partidos, o pavimento deteriorado, o mobiliário urbano obsoleto e ou danificado, a poluição, que poderão ou não refletir uma imagem de insegurança e identificar uma probabilidade de vitimação²⁰;
3. As notícias transmitidas pelos órgãos de comunicação social que, de uma forma sensacionalista e chocante, enfatizam frequentemente a criminalidade, em particular aquela que é mais violenta;
4. Por último, a insatisfação perante o sistema penal, em sentido amplo.

O significado de segurança em espaços públicos, para além de ser relativo a aspetos tangíveis, também envolve aspetos intangíveis. A importância do sentimento de insegurança das populações está bem patente no *Relatório Anual de Segurança Interna* do ano de 2008, que refere: “*Nos últimos anos, porventura de modo mais evidente nas duas últimas décadas, assistiu-se a um aumento crescente das preocupações com a segurança que não pode ser escamoteado*”. Tanto mais que “*estas preocupações são legítimas porque são livremente expressas pelos cidadãos, embora se possa considerar nem sempre justificadas pelas estatísticas criminais, ou mesmo pelos acontecimentos (...)*” (*Relatório Anual de Segurança Interna*, 2008, p.42).

O sentimento de segurança, a insegurança e o medo estão associados. Sobre o sentimento de insegurança das sociedades, o Observatório de Segurança Criminalidade Organizada e Terrorismo – OSCOT – elaborou um *Relatório Anual de Segurança*, em outubro de 2008, baseado em dois estudos de opinião e incidindo sobre as questões relacionadas com as tipologias de crimes. De acordo com os dados deste estudo, a perceção do grau de segurança dos portugueses, face aos crimes praticados contra o património, é maioritariamente positiva, não obstante a existência de uma percentagem de opiniões menos favoráveis, como se mostra no Gráfico seguinte.

Da leitura de diferentes fontes de literatura especializada sobre o sentimento de insegurança (Cotta, 2005; Machado, 2004; Lourenço & Lisboa, 1993) conclui-se que é necessário monitorizar este sentimento, sendo isso uma condição essencial para construir um autêntico

²⁰ É neste contexto que se incluem situações vividas pelo próprio indivíduo ou por pessoas próximas dele enquanto vítimas de um crime. O que se mantém atual para estas pessoas acaba por significar um aumento da criminalidade, em particular quando a vítima conhecida pertence a um estrato social equivalente.

sentimento de segurança na sociedade; é que, além dos seus aspetos tangíveis, a segurança tem uma componente intangível que não pode ser desprezada. Num Estado de direito, o medo não pode caber no dia-a-dia dos habitantes.

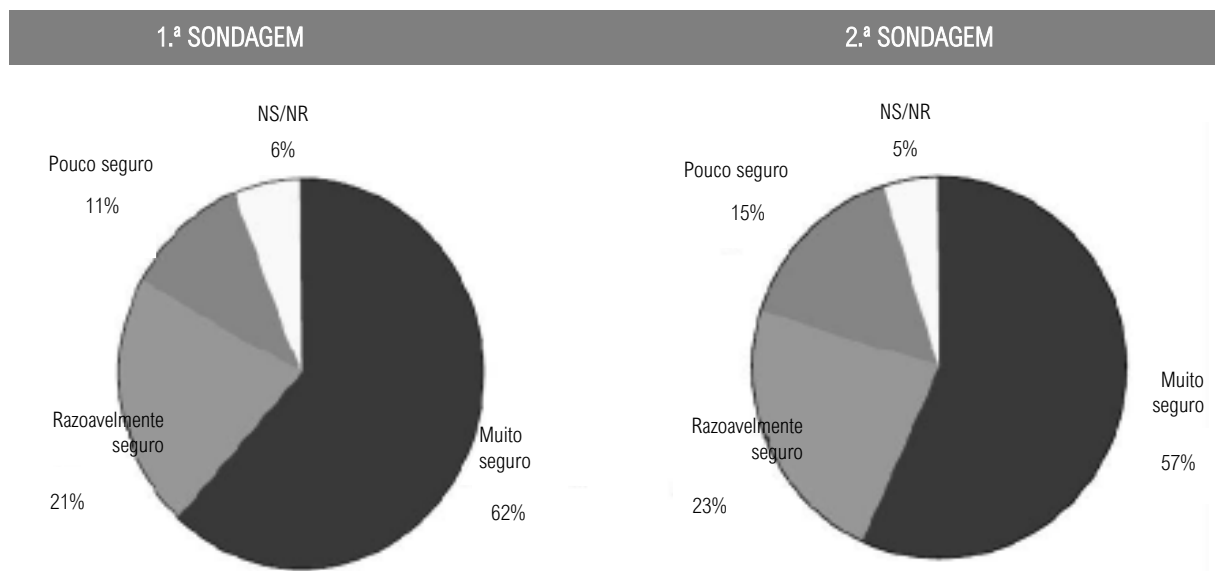


Gráfico 1 | Sondagens relativamente ao sentimento de segurança

Fonte: Dados recolhidos do OSCOT- *Relatório Anual de Segurança*, outubro de 2008

Nos tempos atuais, as crises e a incerteza são fatores que afetam os sentimentos de segurança que passam, assim, a integrar a agenda política dos diferentes governos. De acordo com Le Breton (1995), seguindo a lógica de que o sentimento do medo é comum à generalidade dos cidadãos, o estudo dos fatores que intervêm na forma como as populações prejudicadas se sentem ou não em perigo, tal como a noção e perceção própria do risco e das ameaças, pertence sobretudo ao domínio de investigação das ciências sociais. Isto reforça a ideia de que as questões de segurança não são exclusivamente policiais.

Segundo o Instituto Português de Relações Internacionais – IPRI – (Teixeira, Lourenço & Piçarra, 2006; Lourenço, Cabral, Machado & Duque, 2006), Portugal sofre também com os efeitos da globalização, considerando-se que o paradigma da sociedade mundial e de um único mundo tem consequências que vão além da segurança, acarretando sobretudo problemas políticos, culturais e sociais. As crises económicas e financeiras que vivemos são também consequência desta evidência e acentuam os fatores que contribuem para a estabilidade social e, com isso, têm implicações nos sentimentos de segurança das populações, especialmente as urbanas.

2 | A CIDADE FACE À (IN)SEGURANÇA

Nos dias que correm, a transformação social em curso, reduzindo as ferramentas informais de controlo social, paralelamente com a quebra das solidariedades, cria condições para ser considerada agente potenciador da criminalidade. Neste campo, são diversas as causas que podem desencadear o desvio para práticas transgressoras e para a delinquência: desestruturação familiar; desemprego de longa duração; aumento das desigualdades sociais; desertificação das zonas rurais; grande concentração demográfica em áreas urbanas críticas; crescimento da marginalização e exclusão social em zonas de periferia urbana. Estes factos “*constituem precisamente aquilo que alimenta a inquietação e reforça o argumentário da insegurança*” (Roché, 1994, p.25) e influenciam, de modo determinante, o aumento dos estados de incerteza e de insegurança.

Neste contexto, o sentimento de insegurança resulta de uma figuração social do meio em que estão presentes lógicas culturais e identitárias e lógicas situacionais (Roché, 1996). Assim, o sentimento de insegurança afeta e prejudica, direta ou indiretamente, todos os cidadãos, porque as “*manifestações de medo pessoal ou as preocupações com a ordem verbais, comportamentais, individuais ou colectivas*” (Roché, 1993, p. 135) afetam, ainda que de modo diferenciado, toda a sociedade. O sentimento de insegurança será, pois, uma expressão subjetiva do aumento da vulnerabilidade da estrutura social das sociedades complexas como são também as sociedades urbanas portuguesas (Roché, 1994; Machado, 2006).

Porém, para melhor entendimento da realidade portuguesa, resume-se esquematicamente, no quadro seguinte, os principais agentes que podem desencadear o sentimento de insegurança, sejam eles fatores sociais, comportamentos delinquentes ou de criminalidade.

Fatores que afetam o sentimento de insegurança		
Fatores Sociais	Comportamentos delinquentes	Criminalidade
Exclusão social	Incivilidades	Terrorismo
Desemprego de longa duração	Consumo de droga	Criminalidade organizada
Incerteza no futuro	Graffiti	Violência urbana
Desigualdades sociais	Atos de vandalismo	Criminalidade violenta e grave
Problemas de vizinhança	Degradação do espaço público	Pequena criminalidade Delinquência juvenil

Quadro 2 | Fatores que afetam o sentimento de insegurança

Fonte: Adaptado de Cotta (2005, p.7)

O sentimento de insegurança no uso do espaço público ocorre tanto em período diurno como noturno e está ligado ao sentimento de medo

de que algo negativo possa advir, e que pode ser induzido ou influenciado pelas características morfológicas do espaço urbano e do modo como o vivemos. Segundo Machado *et al.* (2007), a evolução dos indicadores de risco e medo do crime e da avaliação do desempenho policial está expressa no Gráfico 2. A interpretação deste Gráfico²¹ permite concluir que os indicadores de risco e medo do crime e da avaliação do desempenho policial demonstram que a sociedade portuguesa continua a ser uma das mais seguras da Europa.

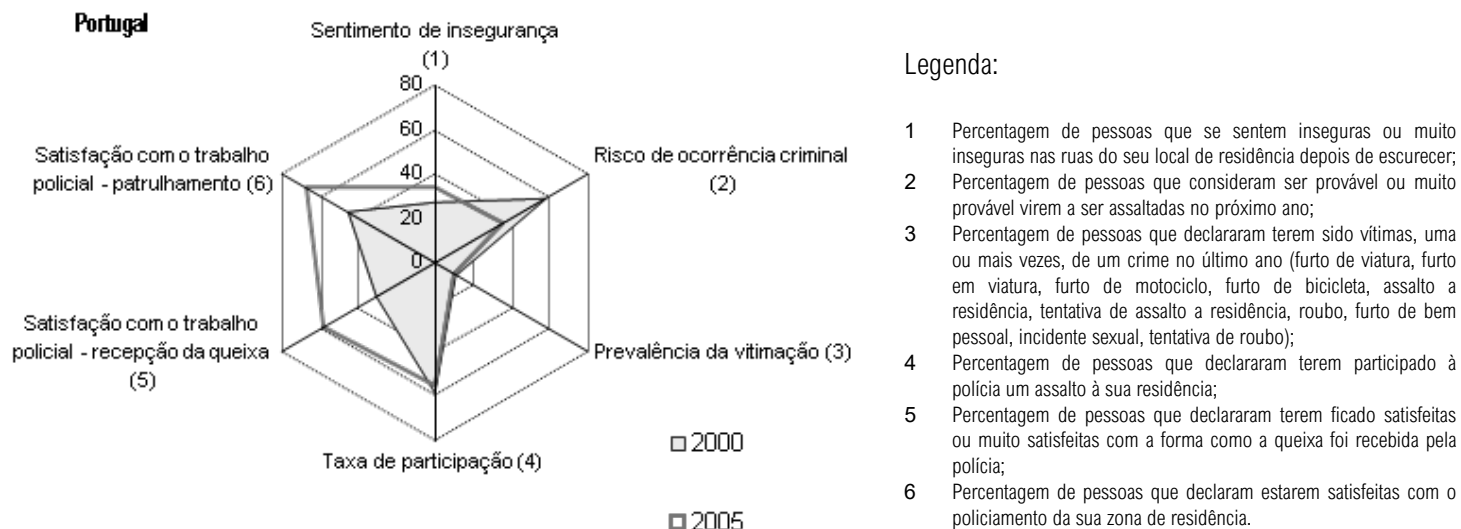


Gráfico 2 | Indicadores de risco e medo do crime e de avaliação de desempenho policial em Portugal: evolução de 2000 a 2005

Fonte: Gráfico apresentado no estudo *Metrópoles Seguras* (Machado *et al.*, 2007, p. 36, vol. 2), a partir de dados disponíveis em EU ICS Report, *The Burden of Crime in the EU, A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety* (EU ICS 2005).

²¹ "Desde logo, há que sublinhar uma primeira dinâmica positiva, que corresponde ao facto da percentagem das pessoas que consideram ser provável ou muito provável virem a ser assaltadas no próximo ano (indicador de confiança no sistema) ter deixado de ser maioritária (58% em 2000) para passar a ser pouco superior a 1/3 (35%), ligeiramente acima da média europeia. Trata-se de um recuo de 23% em 5 anos. Depois, observam-se duas transformações muito intensas em termos da satisfação manifestada com o trabalho policial, quer em termos do recepcionamento das queixas (digamos, do trabalho em secretaria), quer igualmente em termos da satisfação com o policiamento na zona de residência. Em ambos os indicadores, a satisfação passou a ser uma condição maioritária, em linha com os valores dos outros países considerados e também com a média europeia. Os poliedros de 2000 e 2005 apenas se mantêm semelhantes em relação à taxa de participação - tendo esta recuado ligeiramente - e no que respeita ao sentimento de insegurança (que até se agravou em 7 pontos percentuais). Portugal permanece, assim, como uma das sociedades europeias mais seguras, que regista uma dinâmica de transformação nestes parâmetros sociais muito forte, e simultaneamente uma das sociedades mais idiossincráticas no que à relação entre crime e sentimento de insegurança respeita", Machado *et al.* (2007, pp.39-40).

A permissividade social promove injustiças que fomentam crimes, produzem gastos, geram e disseminam a cultura do medo, condicionam a redução de investimentos e ameaçam, sequentemente, todos os setores económicos do país, o que tem um impacto negativo no investimento, na atividade económica, no emprego e aumenta a crise social. A instabilidade social recorrente em algumas áreas urbanas críticas ou em algumas cidades sobrepovoadas de países em crise económica crónica (em África, na América Latina) são disso exemplo.

A fraca coesão social promove condições para a alienação, a qual propicia a degradação, sendo esta, por defeito, geradora de mais degradação dos espaços, e qualquer tipo de vulnerabilidade que ocorra – por exemplo a degradação de pavimentos; equipamento obsoleto ou danificado; iluminação inadequada; obstruções visuais quer por inertes quer por espécies vegetais; ou pela presença dominantemente de passantes ao invés de utentes residentes – promove a prática das atividades transgressoras (incivildades), que acionam a instalação de mais degradação e, consequentemente, o aumento da presença do sentimento do medo e, por sua vez, a prática efetiva de atos delituosos contra as pessoas e contra o património.

2.11. Os *media* na prevenção da criminalidade e segurança urbana

A comunicação social é a principal fonte de informações sobre crime e segurança para uma percentagem significativa da população mundial. Um estudo efetuado no Canadá, revela que 95% dos entrevistados usam os *media* como principal fonte de informação sobre questões relacionadas com o crime (Dubois, 2002).

A cobertura mediática da prática de crimes ou da existência corrente de atos delituosos e incivildades no espaço público condiciona e afeta a sua imagem com consequências para a sua apropriação e uso. Mas também influencia a opinião pública e política. Assim, é determinante avaliar se a influência é forte ou fraca. Neste contexto, Carli, Capobianco e Sagant (2008) descrevem que vários estudos críticos, práticas e parcerias no campo da prevenção da criminalidade e da segurança urbana, efetuados por diversos autores (Dubois, 2002; Ericson, Baranek & Chan, 1991), sugerem que a comunicação social exerce influências positivas e negativas na opinião pública e política. No entanto, o impacto dos *media* é relevante na prevenção da criminalidade pelo alerta social que a cobertura noticiosa pode determinar.

A fim de examinar esta função, é importante reconhecer que os *media* não são uma fonte única de investigação, mas incluem uma série de elementos que permitem a avaliação da influência dos meios de comunicação de crime na opinião pública, justiça criminal e prevenção, bem como na construção de políticas e práticas.

No entanto, os *media* podem também prejudicar as políticas de prevenção da criminalidade no processo de recolha e difusão de informações sobre o crime. As representações da comunicação social podem influenciar, negativamente, as perceções sobre questões relacionadas com o crime e interferir na execução de políticas e estratégias de prevenção da criminalidade.

A cobertura mediática do crime pode ser imprecisa, tendenciosa e promover políticas inadequadas e prejudiciais para o controlo da criminalidade. A imagem aleatória do crime violento que é comunicada pela comunicação social conduz a uma compreensão do crime e da

justiça que se traduz em políticas públicas que, na maioria das vezes, procuram aplicar soluções simples para problemas complexos (Yanich, 2001). Assim se explica a preocupação crescente com o facto de as principais características dos meios de comunicação não contribuírem, necessariamente, para a prevenção da criminalidade nem para a criação de sentimentos de segurança no uso do espaço público.

O processamento da informação sobre o crime pelos meios de comunicação social baseia-se no curto prazo, numa pesquisa rápida e superficial, o que pode limitar os tipos de informações divulgadas e desviar as atenções das questões fundamentais. Além disso, a rápida análise dos meios de comunicação e respetiva avaliação das tendências da criminalidade e dos resultados da implementação de políticas públicas ao nível local pode dificultar a efetiva e bem-sucedida prevenção por dar uma visão distorcida de realidade e poder criar estigmas sociais com consequências para os sentimentos de insegurança e o aumento dos medos.

Os atores na área da prevenção da criminalidade enfatizam a importância da prevenção e das estratégias que são caracterizadas por ações a longo prazo, bem como num diagnóstico sólido que leve em conta a complexidade das causas do crime e das suas interações. As abordagens noticiosas, rápidas e focadas nos acontecimentos (e menos nos factos de repetição) não são, por isso, compatíveis com o rigor com que deve ser elaborada a informação sobre os factos complexos relativos às práticas criminais e delituosas.

Por outro lado, os media, nomeadamente, a imprensa, podem apresentar um retrato impreciso do crime. Esta influencia a opinião pública sobre as ocorrências criminais mais impactantes (pela sua singularidade), aumentando a cobertura de certos crimes de modo desproporcional à quantidade de crimes que se verificam numa comunidade, o que tem consequências sociais graves para o domínio dos sentimentos de segurança e na prevenção (Hubbard & DeFleur, 1975).

Na forma como noticia o crime, a comunicação social vale-se, muitas vezes, de aspetos sensacionalistas dos acontecimentos, em latrnga medida porque o interesse jornalístico assenta nas histórias que atuam no plano emocional mais do que na complexidade contextual que preside a essas histórias, levando à criação de estigmas que afetam grupos sociais, as suas comunidades e as áreas urbanas onde residem.

Existem, no entanto, atividades delituosas e crimes que são, muitas vezes, ignorados pelos meios de comunicação, tais como crimes de "colarinho branco" e crimes ambientais, por não suscitarem tanto impacto público. O resultado pode consistir na consolidação de perceções ambíguas (e erróneas) sobre a criminalidade e levar a decisões políticas inadequadas que, por assentarem mais em estereótipos do que na realidade, dificultam a efetivação de estratégias (Hackler, 2007).

A narrativa da prática do crime, a sua divulgação noticiosa e o sentimento de medo na sociedade são difíceis de avaliar. A cobertura da comunicação social pode contribuir para a vitimização crescente e para os sentimentos de insegurança em localidades onde exista uma predisposição para a prática do crime, declínio social e degradação urbana, decorrente da desorganização da vida urbana caracterizada por símbolos da desordem e do crime: degradação do espaço público, adolescentes nas ruas; prédios abandonados; *graffiti*; drogas ilegais; embriaguez pública; vandalismo. Tudo isto faz aumentar a inquietação urbana e, conseqüentemente, o medo do crime (Rogers, s.d.).

A cobertura dos *media* pode influenciar, negativamente, a aplicação de novas medidas, com as quais um evento isolado pode influenciar mudanças em larga escala, muitas vezes sem que as medidas anteriores tenham sido avaliadas ou produzido efeitos. Carli, Sagant e Capobianco (2008) pugnam por uma orientação contrária à cedência imediatista e da agenda mediática, afirmando que a comunicação social deve apoiar a adoção de políticas criminais com continuidade e duração suscetível de avaliação pelos resultados alcançados (ou pela falta deles).

Há debates em curso sobre a extensão do papel desempenhado pelos meios de comunicação na produção da violência. A influência direta ainda não foi provada. Contudo, os pressupostos apontam mais ou menos para um vínculo de causalidade. De acordo com Brown (1996), do Instituto Australiano de Criminologia, os estudos efetuados sobre a televisão e os filmes de violência não sugerem uma relação causal direta entre a exposição dos *media* e o comportamento agressivo, mas não deve excluir a existência de uma relação complexa que identifica a interação de variáveis.

Em 2002, o relatório da OMS (Organização Mundial de Saúde, 2002) sobre a violência e os estados de saúde refere que a exposição a cenas curtas de violência exibidas na televisão ou no cinema produz, a curto prazo, um aumento do comportamento agressivo, com efeitos aparentemente maiores nos jovens com tendências agressivas. Assim, os meios de comunicação podem ter um papel na facilitação do comportamento agressivo, mas as evidências permanecem vagas e por confirmar. Os estudos demonstraram uma forte relação entre a exposição feita pelos *media* e a dessensibilização de certos atos delituosos. Srivastva e Agarwal (2004) referem que os *media* são um instrumento poderoso para "*comunicar ideias*"²².

A cobertura informativa focalizada em grupos-alvo (minorias étnicas e culturais, estrangeiros, imigrantes e refugiados) e a sua referenciação nas estatísticas de criminalidade podem reduzir as perceções públicas e infundir um medo falso, estereótipos e racismo, aumentando a intolerância e a aplicação de políticas sociais discriminatórias (Dixon & Azócar, 2007; Gilliam & Iyengar, 2000).

A estigmatização atinge sobretudo algumas áreas urbanas, em particular as centrais degradadas e as periferias urbanas, cujas malhas se tornaram os alvos principais das reportagens dos *media* sobre o crime. Yanich (2001, p. 222) argumenta que a comunicação social apresenta uma *dimensão urbana e suburbana do crime*²³, considerando aquelas áreas como perigosas. O resultado, como foi observado por Souza (2007), é um sentimento de medo em relação a certas comunidades, que pode ser contraproduutivo para as estratégias de prevenção, uma vez que marginaliza indivíduos que vivem dentro da comunidade-alvo. A redução nos preços dos imóveis em determinado lugar decorre da

²² O estudo centra-se no cinema e televisão indiana, considerando os autores que imagens de violência contra mulheres dessensibilizam os espectadores em relação ao estupro e assassinio de que elas são vítimas. Na sua perspetiva, essa situação é um "efeito perigoso", que deve ser marcado. No final, afirmam que a comunicação social tem um papel muito influente e que, portanto, a remoção de imagens de mulheres como vítimas de violência permite alcançar resultados positivos no combate à violência contra elas (Srivastva & Agarwal, 2004, pp. 63-64).

²³ urban-suburban dimension of crime, na versão original.

deterioração da qualidade de vida da população, devido ao medo e ao aumento da percepção do mesmo como sendo um local de violência e à maior fragilidade nas relações sociais aí existentes. Além disso, também os sentimentos de isolamento e a desvalorização da autoimagem dificultam o investimento futuro e a instalação de serviços naquelas áreas (Souza, 2007).

O papel da comunicação social como principal provedor de informação deve ser visto como tendo influência no aparecimento e evolução das políticas de prevenção da criminalidade e na formação da percepção do público sobre o crime e resposta a este. No entanto, e como se referiu anteriormente, é importante notar que o impacto ou os efeitos dos meios de comunicação no desenvolvimento de sentimentos de insegurança e estigmatização continua a ser difícil de avaliar com precisão.

Os meios de comunicação podem desempenhar um papel democrático quando se trata da questão da prevenção do crime. Com mais e melhores informações, os *media* educam a população sobre determinadas questões, estimulam o pensamento crítico sobre os comportamentos sociais e promovem a responsabilidade por parte das instituições, organizações e governo, local e nacional (Carli, Sagant & Capobianco 2008; Alat, 2006).

A comunicação social pode ajudar a promover o "jornalismo cívico", que reforça a responsabilidade por parte dos meios de comunicação social para fornecer informação confiável e se empenhar em iniciativas positivas de prevenção da criminalidade. Em suma, a prevenção do crime é fortalecida através da construção de parcerias suportadas numa diferente política de comunicação.

2.12. Custo do crime e das incivildades

A criminalidade e a prática de atividades delituosas concorrem para acrescentar custos à economia urbana, pela degradação que provocam e pela desvalorização a que levam as áreas urbanas onde ocorreram.

Bowles, Reyes e Garoupa (2009) medem os custos da criminalidade usando uma economia baseada no custo-benefício em que existe uma estrutura para gerar hipóteses sobre as circunstâncias suscetíveis de serem mais ou menos favoráveis à quantificação do custo do crime. As estruturas de incentivo direcionadas para vítimas da criminalidade, quando estas fazem escolhas sobre se devem relatar o crime, oferecem uma explicação alternativa, relatando taxas e modelos amplamente utilizados que dependem das diferenças interpessoais ou características sociodemográficas, tal como enunciado por (Akers & Kaukinen, 2009; Bachman, 1998; Baumer, 2006; Bickman & Rosenbaum, 1977). Estes estudos mostram que não existe um modelo único que possa avaliar com rigorosa certeza o custo social do crime e das incivildades, até porque parte desse custo apresenta componentes afetivas não mensuráveis.

As decisões tomadas pelas vítimas refletem, provavelmente, julgamentos que estas fazem sobre os vários resultados possíveis da denúncia de um crime, incluindo custos subjetivos que podem incorrer na prestação de depoimento em tribunal, a possibilidade de serem intimidadas por criminosos (diretamente ou por outros). A literatura económica refere a importância da criação de um modelo de relatório (com base numa estrutura simples), por meio do qual as vítimas podem exigir alguma compensação monetária para fazer face a alguns dos custos

(Garoupa, 2001).

Cabe ao cidadão que é vítima ou testemunha de um crime decidir se relata ou não o evento. Representa isto que os métodos atuais de análise económica do custo do crime podem ser usados para reforçar o argumento de que a sua denúncia e as decisões a ela associadas representam um problema de escolha racional por parte da vítima. Mostrando que a denúncia corresponde, também, a uma série de custos e benefícios, pelo que a decisão da denúncia é tomada em favor da opção mais vantajosa, é uma decisão económica. Esta escolha pessoal nem sempre resulta na decisão que seria socialmente preferível, uma vez que alguns dos custos e benefícios incidem sobre terceiros, bem como sobre a vítima ou a testemunha (Bowles, Reyes & Garoupa, 2009).

Em suma, toda a criminalidade tem um custo associado que não decorre apenas da prática efetiva do delito ou outro tipo de incivilidade com custos diretos (tangíveis) e indiretos (intangíveis), mas de outros fatores, pessoais, culturais, morais, que não podem deixar de ser considerados nas avaliações que sejam feitas.

Não obstante, além dos custos diretos, todos os outros custos com o crime e incivildades são difíceis de calcular. Mesmo quando o crime nem sequer chegou a acontecer já está a provocar despesa que decorre da implicação do sentimento de medo do crime e respetivas consequências na vida dos cidadãos, porque o medo pelo incómodo e distúrbio que provoca na vida das pessoas já constitui um custo. Outro aspeto que igualmente contribui para a dificuldade de calcular o custo do crime prende-se com o facto de existirem sempre crimes que não são registados pelas autoridades porque não existir apresentação formal de denúncia.

No entanto, Lourenço (2010, p.50) adianta que: *“O crime acarreta danos que estão muito para além da dimensão psicológica e económica do seu impacte directo. Os resultados dos actos criminosos atingem não apenas as vítimas directas como têm efeitos que se poderão designar por danos indirectos, afectando a vida de indivíduos não envolvidos directamente no acto em causa e afectando a sociedade no seu todo.”*

Para Czabański (2008), o problema dos custos do crime pode ser visto de duas perspetivas diferentes *ex-ante* e *ex-post*. A primeira é a perspetiva *ex-ante*, que corresponde ao momento em que uma pessoa enfrenta o risco de ser vítima de um crime; ou seja, quando a potencial vítima tenta minimizar esse risco e toma algumas precauções, desde que os benefícios em termos de risco reduzido sejam iguais aos custos marginais dessas medidas cautelares. As pessoas tentam minimizar o risco de vitimização mudando para bairros mais seguros, comprando dispositivos de segurança ou evitando lugares potencialmente perigosos. Todas essas despesas são suportadas em antecipação de crime.

Contudo, e apesar disso, uma proporção substancial de pessoas torna-se realmente vítima de crime num determinado momento, vindo, posteriormente, a ser atingida por um sofrimento emocional e perdas adicionais (Van Kesteren, Mayhew & Nieuwbeerta, 2001).

Nestes casos, a perspetiva no que diz respeito aos custos do crime é uma perspetiva *ex-post*, tendo em conta os custos do processo penal que se sucede à denúncia do crime e que, muito frequentemente, se traduz em danos, perdas de produtividade, cuidados de saúde, *stress* e

penalização da vida humana. No entanto, isto pode levar a resultados paradoxais, pois os indivíduos têm reações emocionais diferentes; numa determinada situação, uma vítima pode sentir dor e angústia e outra, em situação equivalente, pode não ficar angustiada e, conseqüentemente, não necessitar de aconselhamento psicológico para lidar com o seu sofrimento. Este aspeto é suficiente para, em situações de igual importância criminal, haver custos diferentes, em função das características da vítima-alvo. Deste modo, torna-se difícil calcular o valor real dos custos do crime juntando os valores diretos e tangíveis aos colaterais, na maior parte dos casos, intangíveis.

A importância da segurança na vida social e a necessidade de prevenção das práticas criminais leva a que uma parte significativa do orçamento dos Estados seja dedicada a esta área de ação política e administrativa. Reduzir o peso e a importância dos custos do crime nos gastos públicos e privados é, por isso, uma tarefa que ganha crescente dimensão, especialmente no que respeita à sua repercussão nos orçamentos públicos e familiares (Cohen, 2005).

As primeiras estimativas dos custos do crime tentaram avaliar gastos públicos no controlo da criminalidade e incidiram, principalmente, sobre os custos com polícia, tribunais, juizes, júris, prisões e outras instalações que, de alguma forma, estivessem relacionados com crimes (Smith, 1901; Czabański, 2008).

Stern (2001) deixou registada a memória de como Times Square, em Nova Iorque, passou de zona degradada e pouco apetecível, onde o crime era uma constante, a zona-paradigma de reabilitação urbana depois da adoção de medidas de prevenção e combate ao crime pelas autoridades locais; por pressão, é certo, dos agentes económicos afetados pelo abandono da área pelos turistas devido à insegurança. Eis, por isso, um exemplo de como a criminalidade e a percepção da insegurança que lhe está associada contribuem para a desvalorização do espaço e da propriedade.

Dada a elevada complexidade e quantidade de fatores que interferem no custo do crime, Lourenço (2010) diz tornar-se fundamental determinara montante qual o objetivo pretendido com o estudo do custo do crime, para se ultrapassarem à partida as questões de ordem conceptual e metodológica; isto é, importa saber se o objetivo é estimar os custos para o contribuinte com a prevenção e o combate da criminalidade ou avaliar os impactos para as vítimas e para a sociedade no seu todo. Assim, para termos uma noção da grandeza do custo que o crime representa para a sociedade é fundamental este tipo de indagação, que proporciona informação indicativa para a determinação de políticas públicas de segurança.

O custo do crime e a sua avaliação envolvem, no entanto, a necessidade de fazer uma distinção cuidadosa entre custos sociais e custos externos, porque, embora relacionados, estes conceitos são distintos e conduzem a resultados que podem ser, substancialmente, diferentes. O conceito de custos sociais reporta-se a ações que tenham impactos na sociedade, seja ele positivo ou negativo. O crime é o exemplo de um custo proveniente de ações que cooperam para a diminuição do bem-estar e da qualidade de vida de uma determinada sociedade, tendo, por isso, conseqüências negativas para o equilíbrio social. Os custos externos referem-se a custos impostos por uma pessoa sobre outra que não os adota por espontânea vontade. A noção de custo total é apenas possível com o recurso a estes conceitos (Lourenço, 2010).

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

"O presente é a sombra que se move separando o ontem do amanhã. Nela repousa a esperança."

Frank Lloyd Wright

3.1. O paradigma CPTED

A prevenção do crime através do espaço construído foi a expressão em língua portuguesa consagrada por diversos especialistas que trabalham nesta área para a sigla internacional CPTED (Machado & Neves, 2011), designada na literatura internacional pela sigla CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design).

Na generalidade, o conceito de CPTED baseia-se no princípio de que um projeto apropriado e o uso e controlo eficaz do ambiente construído podem reduzir o crime, o medo do crime e melhorar a qualidade de vida, o que confere às questões do urbanismo e do desenho urbano um papel nuclear na concretização daqueles objetivos.

Com este princípio, procura organizar-se o espaço por forma a dissuadir os agressores da prática dos crimes, concebendo o ambiente construído de modo a reduzir a probabilidade da sua ocorrência. O conceito de espaço defensável (*defensible space* nos trabalhos originais de Newman, 1972) tem nesta abordagem uma centralidade vital. Este termo, usado para descrever um ambiente residencial com características físicas resultantes da construção de projetos e/ou planos concertados para os diferentes locais, de modo a permitir que os próprios habitantes se tornem agentes fundamentais da sua própria segurança, corresponde à ideia-base do paradigma CPTED.

A CPTED pretende sobretudo dissuadir, detetar, atrasar, avaliar e responder aos delitos, considerando que estes são os objetivos da criação de uma área segura. Consiste num método simples, conforme é graficamente ilustrado na Figura da página seguinte.

A interação em tempo útil destes elementos básicos, especialmente o papel das barreiras para retardar a ameaça, é mostrada na Figura. Assim, em algum ponto no tempo, rotulado por T_0 , começa com a existência de uma ameaça protagonizada por um infrator, traduzida numa intrusão ou por qualquer outra ação indesejada. A linha superior mostra as ações e o tempo necessário para o intruso poder concretizar o seu objetivo, incluindo o atraso causado pelas barreiras decorrentes do sistema de segurança. No tempo T_0 , um sensor é disparado, iniciando os elementos do sistema ativo de proteção, começando nesse momento T_0 um desafio entre a ação preconizada pelo intruso e a capacidade de resposta do sistema defensivo.

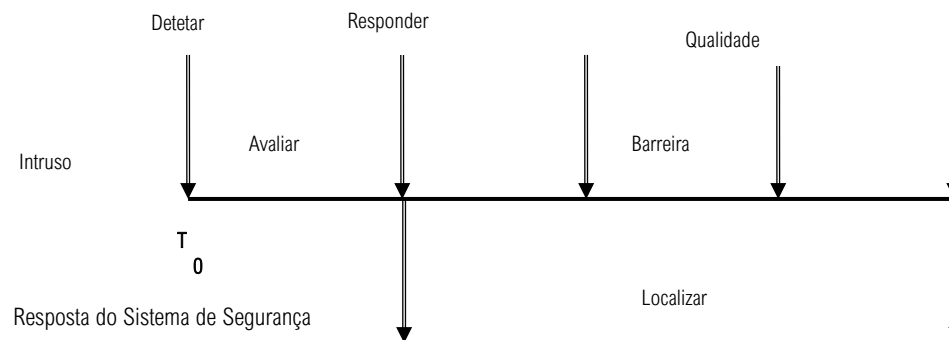


Figura 6 | Esquema de sistema de segurança

Fonte: *Military handbook design guidelines for physical security of facilities-MIL-HDBK-1013/1 (1993), Figura 5.*

O objetivo do sistema de proteção é o de assegurar que a sua resposta é rápida e eficaz. De imediato são alertadas as forças de segurança para chegarem ao local a tempo de evitar que o infrator realize o seu objetivo. O papel das barreiras é aumentar o tempo de permanência do intruso após o sistema de deteção ser acionado. Este aumento do tempo é conseguido através da introdução de barreiras suficientes ao longo de todos os caminhos possíveis, para permitir o atraso necessário até as forças de segurança conseguirem reagir, abortando a ação maléfica.

Todo o sistema acima esquematizado na Figura seguinte contém elementos que são igualmente importantes e devem operar de forma integrada. Nenhum elemento pode ser eliminado, a fim de não comprometer o sistema de segurança que se pretende eficaz. A deteção é importante, pois qualquer resistência e demora podem, eventualmente, fazer com que uma barreira seja penetrada sem deteção. Além disso, o retardamento deve ser o suficiente para permitir um tempo de resposta – que inclui a avaliação da ameaça e a definição do tipo de resposta.

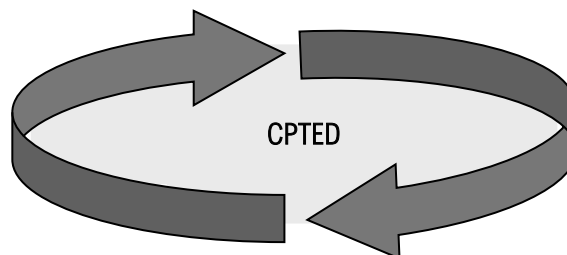


Figura 7 | CPTED, abordagem integrada

Assim, as estratégias mais comuns preconizadas pelo modelo assente numa abordagem integrada e holística (ver Figura seguinte) são: a vigilância natural, o controlo de acesso natural e o reforço territorial natural. Sendo que as duas primeiras estratégias limitam a oportunidade para o crime e a terceira promove o controlo social.

Este instrumento preventivo ocupa um lugar de destaque, do mesmo modo que a abordagem repressiva é necessária no combate contra a delinquência. Esta abordagem permite alcançar os mesmos objetivos atuando a montante, ou seja, antes da prática do ato perverso. A prevenção da criminalidade através do desenho urbano constitui, hoje, uma ferramenta fundamental para reduzir a criminalidade efetiva e oferecer à população formas de vida mais seguras, sempre no respeito pelos direitos e liberdades dos cidadãos.

3.2. Quatro décadas de práticas e debates

Como forma de sistematizar a informação, o Quadro seguinte indica a ordem cronológica de como têm surgido alguns investigadores da abordagem CPTED e os seus respetivos contributos.

Hoje, é possível uma reflexão serena sobre a aplicação da metodologia de prevenção da prática de crimes e outras atividades delituosas em espaço público, tendo em consideração a evolução do conceito e das práticas de CPTED desde o início da década de 60 do século passado.

Desde os anos 60, vários estudos foram feitos sobre a relação entre as características do espaço urbano e as ocorrências criminais, tendo dado origem a diferentes conceitos e modelos teóricos. Entre eles destacam-se os trabalhos de Jacobs (1961), Jeffery (1971), Newman (1972) e Hillier & Hauson (1984), pelo contributo dado ao estudo do modo como o ordenamento territorial e demográfico apresenta fatores que podem influenciar a criminalidade por distintos padrões.

Evolução da CPTED				
	Ano	Investigadores	Área	Contributos
	2000	Timothy Crowe e Diane L. Zahn	Criminologia	<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i> ; 2ª edição
	1999	SPARTA / HUD		<i>CPTED and Situational Crime Prevention</i>
	1997	SPARTA / HUD		<i>CPTED and Situational Crime Prevention</i>
	1995	SPARTA / HUD		<i>CPTED and Situational Crime Prevention</i>
	1996	Oscar Newman	Arquitetura	<i>Creating Defensible Space</i>
	1994	The Delft Checklists, Holanda		
	1991	Barry Poyner e Barry Webb	Arquitetura / Psicologia	<i>Crime-free Housing</i> Continua na página seguinte

1991	Randall Atlas	Arquitetura	<i>The other side of Defensible Space</i>
1991	NCPI e Timothy Crowe	Criminologia	<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i>
1990's	Netherlands NIJ		Vários estudos
1980's			Vários estudos sobre CPTED
1986	Derek B. Cornish e Ronald V. Clarke	Criminologia	Rational Choice Theory
1985	Alice Coleman	Geografia	<i>Utopia on Trial: vision and reality in planned housing</i>
1982	James Q. Wilson e George L. Kelling	Ciência política/ Criminologia	Broken Windows Theory
1981	Sally E. Merry	Antropologia	<i>Defensible Space Undefined: social factors in crime control through environmental design</i>
1981	Paul and Patricia Brantingham	Criminologia	<i>Environmental Criminology</i>
1980	William Brill		Comprehensive Security Program / HUD
1980	Ronald V. Clarke	Psicologia, Criminologia	Situational Crime Prevention
1980's	Westinghouse		Vários estudos sobre CPTED
1979	Patricia Mayhew	Criminologia	Defensible Space
1979	Marcus Felson e Lawrence Cohen	Criminologia	Routine Activities Theory
1977	C. Ray Jeffrey	Criminologia	<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i>
1970's	Westinghouse		Estudos sobre CPTED
1978	Barry Webb e Barry Poyner	Criminologia	<i>Beyond Defensible Space</i>
1975	Oscar Newman	Arquitetura	<i>Design Guidelines for Creating Defensible Space</i>
1972	Oscar Newman	Arquiteto	<i>Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design</i>
1971	C. Ray Jeffery	Criminologista	<i>Crime Prevention Through Environmental Design</i>
1968	Shlomo Angel	Arquiteto Investigador	Discouraging Crime Through City Planning
1961	Elisabeth Wood	Socióloga	Chicago Housing Authority
1961	Jane Jacobs	Escritora e ativista	<i>The Death and Life of Great American Cities</i>

Quadro 3 | Lista parcial da evolução cronológica da CPTED

É inegável a importância destes estudos na formulação do conceito de CPTED e na definição das bases dos documentos de orientação para as políticas públicas que integrem programas destinados a garantir e promover a segurança urbana.

Porém, ao percorrer a história dos paradigmas enunciados sobre o modo como o desenho urbano influencia a segurança, torna-se evidente que a partir da década de 1960 do século XX, os urbanistas e outros especialistas passaram a debruçar-se sobre a área da dissuasão sobre atividades delituosas e/ou transgressivas em ambiente urbano através dos conceitos de vigilância natural e controlo social.

As estratégias em causa assentam no pressuposto de que o ambiente urbano pode influenciar a prática de atividades criminosas no espaço quer através da sua morfologia quer da sua vivência.

Nessa década, Lynch²⁴ (1960) lançou o seu livro mais famoso *The Image of the City*, onde são discriminados os significados sensoriais dos elementos que compõem a cidade, e habilitam a observação e avaliação dos seus espaços.

Também na década de 1960, Wood (1961) descreve o trabalho que efetuou para a *Chicago Housing Authority* (elaborou vários projetos de habitação social integrada e inclusiva para afro-americanos), entre 1934 e 1954, no âmbito do qual desenvolveu um conjunto de orientações para tratar as questões de segurança, colocando a ênfase na conceção de funcionalidades que iriam apoiar a vigilância natural. No seu livro, dá atenção à melhoria da visibilidade dos “parques infantis”, introduzindo bancos e casas nas suas imediações para garantir uma vigilância natural e constante pelos residentes e criando entradas de edifícios, encarando-as como espaços de encontro que carecem ser visíveis e bem iluminados. “O conceito de Wood sobre o controlo social é baseado na presença de/e da vigilância natural de residentes (...) áreas fora da vista são áreas fora de controlo (...) ela apercebeu-se que o controlo social espontâneo pode ser eliminado por um desenho negligente (...)” (Coetzer, 2003, p. 95).²⁵

Elizabeth Wood, no seu trabalho na Chicago Housing Authority, centrou-se na criação de “ambientes mais gratificantes para populações de baixos rendimentos, advogando melhores condições de recreio, lugares de encontro de todos os tipos, lojas, igrejas e centros para serem considerados dentro do projeto de habitação das terras”²⁶ (Newman cit. in Coetzer, 2003, p. 95), tendo-se focalizado na visão de uma habitação social integrada e inclusiva a qual na época foi muito criticada. Apesar de as suas orientações terem sido implementadas, Elisabeth Wood nunca atraiu grandes seguidores com a habitação social integrada. Vivia-se na época uma efervescente segregação racial nos Estados Unidos e inclusivamente, em 1953, após uma reação violenta de residentes brancos contra a colocação de uma família afro-

²⁴ Kevin Lynch, 1918-1984.

²⁵ “Wood’s concept of social control is based on the presence of and natural surveillance by residents (...) areas out of sight is seen as areas out of control (...) she realized that spontaneous social control could be eliminated by negligent design”, versão original.

²⁶ “(...) more fulfilling environments for low-income populations, advocating for recreational facilities, meeting places of all types, shops, churches, and centres to be accommodated within the housing project grounds”, versão original.

americana no seu bairro social, Wood teve de sair da *Chicago Housing Authority*, e no ano seguinte acabou por se desligar funcionalmente, (Freitas, 2011).

Ainda na década de 1960, Angel²⁷ (1968) surgiu como um dos primeiros pioneiros da CPTED, abordando a criminalidade de rua em Oakland, Califórnia. No seu trabalho desenvolveu conceitos com base em trabalhos por si efetuados, publicados em 1970, e que estiveram na base e na consolidação do conceito CPTED, amplamente distribuídos pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos (Luedtke & Associates, 1970).

Na década seguinte, Jeffery (1971) apresenta a estratégia para a redução dos delitos de ocasião (oportunistas) em zonas residenciais através do desenho urbano e da participação da comunidade, que designa por Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED), sendo também nessa altura que é lançado o seu livro com o mesmo nome. Assim surgiu, pela mão deste criminologista o novo termo CPTED²⁸, com o qual Jeffery (1971), e na senda de Jacobs (1961), reitera a ideia da diversidade de usos e da presença constante de atividade e, consequentemente, de transeuntes nos espaços públicos.

No seu livro, Jeffery (1971) reproduz a experiência acumulada através de projetos de reabilitação de escolas em Washington, nos quais enaltece o uso do espaço físico para manipular o comportamento humano e, consequentemente, controlar a criminalidade. O autor comenta também a opção por medidas políticas e administrativas relacionadas com a vigilância e o controlo para lidar com a criminalidade, em que tudo falha, da polícia aos tribunais. Jeffery considera que a polícia é completamente ineficaz, exceto dentro de uma prevenção da criminalidade enquadrada. Para o autor, os tribunais são totalmente ineficazes para lidar com o problema do crime e as prisões brutalizam e endurecem os criminosos que lá são colocados. Assim, o único caminho para lidar com o crime é preveni-lo.

Concomitante com os trabalhos de Jeffery verificou-se um alargamento teórico do tema com base no trabalho desenvolvido por Newman (1972) e Rand, que incide no estudo empírico da conexão crime-ambiente realizado desde o início dos anos 70.

Newman (1972) apresenta a teoria do espaço defensivo, na qual compara a interferência territorial do espaço urbano na vigilância e controlo pela população, de forma a prevenir a criminalidade. Nela afirma que as atividades delituosas surgem da indefinição territorial, pelo que é fundamental existir uma estrutura espacial com domínios territoriais hierarquizados (espaços-funcionais) entre o domínio público e privado. O modo de garantir a segurança passa pela promoção da restrição ou a inibição de acesso físico e visual a estranhos através do recurso a

²⁷ Schlomo Angel estudou com Christopher Alexander sob sua orientação, e na sua tese de doutoramento desenvolveu o tema “*Discouraging Crime Through City Planning*” (1968). Tornou-se mais tarde o principal investigador do estudo global de expansão urbana, financiado pelo Banco Mundial, pela National Science Foundation, da NASA, e pelo Lincoln Institute of Land Policy.

²⁸ Na abordagem CPTED, desenvolvida por Jeffery, a atividade criminal provém das oportunidades promovidas pelo ambiente físico. Logo, ao proceder-se a uma mudança nesse ambiente, a probabilidade da ocorrência de crime reduz-se.

barreiras físicas ou simbólicas e pela redução de caminhos alternativos que promovam fugas indevidas.

Newman (1996) influenciou-se e influenciou o conceito de espaço defensivo através da sua observação do desastroso empreendimento de *Pruitt-Igoe*, construído sob o ideal modernista que seguia os princípios de Le Corbusier, comparativamente com a urbanização de *Carr Square Village*, mais velha, pequena e com casas em banda, ocupada por uma população idêntica em termos socioeconómicos e culturais.

Conforme estabelecido por Newman, o espaço defensável deve conter duas componentes. Primeiro, deve permitir que as pessoas vejam e sejam vistas de forma contínua. Em última instância, esta componente faz diminuir o medo nos residentes, pois estes sabem que um potencial intruso pode ser facilmente observado, identificado e, logo, neutralizado. Em segundo lugar, as pessoas devem estar dispostas a intervir ou relatar o crime quando ele ocorre.

Assim, ao reforçar o sentimento de segurança em contextos onde as pessoas vivem e trabalham, estamos também a tomar o controlo das áreas e a assumir um papel de posse da propriedade pelo sentimento que criam em relação ao espaço, ao se identificarem com ele. Quando as pessoas se sentem seguras na sua vizinhança são mais suscetíveis de interagir no crime e de intervir quando este ocorre. São estes os aspetos centrais e mais importantes que continuam a ser os temas fulcrais na maioria das implementações CPTED.

Jeffery (1971) e Newman (1972) defenderam que o controlo social dos espaços promove o desconforto no potencial delinquente, passando o infrator a sentir-se o alvo. No entanto, Newman considerava que este tipo de controlo deve ser sustentado por condições de visibilidade favoráveis.

Em 1977, na segunda edição de *Crime Prevention Through Environmental Design*, Jeffery expandiu a sua abordagem teórica para abraçar um modelo de comportamento mais complexo, no qual as variáveis – ambientes físicos, comportamento delinquente dos indivíduos e comportamento de elementos do público em geral – se influenciam reciprocamente. Estes são os alicerces com os quais Jeffery desenvolveu um modelo comportamental que visa prever os efeitos de alterar tanto o ambiente externo como o ambiente interno.

A partir da década de 1980, as prescrições para o espaço defensável que determinaram o aumento da eficácia da segurança urbana foram desenvolvidas e trabalhadas em contextos residenciais onde os moradores eram, relativamente, livres de responder a estímulos para aumentar a interação social.

Como resultado, Newman e outros autores por ele impulsionados para melhorarem o espaço defensável com base na CPTED foram acrescentando funcionalidades cujas contribuições para o avanço desta, na década de 1980, incluíram:

- a. A teoria *broken windows*, apresentada por Wilson e Kelling, em 1982, que explorou o impacto da degradação visível pelo abandono da propriedade no comportamento da população, provocando condutas antissociais, onde se incluíam comportamentos ilícitos, que, consequentemente, geravam um sentimento de insegurança da população. Assim, a manutenção do imóvel foi adicionada como uma estratégia da CPTED a par da vigilância, do controlo de acesso e da territorialidade. Nesta base, nos Estados Unidos da América, Rudy

Giuliani, então *Mayor* de Nova Iorque, seguiu uma estratégia baseada no princípio da teoria *broken windows* e instituiu a tolerância zero para as práticas antissociais e de pequeno delito, obtendo efeitos inquestionáveis na redução dos índices de criminalidade. Esta medida foi secundada pelo reforço de policiamento na rua, entre outras medidas policiais.

- b. Os académicos canadianos Brantingham e Brantingham (1981) publicaram a obra *Environmental Criminology*. Segundo os autores, um crime só tem lugar quando estão presentes todos os elementos essenciais. Estes elementos consistem no seguinte: uma lei, um delinquent, um alvo e um lugar. Eles caracterizaram estes fatores como "as quatro dimensões da criminalidade", e como investigadores de criminologia estudaram a última das quatro dimensões.
- c. Os criminologistas britânicos Clark e Mayhew desenvolveram o que designaram por *situational crime prevention* (prevenção situacional do crime) cuja abordagem prevê a redução da possibilidade de ofender, melhorando a conceção e a gestão do ambiente.
- d. O criminologista Crowe, enquanto diretor do NCPI (National Crime Prevention Institute da University of Louisville), também contribuiu para a CPTED com a criação de *training programs* que se constituíam como uma importante fonte de informações sobre detalhes relevantes da relação entre o desenho do espaço e o comportamento urbano. Esta é uma ferramenta muito útil para arquitetos, urbanistas e outros atores no processo de planeamento e gestão do espaço urbano.
- e. Hillier e Hanson também abordaram o tema da vigilância natural e do controlo social, numa ótica próxima de Jane Jacobs e refutaram as propostas de hierarquização espaço-funcional apresentadas por Newman e seguidas pela CPTED (Hillier & Hanson, 1984; Hillier *et al.*, 1987). Os autores pretenderam demonstrar como as teorias deste modelo espacial "*space syntax*" (Hillier & Hanson, 1984) ajudam à compreensão das ordens espaciais existentes no sistema do espaço público urbano, designadamente, as circulações pedonais, a localização de atividades, entre outros aspetos. O modelo espacial "*space syntax*" permite-nos perceber padrões e testar estratégias de desenho que melhorem a interação e sociabilização entre as pessoas. Mediante este arquétipo é possível analisar os espaços individuais de forma integrada na rede integral da cidade, entendendo a forma como uma atividade pontual pode influenciar a rede urbana na sua globalidade²⁹.

Nos anos 90 do século passado, o modelo da CPTED de Jeffery, que assenta numa abordagem interdisciplinar, evoluiu para um modelo no qual, de acordo com Robinson (1999), o ambiente nunca influencia, diretamente, o comportamento. Deste modo, qualquer modelo de prevenção do crime deve incluir tanto a dimensão cognitiva do sujeito como o ambiente físico, porque a abordagem contida no modelo

²⁹ Este tipo de análise, que recorre a dados mensuráveis como a integração, a acessibilidade e a visibilidade, permite-nos reconhecer as razões do sucesso da promoção de sociabilização de certas zonas em prejuízo de outras. Assim, com esta informação é possível tomar sólidas decisões futuras no que respeita à regeneração do desenho do espaço urbano, de forma a gerar espaços mais aprazíveis e ativos que fomentem a sociabilização da população e onde se preze andar a pé e passar o tempo livre em ócio.

CPTED de Jeffery é, atualmente, baseada em muitos campos, incluindo o conhecimento científico proveniente da Psicologia das Neuro Ciências. Assim, o foco na prevenção do crime assente só no ambiente externo é inadequado, pois ignora toda uma outra dimensão da CPTED (i.e., o ambiente interno).

O criminologista Crowe criou uma base sólida para a CPTED alicerçada na ideia de que a conceção e o uso adequado de um espaço permitem responder às necessidades físicas, sociais e psicológicas dos utilizadores, reduzindo a possibilidade de ocorrência do crime, o que permitiu à CPTED progredir na década de 90. Nesta obra, Crowe (1991) aperfeiçoou determinados assuntos do modelo-base de Jeffery que eram objeto de crítica.

Em 1996, Newman publicou uma atualização da sua obra anterior, intitulada *Creating Defensible Space*.

Em 1998, Saville e Cleveland, num artigo com o título *2nd Generation CPTED*, apresentado no 3.º encontro internacional sobre CPTED, em Washington, vieram encorajar profissionais a analisar a origem dos aspetos socioecológicos das origens da CPTED, incluindo questões sociais e psicológicas para além do ambiente construído. A atribuição da designação de 2.ª geração CPTED teve em consideração o facto de constituir como que uma reforma das teorias de Jeffery, mais ajustadas às necessidades no novo milénio.

Neste sentido, os autores solicitam um especial interesse pela CPTED nos assuntos ligados à sustentabilidade, à saúde e ao *empowerment* e socialização das comunidades. Segundo eles, os valores de uma comunidade segura não decorrem de estruturas físicas (construídas com inertes), mas sim de estruturas sociais e psicológicas, tais como familiares, atitudinais e, mais importante ainda, comportamentais. Segundo os autores, podemos começar por fazer um exame aos aspetos físicos do espaço, mas também devemos olhar para os aspetos sociais da casa e do bairro, que correspondem ao ambiente afetivo (Saville & Cleveland, 1998).

Todavia, a partir de 2004, os elementos da abordagem CPTED ganharam ampla aceitação internacional devido à sua aplicação em leis e em tentativas para adotá-la. Na CPTED, o termo "ambiente" é comumente usado para se referir ao ambiente externo do local, passando então a aplicar-se o modelo da CPTED de 2.ª geração.

No quadro mundial, têm sido publicados muitos estudos sobre esta temática, contudo as principais orientações de aplicação da CPTED têm origem nos Estados Unidos e na Inglaterra. Porém, ao longo dos anos, as práticas e debates começaram a espalhar o seu êxito por diferentes países, e, ao longo de quatro décadas, a orientação e aplicação da prática CPTED chegou também chegou a vários continentes e a outros pontos do globo como o Canadá, alguns países da América Latina, passando pela Austrália e Nova Zelândia. Na Europa, apareceu nos Países Baixos, França, Alemanha e Espanha, como é possível constatar pelas referências bibliográficas, muitas das quais são citadas ao longo desta obra.

Todavia, todas estas iniciativas demonstram que é essencial compreender a singularidade da experiência do sítio e do respetivo espaço público urbano que se procura controlar e que é de fundamental interesse a capacidade técnica das equipas que concretizam os processos

de aplicação das várias estratégias CPETD, tal como o envolvimento da comunidade local enquanto elemento colateral no todo do processo.

Por fim, a análise crítica do quadro normativo e institucional da prevenção criminal através do desenho urbano leva-nos a reconhecer a necessidade de nos munirmos de uma estratégia global de prevenção da criminalidade, bem como reconhecer que a prevenção da criminalidade dever estar sempre presente e associada ao modo como pensamos, planeamos e executamos qualquer atividade humana ou como ordenamos o espaço público, o que poderá passar pela CPTED.

Consequentemente, é necessário desenvolver uma estratégia nacional que tenha em consideração as ações e medidas preconizadas para responder às preocupações no âmbito da segurança e da prevenção da criminalidade, com vista à cidade segura.

3.3. A prevenção criminal através do desenho urbano

A partir do momento em que Newman aprofundou os critérios de Jacobs (1961) para o conceito de espaço defensável e apresentou a abordagem CPTED, este conceito passou a ser desenvolvido e extensamente aplicado na prevenção da criminalidade urbana. Baseado na combinação de medidas que possibilitam aos utilizadores ter o controlo efetivo do espaço que utilizam, tornando-os os principais agentes promotores da segurança, ele põe em evidência que os elementos físicos e a sociedade são dois fatores determinantes de um bem-sucedido espaço defensável. Isto remete a prevenção da criminalidade para o domínio da organização do espaço, deixando de ser matéria da exclusiva responsabilidade das polícias.

De acordo com a CPTED, uma área é segura quando as pessoas ganham o sentimento de propriedade e de responsabilidade em relação aos espaços da comunidade onde vivem. Este sentimento torna-se muito importante e eficaz em bairros que não podem ter um policiamento permanente, nem outro tipo de segurança. A comunidade assume a vigilância como responsabilidade sua e, com isso, busca a dissuasão de práticas criminais, uma vez que os “intrusos” se apercebem deste controlo visual permanente.

Assim, o objetivo da CPTED é criar, através das características físicas do espaço, um sentimento de apropriação do local, por parte das comunidades, que garantirá um ambiente seguro aos residentes. Para isto é importante que o desenho urbano, a morfologia dos espaços e a própria arquitetura contribuam, também, para isso.

A teoria do espaço defensável é aplicável a qualquer tipo de espaço planeado. A intenção de Newman era dar aos moradores de uma determinada comunidade o controlo dos espaços públicos que, anteriormente, permaneciam fora do seu alcance e como que estranhos à sua vivência.

A CPTED baseia-se num conjunto de princípios, ilustrados na figura seguinte, que são aplicados a situações e locais específicos e que não só estruturam a sua funcionalidade como permitem a sua utilização com sucesso.

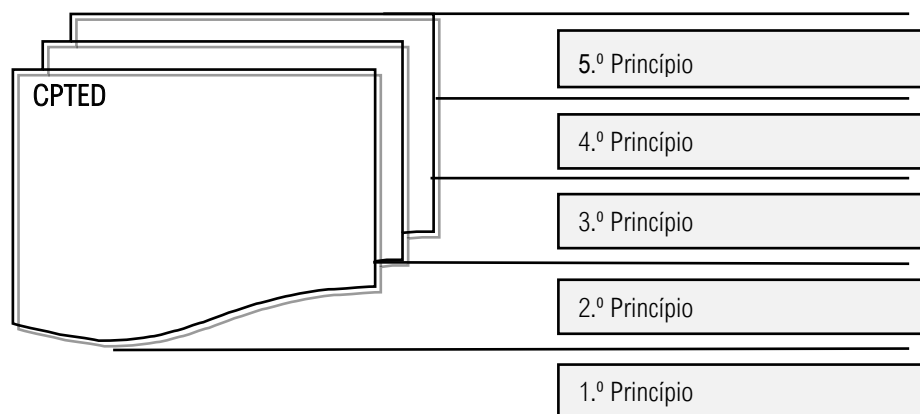


Figura 8 | Princípios do CPTED

1.º Princípio – *Vigilância natural*: conceito de ordenamento com o intuito primordial de manter os intrusos sob observação, a vigilância natural (ver figura seguinte) é fundamental para se ter um espaço seguro. Para tal, um desenho urbano e arquitetónico que possibilite ver e ser visto torna o espaço seguro, na medida em que aumenta a vigilância natural “lote-rua”, “rua-lote”.



Figura 9 | Rua com movimento pedonal. Zona do Parque das Nações, Lisboa

A introdução de mecanismos de vigilância natural ajuda a criar ambientes onde as pessoas têm oportunidade de observar o espaço que as rodeia e, a partir daí, assumir o seu controlo visual. Deste modo, gera-se a observação natural do que cada um está a usar e a fazer, originando com isso a base do processo social e de vigilância.

Em paralelo, a comunicação rápida e eficiente constitui, por seu lado, um fator fundamental para que a observação se converta em ações de prevenção contra indivíduos ou situações estranhas.

Deste modo, os espaços urbanos devem ser desenhados de acordo com critérios que os permitam ser mais facilmente observáveis, através de:

- a. Desenho e colocação de dispositivos físicos para aumentar a visibilidade, o que pode incluir: orientação dos edifícios, janelas, entradas e saídas, zonas de estacionamento, passeios, portões, árvores e arbustos, uso de vedações de arame farpado ou muros, sinalética ou outros obstáculos físicos;
- b. Criação de espaços atrativos e convidativos para a permanência de pessoas no local, uma vez que a sua presença e das suas atividades maximiza as possibilidades de vigilância;
- c. Manutenção dos padrões mínimos de iluminação pública que permitam a iluminação noturna de zonas de estacionamento, passeios, entradas, saídas e áreas conexas, de forma a criar um ambiente mais seguro.

2.º Princípio – Territorialidade: trata-se de um conceito de ordenamento que, claramente, estabelece a linha de demarcação entre o espaço privado e os espaços semipúblico e público, originando um sentimento de propriedade.

A existência de espaços abandonados e o seu uso definido torna-os vulneráveis ao crime, possibilitando vários tipos de delitos e incividades, afastando deles as pessoas e intensificando o seu abandono. Assim, o CPTED aponta a territorialidade como princípio que assenta no estímulo e reforço dos laços de identidade através da participação da comunidade na formulação do desenho e na recuperação dos espaços de convívio. Com isto, reforçar-se-á a identificação e o sentimento de pertença ao local, coincidindo neste ponto com as questões bioclimáticas que procuram o desenvolvimento do *genius loci*.



Figura 10 | Parque infantil com vedação. Telheiras, Lisboa

Ao mesmo tempo, a criação do sentimento de pertença gera um ambiente onde a presença de estranhos ou intrusos é mais visível, sendo estes mais espontaneamente identificáveis através de:

- a. Um aumento do sentimento de propriedade legítima, reforçando as estratégias de vigilância natural existentes e de um natural controlo de acessos associadas a estratégias simbólicas ou sociais;
- b. Desenho do espaço de forma a possibilitar o seu uso continuado e pretendido;
- c. Uso de tratamentos do pavimento, paisagem, arte, sinalética, definição de vedações e de outras barreiras de demarcação da propriedade do espaço em causa que lhes confirmem característica própria e padrões identitários, como é o caso dos parques infantis, que devem estar devidamente vedados, tal como se pode ver na figura seguinte, e onde apenas as crianças podem brincar sob o olhar atento dos adultos.

3.º Princípio – *Controlo natural dos acessos*: trata-se de um conceito de ordenamento particularmente vocacionado para reduzir a acessibilidade criminosa. A adoção de dispositivos de controlo de acesso naturais limita o acesso e aumenta a vigilância natural, que visa limitar a intrusão criminosa, sobretudo em áreas onde os intrusos não são facilmente observáveis.

O controlo natural de acessos contribui para a segurança, na medida em que um indivíduo desconhecido não pode entrar sem ser visto; ou seja, cria uma perceção de risco no potencial ofensor. Esta perceção pode ser conseguida através da

existência de barreiras simbólicas ou reais que ajudem a subdividir o espaço, tornando-o, assim, mais fácil de controlar. Com isto se pretende que, no que diz respeito à organização do espaço, se possam constituir unidades funcionais, de dimensão variável, cada uma delas suscetível de apresentar as condições de segurança que tornam o espaço atrativo para um uso seguro (ver Figura seguinte).



Figura 11 | Espaço urbano organizado. Avenida da Liberdade, Lisboa

De facto, um reconhecimento da presença de intrusos nestes espaços representa um fator de segurança, uma vez que, garantido o controlo de acessos, a circulação se faz em áreas bem definidas e controladas. Para tal, o ordenamento do espaço urbano e o seu uso devem ter em conta a existência de condições que garantam o controlo natural dos acessos. Entre elas, refira-se:

- a. Uso de passeios, caminhos pedonais, vegetação e iluminação que permita orientar, claramente, os acessos e os pontos de entrada e saída;
- b. Uso de portões, vedações, muros, vegetação ou iluminação que previnam ou desencorajem o acesso do público a áreas escuras ou não observáveis. Este princípio é bastante controverso. Contudo, deve ser tido em consideração, especialmente quando estão em causa grandes extensões de espaço público pouco utilizado ou grandes extensões de áreas verdes, nos casos em que a ausência de utentes fragiliza a segurança, exigindo, em compensação, elevados níveis de iluminação.

4.º Princípio – *Manutenção do espaço público*: a manutenção e qualificação do espaço público é uma condição de uso seguro, em articulação com o controlo natural de acessos. Os espaços públicos, verdes ou não, onde por ação de uma cuidada manutenção seja possível manter níveis elevados de qualidade e de normal funcionamento de todos os seus componentes e infraestruturas – materiais, pavimentos, mobiliário urbano, iluminação – apresentam melhores condições de segurança relativamente àqueles que o abandono torna cada vez mais degradados. A Figura seguinte ilustra bem como a iluminação pública nos pode acompanhar e fazer sentir seguros, sobretudo de noite.

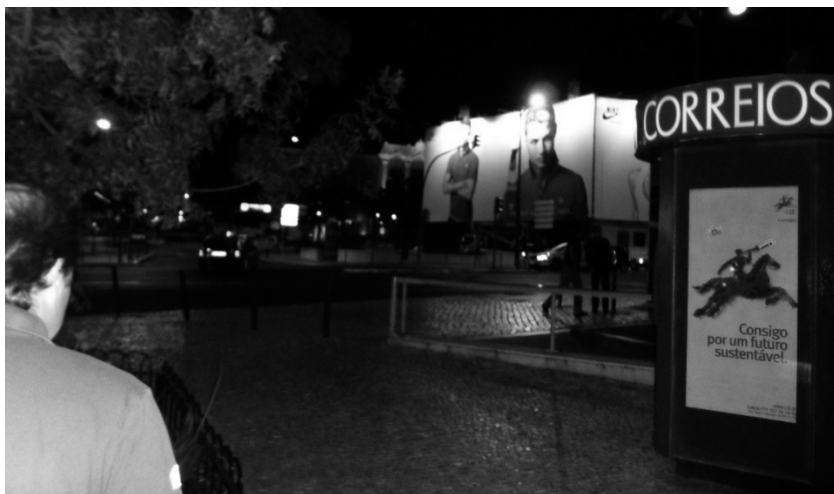


Figura 12 | Espaço público iluminado. Zona do Campo Pequeno, Lisboa

A qualificação e manutenção do espaço público é um fator de qualificação urbana que tem, também, consequências positivas para a vida económica. Não apenas em matéria de segurança, mas também no que se refere à atratividade que o espaço público ganha, gerando mais uso e mais atividades de ar livre e tornando mais apetecível e segura a cidade no seu todo; e uma cidade segura é uma cidade atrativa para o investimento.

Os espaços públicos com uma manutenção adequada demonstram zelo e cuidado, fomentando, com isso, a sua apropriação pela população. Quando tal não acontece, rapidamente se instala a sensação de abandono com a subsequente criação das condições e oportunidades para a prática de incivilidades, atos delituosos e, eventualmente, criminais.

A ausência de manutenção, a deficiente iluminação pública, a presença de espécies vegetais com portes mal-adaptados, a inexistência de limpeza, entre outros sinais, que originam a impressão de abandono são, também, fatores de insegurança

urbana. A manutenção e qualificação do espaço público são, por isso, essenciais para que os esforços realizados com operações de reabilitação urbana não sejam inúteis. Um espaço mal conservado é sempre um espaço pouco seguro que representa um desafio maior para a gestão urbana e para a segurança de proximidade.

Para uma adequada manutenção dos espaços públicos deverá ser garantida de forma continua:

- a. A manutenção dos dispositivos de iluminação pública de acordo com os padrões estabelecidos, prevenindo a sua degradação por atos de vandalismo;
- b. A manutenção dos arranjos paisagísticos de acordo com os padrões fixados e as condições de sustentabilidade que permitem a sua continuidade ao longo do tempo, em função da capacidade de carga;
- c. A minimização dos conflitos entre as soluções de projeto e as necessidades de vigilância e controlo, de modo que o uso e a manutenção não ponham em causa o uso seguro, a sua sustentabilidade e funcionalidade;
- d. O incentivo ao uso frequente por pessoas.

5.º Princípio – Apoio à atividade: consiste na presença de atividade planeada para o espaço e abarca o desenvolvimento de atividades em que os indivíduos envolvidos farão parte do sistema de vigilância natural. São disso exemplo:

- a. Criar atividades nas áreas que se pretendem seguras, para desencorajar os potenciais infratores;
- b. Aumentar a vigilância natural destas atividades e a perceção de segurança para os utilizadores normais, assim como a perceção de risco para os infratores;
- c. Criar atividades que possam envolver risco ou ser mais sensíveis ao vandalismo, incividades e à prática de crimes em locais mais seguros, para reduzir a sua vulnerabilidade, usando a vigilância e o controlo de acesso naturais da área segura;
- d. Organizar as áreas de maior afluxo ou aglomeração de atividades em locais que permitam vigilância e controlo de acesso naturais ou em locais fora do alcance dos potenciais infratores; e
- e. Melhorar a qualidade do espaço público em termos de equipamento, materiais e iluminação, para permitir um uso eficaz e uma intensidade adequada dos comportamentos aceites, tornando-o mais atrativo e, por isso, mais seguro, como é visível na Figura seguinte.



Figura 13 | A restauração na ocupação dos espaços exteriores. Praça de Touros do Campo Pequeno

Em suma, a CPTED centra-se na relação do urbanismo com a segurança pública e nas questões que contribuem para a qualidade de vida e segurança urbana a partir do uso seguro e confortável dos espaços públicos (ruas, largos, praças, jardins e parques), mediante a implementação de medidas para minimização dos delitos e/ou transgressões no espaço público urbano.

Globalmente, a realidade urbana e o aumento dos níveis de conflitualidade e de criminalidade nas sociedades contemporâneas mostram que as questões da segurança se tornaram, na maioria dos países, questões centrais do debate social e da gestão das cidades. Tal facto não pode ter como consequência a redução do uso dos espaços públicos pelas populações, nem pode justificar a minimização da sua importância e do seu contributo para a sustentabilidade urbana e para a promoção da qualidade de vida das populações. Tal implica que esta realidade imponha uma reflexão cuidada e urgente sobre os padrões dominantes no urbanismo tal como é regulado pela legislação em vigor para que integre, em tempo oportuno, estas preocupações no ordenamento das cidades e na sua gestão.

A vulgarização de comportamentos e atitudes em público que demonstram desconsideração pelo património público e pelos outros concidadãos não contribui para a segurança do espaço público. Isto, porque estabelecem o egocentrismo como valor de referência e contribuem para a perda dos mecanismos tradicionais de controlo social informal e para a diluição do sentido do coletivo e do interesse público.

Deste modo, os utilizadores dos espaços públicos vão, progressivamente, perdendo a noção da importância da existência, manutenção e gestão dos espaços públicos como equipamentos de uso coletivo, deixando de os usar e facilitando que, com isso, se tornem em áreas

marginais com elevados níveis de insegurança.

Os espaços públicos ao perderem, aos poucos, as suas características de bem comum deixam, também, de contribuir para a coesão social. Os conflitos e incivildades, outrora regulados pela competência social, são hoje geridos e controlados pelas autoridades públicas, que tentam diversificar as suas formas de intervenção, aumentando o distanciamento entre as populações e os espaços públicos postos à sua disposição.

Encontrar as soluções para os problemas crescentes de insegurança nos espaços públicos, onde se inscrevem os parques e jardins, tornou-se, assim, uma preocupação tanto de decisores públicos como dos urbanistas empenhados em contribuir para a regeneração dos tecidos e das funções urbanas, num quadro de reforço da vida em comunidade. O que passa, naturalmente, por aumentar tanto os níveis de autoestima dos diferentes grupos sociais como por viabilizar modos, comportamentos e estruturas funcionais capazes de responder positivamente a este desiderato.

Em Portugal, não existe ainda uma estratégia estruturada e consolidada de reforço da segurança nos espaços públicos fora do universo específico do policiamento, através de medidas e ações de prevenção e combate à violência urbana e ao vandalismo. Atua-se sempre *a posteriori* do planeamento e da construção dos espaços públicos. Uma situação que, no entanto, começa a alterar-se, pelo menos no âmbito da reflexão académica e do debate promovido por alguns movimentos de opinião.

Verifica-se, assim, a necessidade de suprir a ausência de estratégias coerentes de aplicação de modelos eficientes e eficazes na prevenção da criminalidade e do vandalismo nos espaços públicos, inibindo ou reduzindo a delinquência, através do planeamento urbano e dos espaços públicos, sejam eles espaços verdes ou não. Contribuir-se-ia, com isso, para uma estratégia integrada de prevenção da delinquência no espaço urbano que seria parte ativa das ações e programas de regeneração urbana e de gestão social e, ambientalmente, eficiente dos espaços colocados à disposição das populações; independentemente da sua localização, dimensão ou especificidade, em relação a grupos ou segmentos etários.

Assim, pretende-se contribuir para a boa prática da segurança pública, recorrendo ao estudo da prevenção da criminalidade através do ordenamento do espaço urbano, uma área inexistente no sistema normativo português no domínio do urbanismo e incipiente na prática institucional.

3.4. A 2.^a geração do CPTED

A 2.^a geração CPTED, associada a Crowe (1991), corresponde a uma nova abordagem das questões ligadas ao espaço defensável e à vigilância. Para tal, propõe que as ações integráveis na CPTED não se confinem à aplicação de ações sobre as características físicas do espaço, incorporando também uma preocupação com a componente social do mesmo.

A experiência de aplicação da CPTED durante cerca de duas décadas mostrava que alguns dos seus pressupostos de base estavam apenas parcialmente corretos. A crítica de profissionais envolvidos nas questões da segurança urbana (urbanistas, arquitetos, arquitetos paisagistas,

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

polícia, construtores e promotores imobiliários, gestores e teóricos, bem como acadêmicos) expunha certas dúvidas sobre o sucesso dos propósitos, onde pouco contava o comportamento humano.

Esta 2.^a geração da CPTED corresponde a uma abordagem mais holística da realidade urbana e acompanha, na sua evolução, a dinâmica do universo urbano social, funcional, cultural e tecnológico. Procura responder às críticas de que foi alvo o conceito-base CPTED, nomeadamente quanto à consideração desproporcionada conferida ao espaço físico em prejuízo do fator social, subvalorizando-se a perspetiva psicológica do delinquente e da vítima utilizadora do espaço; a focalização no planeamento urbano e na conceção arquitetónica, colocando em lugar secundário as questões de manutenção do espaço; e a inexistência de uma ação conjunta por parte dos distintos agentes que devem participar no processo de conceção e manutenção do espaço público urbano.

Face ao exposto, e de acordo com Cozens (2008), a constituição de Crowe veio dar um novo alento à CPTED como instrumento e modelo de ação para a segurança urbana. Nesta renovada abordagem, a CPTED foi melhorada, acabando por incorporar a dimensão social, de modo a garantir que o espaço se transforma em defensável pelos seus habitantes e a integrar a criação de atividades sociais positivas e diversificadas como estímulos aos habitantes para se apropriarem do espaço, obtendo, com isso, o benefício da vigilância natural.

A base inicial do conceito CPTED oferece as condições para o estabelecimento das medidas preventivas que agora, com o alargamento conceptual, podem ter maior aplicabilidade e resultados. Refira-se, igualmente, que este alargamento conceptual oferece a possibilidade de uma nova abordagem que contempla novos olhares sobre a realidade urbana, mantendo os princípios originais.

Neste contexto, aquilo que designamos por segunda geração CPTED reconhece que o mais valioso dos aspetos para que a comunidade esteja segura não assenta no facto de as estruturas edificadas serem de tijolo e argamassa, mas sim nas estruturas familiares de pensamento e, mais importante, de comportamento. Em síntese, podendo beneficiar das condições e qualidade dos aspetos físicos do local, mas envolvendo, igualmente, os aspetos sociais da vida urbana, da estrutura e coesão social, comportamentos e valores e o grau de identificação e a apropriação do espaço habitado e usado.

Desde a década de 1970, tem vindo a ser reconhecida a relação entre alguns tipos de arquitetura e desenho urbano e maior propensão e facilidade para a prática do crime (Becker, 1975; Brantingham & Brantingham, 1978; Bennet & Wright, 1984). A morfologia urbana, naquilo em que contribui para a organização das relações entre sólidos e vazios, espaços construídos e espaços abertos, facilita ou impede o controlo visual dos espaços urbanos e permite ou inviabiliza que a vigilância natural e social ocorra e, com isso, que o espaço seja mais ou menos seguro.

A isto se associam os modelos de comportamento racional (Cornish & Clarke, 1986), que descrevem a forma como muitos infratores ajem, especialmente nas infrações em lugares públicos, com avaliação dos caminhos alternativos da ação, tendo em conta os eventuais benefícios e as consequências daí decorrentes.

A explicação da ação racional sugere que, por um lado, os infratores podem seguir uma decisão lógica, um processo, onde a cada passo podem escolher se querem continuar. Este processo de tomada de decisão é influenciado por fatores ambientais e formais, e o desenho urbano desempenha neste processo um papel importante. Se o espaço em causa é um alvo selecionado, por falta de vigilância natural ou social, as probabilidades do risco de um crime acontecer aumentam. Na conceção dos espaços urbanos e na sua gestão, importa, por isso, contemplar esta abordagem da qualidade e das características dos espaços, nem sempre presentes quando se trata de otimizar decisões.

Quem planeia deve ter conhecimento de diversas experiências e das regras do jogo da prática do crime, de modo a poder desempenhar um papel ativo na sua prevenção. Os estímulos ambientais, o valor e importância da imagem do bairro podem encorajar, ou inibir, a prática de um delito, porque contribuem para a identificação social e para a apropriação coletiva que, tendo funções integradoras, aumenta as condições de segurança por facilitar uma maior vigilância.

O desenho urbano torna-se, assim, cada vez mais ambicioso na definição dos objetivos que procura atingir quanto à organização espacial dos usos e das funções urbanas. Além da explicitação morfológica dos tecidos urbanos é hoje, também, fator e instrumento de qualificação urbana e uma condição de uso seguro das cidades que se pretendem mais atrativas para viver e trabalhar.

De tudo isto resulta que, numa perspetiva de segurança urbana, são importantes as ligações entre o desenvolvimento físico e social, porque a matriz social é determinante dos modos de uso dos espaços urbanos disponíveis (ver Figura seguinte).

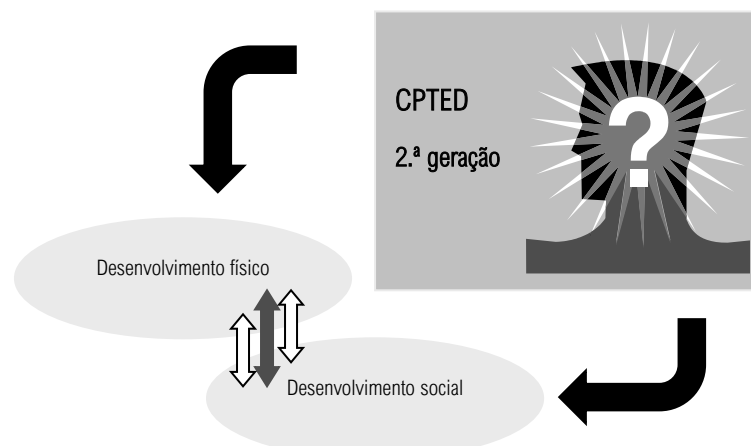


Figura 14 | As ligações entre o desenvolvimento físico e social, questionados pelo CPTED de 2.ª geração

A prevenção do crime e das práticas delituosas através do desenho urbano e da harmoniosa organização e relação entre os volumes construídos e os espaços abertos, a qualificação, conforto e atratividade destes assente em princípios que reforçam a territorialidade, o

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

controle de acessos, a vigilância natural e social, na imagem e na apropriação e uso dos espaços, são determinantes para evitar a alienação e degradação do espaço urbano, como é visível na Figura 15, onde a falta de manutenção e os graffiti promovem a incerteza sobre o que nos espera.

O conceito de 2.^a geração, dando ênfase à componente social, implica, por isso, práticas que exigem estratégias elaboradas pela população e a serem cumpridas por ela (Saville, 1995; Wekerle & Weitzman, 1995; Saville & Cleveland, 1998). Entre elas, refira-se, como exemplos, as seguintes:

- a. Auditorias de segurança;
- b. Investigação e conferências;
- c. Parcerias na comunidade para prevenção e resolução de conflitos, interação social e ajuda às tomadas de decisão;
- d. Condicionamento de acessos ao bairro;
- e. Atividades, incluindo criação de redes para a execução de programas;
- f. Capacidade local para a tomada de decisão;
- g. Contratos locais de segurança envolvendo autoridades administrativas, forças de segurança, associações locais e parcerias de promoção social.



Figura 15 | Entrada da estação de metro. Alto dos Moinhos, Lisboa

Zahm (2007) admite que a prevenção do crime através da CPTED pressupõe uma série de medidas definidas para responder às seguintes questões: Qual é o problema? Porquê naquele espaço? O que se pode fazer para resolver o problema? Até onde as mudanças estão relacionadas com a resolução do problema?

Para a autora, cada uma das questões caracteriza uma diferente fase do método SARA³⁰, um método utilizado para identificar e isolar os problemas específicos de segurança e criminalidade de um determinado espaço através da CPTED. Este método pode ser aplicado tanto em novos projetos de construções como em projetos de reabilitação. Contudo, na fase de análise, é importante realizar uma avaliação do risco³¹ de ocorrência de crimes num determinado espaço físico. Esta avaliação prevê uma informação quer da possível grandeza quer do tipo de crime, a partir do que será possível escolher as estratégias CPTED mais adequadas para a prevenção.

Contudo, coloca-se a questão de saber quem deverá estar envolvido na determinação das estratégias a aplicar a um espaço próprio. A CPTED é um processo que deverá integrar diferentes participantes na tomada de decisão e na escolha de estratégias adaptadas à conceção e criação de espaços seguros. A resposta a estas questões decorre da combinação dos saberes multidisciplinares provenientes de cada um dos participantes, o que caracteriza a CPTED como um método de abordagem eficaz na eliminação ou redução de oportunidades para o crime num determinado espaço.

A 2ª geração CPTED é, pois, um modelo que se alicerça na ideia de que um ordenamento ajustado e uma utilização apropriada do espaço podem levar a uma diminuição da ocorrência de delitos, contribuindo, por conseguinte, para a qualidade de vida urbana e para o reforço da coesão social.

3.5. O crime e o desenho urbano como fator de inibição

A utilização plena dos espaços públicos, como narra a história das cidades, não é hoje plenamente realizada pelos cidadãos. Regra geral, o espaço público tem sido reduzido a espaço de passagem e não de permanência.

Da bibliografia consultada, conclui-se também que a estrutura urbana, elemento intrínseco às atribuições do urbanista, é um dos componentes da estrutura de oportunidades que levam à ocorrência de crimes. Devido aos requisitos da sua adaptação às mutantes condições sociais em permanente mudança, a estrutura urbana está constantemente num processo de construção/transformação.

A forma do espaço público urbano está também sujeita às transformações, ao uso e à degradação das estruturas físicas que o compõem. Isto

³⁰ SARA: *Scanning* (exploração); *Analysis* (análise); *Response* (resposta) e *Assessment* (avaliação).

³¹ O risco é compreendido como a previsão das sequelas resultantes da concretização de um conjunto de ameaças num determinado período, comparativamente a um alvo específico.

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

implica processos de renovação dos espaços mediante investimentos na substituição dos elementos obsoletos e criação de novos. Ela é, ainda, afetada pela dinâmica social de apropriação/abandono de áreas, como consequência da distribuição espacial da insegurança, geradora de locais degradados e subutilizados. De acordo com Heitor (2009), o espaço público funciona como um agente facilitador de oportunidades que transmite informação relativa à condição de vigilância e às características dos alvos ou das vítimas. A Figura que se segue ilustra-o claramente: por detrás do obstáculo está o desconhecido e a incerteza.



Figura 16 | Pequeno edifício construído no meio do passeio público. Benfica, Lisboa

O tratamento de áreas degradadas e abandonadas, a sua recuperação e remodelação, a alteração de uso e qualificação trazem benefícios à cidade no seu todo. No entanto, é necessário criar ferramentas que permitam diagnosticar, antecipadamente, a degradação de espaços públicos, permitindo que as ações de qualificação sejam realizadas antes da sua decadência total. E, ainda, que sirvam como exemplos para a determinação de diretrizes gerais que devem ser utilizadas na elaboração de novos projetos. Outro aspeto a ter em consideração prende-se com a ocupação do espaço público por equipamentos de apoio às obras, os quais devem ser devidamente acautelados para não pôr em causa a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos, como é visível na Figura 17.

As ações voltadas para a inibição da prática de crimes contra o património e pessoas têm de estar baseadas em critérios mensuráveis das características das infraestruturas, das edificações, dos elementos construtivos, da permeabilidade visual, das condições de iluminação e das características dos elementos com que se compõe e organiza o espaço público (ver a Figura 18).



Figura 17 | Via pública ocupada por andaimes e tapumes. Saldanha, Lisboa

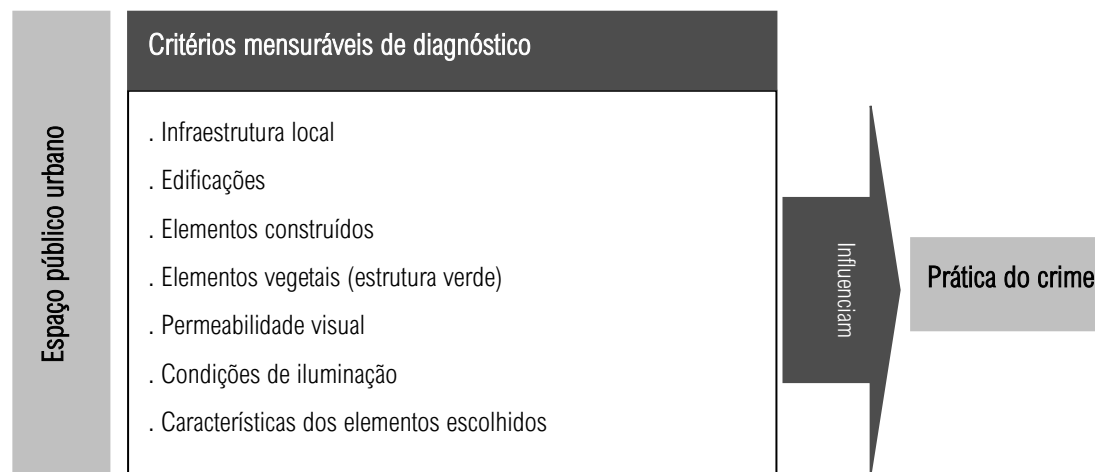


Figura 18 | Critérios mensuráveis de diagnóstico da qualidade da estrutura física urbana

O medo da criminalidade está presente na sociedade, o sentimento de insegurança resulta de uma elevada influência social e nem sempre

CIDADE SEGURA o desenho urbano na prevenção criminal

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

fundamentado em bases racionais ou assente em acontecimentos reais. Dele pode advir a perda da sustentabilidade desses espaços por redução da sua apropriação, tornando-os somente sítios de passagem e, com isso, enfraquecendo a sua vida económica e social e gerando mais insegurança, ao invés de funcionarem como espaços suscetíveis de uso seguro.

Planejar, projetar e gerir o espaço urbano de modo a reduzir a criminalidade é tanto um objetivo como uma necessidade. A prevenção da criminalidade é um instrumento essencial para reduzir a criminalidade efetiva e fornecer às populações *habitats* mais seguros, tendo em consideração os direitos e as liberdades das pessoas (Gomes, 2007).

A motivação, a técnica e a oportunidade são três condições essenciais da atuação perversa que levam a práticas do crime e de atividades delituosas e a comportamentos antissociais onde as incivilidades se tornam regra. O paradigma do crime é, assim, entendido pelos especialistas como o “triângulo do crime”, para o que é suficiente a presença simultânea de três fatores: um infrator motivado (motivação), um alvo adequado (técnica) e um ambiente favorável (oportunidade), como ilustrado na Figura 19.



Figura 19 | Triângulo do crime

Neste contexto, a prevenção da criminalidade depende da ação sobre estes fatores causais. Como tal, atua de forma preventiva e deve dirigir-se quer ao potencial infrator, com o objetivo de reduzir o seu interesse criminoso, quer ao ambiente, para que este seja menos favorável ao cometimento de um crime, quer, ainda, ao alvo ou à potencial vítima, para atenuar as ocasiões de ser objeto de um crime.

Para tal, diversas ações preventivas podem ser agrupadas em dois grandes grupos: a prevenção situacional ou de redução das circunstâncias favoráveis e a prevenção social, através do desenvolvimento social das pessoas e das comunidades. O aumento da eficácia das ações de prevenção criminal decorre, neste contexto, da combinação destas duas abordagens, isto é, da atração do meio físico e do meio social.

Como tem vindo a ficar claro, existe experiência internacional e literatura especializada sobre a forma de atuar a montante das atividades transgressoras em ambiente urbano, designadamente, através do desenho urbano.

A atualidade desta temática justifica-se tanto por estarem em curso programas e ações de regeneração de espaços públicos como pelo facto de, reconhecidamente, se estar a verificar uma redução generalizada do uso dos espaços públicos por efeito do aumento dos níveis de criminalidade e vandalismo de que são alvo e da incivilidade que lhe está associada. Importa, por isso, que aqueles processos de regeneração contribuam para reduzir a separação funcional dos espaços e para reforçar as formas tradicionais de vigilância e de solidariedade local, devolvendo os espaços públicos ao uso seguro.

A vida moderna dissuade o residente de se incluir num espaço que não vive como público e do qual já não se apropria. Tal facto limita bastante a sua vontade de cooperar na gestão urbana de proximidade e de contribuir, ativamente, para a segurança dos espaços. Tudo isto se agrava com o aumento do conforto das habitações e dos novos comportamentos sociais propiciados pelas tecnologias de informação, concorrendo para que os tempos livres não tenham, necessariamente, de corresponder ao uso dos espaços públicos. Contudo, o estatuto de espaço público impõe um exercício coerente das responsabilidades de gestão e de segurança.

Para voltarem a ser lugares de vida coletiva, envolvendo os indivíduos e as comunidades, os espaços públicos devem ser objeto e protagonistas das políticas de diminuição da insegurança; o espaço público torna-se vulnerável ao aumento da insegurança, porque perde capacidade de autorregulação e regeneração. O espaço público deve, por isso, ser socialmente reintegrado, porque a criminalidade fragiliza e fragmenta os laços comunitários e promove o distanciamento entre as pessoas.

O estabelecimento de níveis de segurança-padrão no espaço urbano, com base nos princípios enunciados no instrumento CPTED, para proporcionar a criação de bem-estar nos domínios da territorialidade e efetivar uma requalificação sustentável a partir dos conceitos de “vigilância natural” e “controlo social” (ver Figura seguinte), é hoje tanto um objetivo de política urbana como uma determinada programática para a conceção e gestão associadas ao desenho urbano.

A urgência de analisar e repensar a natureza, o papel e os limites do espaço público, quer no espacial quer no que diz respeito às ambiências em relação ao espaço privado, reconstituindo a importância e o alcance do respeito pelo espaço e património públicos, é uma exigência urbanística e moral e condição do exercício de uma cidadania plena e ativa.

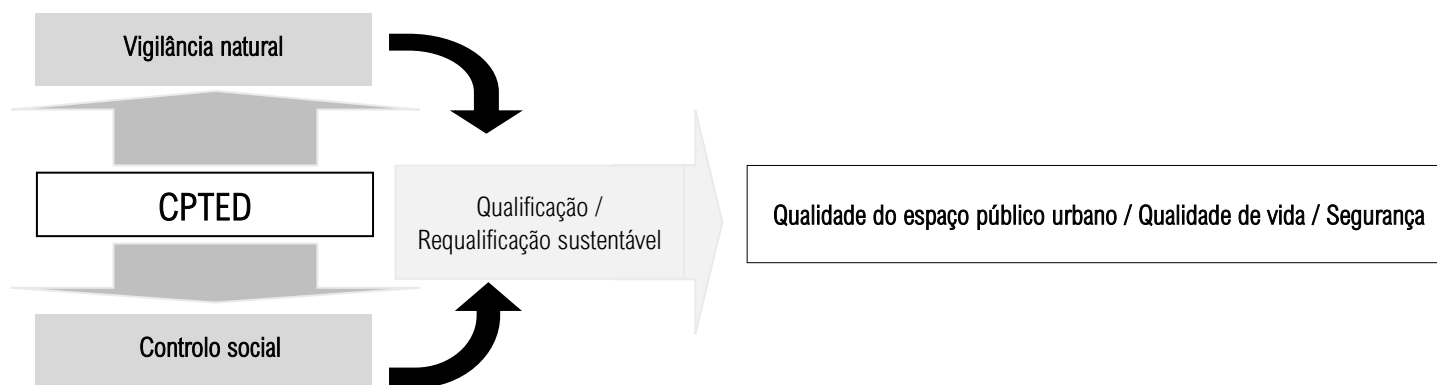


Figura 20 | Princípios com vista à (re)qualificação sustentável da qualidade do espaço público urbano

Deste modo, restabelecer o sentimento de pertença às comunidades locais constitui a primeira etapa do processo de reconquista do espaço público pelos residentes. Esta etapa constitui um propósito imprescindível a toda a forma de envolvimento mais direto da população na coprodução da segurança de proximidade e na gestão dos problemas que envolvem os espaços onde a sua vida decorre, como é visível na Figura 21, onde as esplanadas conferem vida aos espaços urbanos.



Figura 21 | Passeio ribeirinho contíguo à marina. Parque das Nações, Lisboa

Só assim, atuando a montante na prevenção da criminalidade através da ação sobre os fatores geradores de oportunidades que levam o potencial infrator à realização do crime, podemos agir de modo a dissuadir o transgressor, desmotivando-o da prática criminosa. Uma forma de dinamizar os espaços públicos passa por, pontualmente, lhes dar uma ocupação com um uso que resulte em atividades que envolvam as comunidades, de forma que estas estabeleçam um sentimento de pertença ao espaço. A Figura 22 é disso exemplo.



Figura 22 | Feira do Livro. Parque Eduardo VII, Lisboa

Seja qual for a estratégia global de prevenção, esta deve integrar, além de medidas e ações direcionadas aos criminosos e vítimas, uma intervenção sobre a situação, o terceiro vetor do ato criminoso, de modo a criar condições que diminuam o risco e/ou reduzam o benefício da prática do crime, sendo que as ações de prevenção situacional devem ser executadas através de um melhor conceito e ordenamento do espaço público.

Qualquer tipo de intervenção no espaço público urbano, seja ela construção, manutenção ou reabilitação, deve ser realizada com um foco na promoção do ambiente seguro, característica essencial do espaço sustentável. Entre outras medidas próprias do urbanismo, deverão ser adotadas ações para prevenção de situações de conflitos individuais e coletivos, impondo dificuldades às práticas criminosas, que passam, também, por controlar o tráfego, a iluminação das ruas, requalificar os espaços degradados, implantar novas atividades que promovam a ida das pessoas para as ruas e criar pontos de encontro.

Em suma, pretende-se conferir adequações ao espaço urbano focadas na segurança do cidadão, a partir da identificação dos elementos e dos arranjos físicos com capacidade para inibir a ocorrência de delitos e práticas transgressoras e melhorar a apropriação dos espaços.

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

Em muitas ocasiões, o espaço público é conotado com o sentimento de insegurança e violência, apesar de, na prática, não ser o que de facto acontece, levando os cidadãos a, confusamente, associarem determinados lugares, como é o caso de alguns bairros críticos, à criminalidade e à violência. A criminalidade é medida pelo número de ocorrências, sendo estas mais frequentes nos centros das cidades do que nos bairros críticos. A conotação de um determinado espaço com o sentimento de insegurança e violência surge, por vezes, associada à proporção de delinquentes na população de determinados bairros problemáticos, que é aí superior à média, sendo esta situação frequentemente reconhecida.

No entanto, pode atribuir-se um mesmo nível de sentimento de insegurança e violência a certos espaços que não tenham, necessariamente, uma matriz de conceção urbanística comum, mas sim diferenciada, como é o caso de bairros com habitações que podem ter tipologias térreas, ou bairros com torres ou bandas de edifícios. Do mesmo modo, o facto de determinados cidadãos se sentirem inseguros em sítios com uma certa idade, também não constituir um critério pertinente para se apurar níveis de criminalidade. Enfim, as tipologias das habitações e a idade das mesmas, apesar de, por vezes, apresentarem uma morfologia urbana análoga, podem compreender situações díspares nos assuntos da segurança, isto é, tal nem sempre significa que sejam sítios inseguros (ver Figura 23).



Figura 23 | Bandas de edifícios. Bairro do Condado em Marvila (Zona J), Lisboa

Da leitura imediata de determinadas morfologias urbanas aparentemente inseguras não se infere que haja uma correlação direta com a prática efetiva do crime. Se, por um lado, a altura dos imóveis e o seu isolamento em relação ao centro da cidade são traços observáveis em várias zonas urbanas críticas, por outro, também se encontram essas mesmas características em bairros tendencialmente mais pacíficos. Ou seja, a insegurança pode desenvolver-se num quadro urbano agradável – com poucas bandas ou torres, construções de pequena dimensão, numerosas casas individuais, francos acessos e até mesmo com zonas verdes envolventes.

Em resumo, diversas formas de ordenamento do espaço urbano parecem particularmente propícias ao desenvolvimento da insegurança. A questão prende-se sobretudo com o desenho do espaço, o qual pode ser mais ou menos dissuasor para o potencial delinquente. As contrariedades de acesso, de circulação e de vigilância do espaço público pelas polícias ou pelos próprios cidadãos são fatores favoráveis ao desenvolvimento da insegurança e da delinquência. Da passagem e da visibilidade decorre o aumento do risco para o criminoso.

3.6. A segurança urbana no contexto português

Em Portugal, desde o início do século XIX, assistiu-se progressivamente ao aumento de forma evolutiva da criminalidade registada, mas é sobre as décadas de 50 e 60 do século XX que existe um forte consenso sobre a propagação do pequeno delito no espaço público (Fernandes, 2004), o que para Garland (1998) é um facto social normal. Em simultâneo, o sentimento de insegurança emerge, é gradual, e estabelece-se, sucessivamente, no debate social (Fernandes, 2004). Porém, o dualismo crime/sentimento de insegurança é difícil e gera algum ruído na sociedade pela confusão entre o que é realmente criminalidade e o que parece ser, isto é, verifica-se a inexistência de um aumento da criminalidade que explique o crescimento do sentimento do medo, sem sequer existir reciprocidade entre as variações das respetivas taxas (Machado, 2004).

De acordo com a informação disponibilizada, sobretudo através dos consecutivos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI), o contexto nacional é, comparativamente com outros países europeus, favorável. Também segundo o *Global Peace Index*³², Portugal tem sido sempre considerado como um dos países mais seguros do mundo. Contudo, estes dados mais favoráveis não nos isentam de uma atuação a montante no combate à criminalidade, designadamente no plano da prevenção criminal em espaço urbano.

A situação em Portugal tem vindo a merecer a atenção de vários sectores, entidades e agentes envolvidos nas questões relacionadas com a segurança urbana. A produção científica tem vindo a aumentar e a atenção dada aos fenómenos ligados à criminalidade tem vindo a alargar-se progressivamente. O Ministério da Administração Interna (MAI) tem vindo a dedicar atenção a esta temática, nas últimas décadas, no quadro do estabelecimento de programas e ações de redução da criminalidade em espaços públicos e do aumento dos níveis globais de segurança urbana, que integram o ordenamento do território como um dos fatores contributivos para o cumprimento daqueles objetivos. A celebração de contratos locais de segurança com vários municípios onde, reconhecidamente, a criminalidade tem relevância quer do ponto

³² O Global Peace Index (GPI) é uma tentativa de medir a posição relativa das nações e das regiões no que respeita à paz. É um produto do Institute for Economics and Peace (IEP), desenvolvido por um painel internacional de especialistas de paz, de institutos da paz e de grupos de reflexão, com os dados recolhidos e compilados pela Economist Intelligence Unit. O estudo é uma criação do empresário australiano Steve Killelea e é apoiado por personalidades como Dalai Lama, Desmond Tutu, Muhammad Yunus, o economista Jeffrey Sachs, a ex-presidente da Irlanda, Mary Robinson, e o ex-presidente dos EUA, Jimmy Carter. Nos factores analisados incluem-se os internos, tais como níveis de violência e criminalidade no país, e os externos, que incidem sobre as relações externas de um país, como os gastos militares e o envolvimento em ações beligerantes.

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

de vista da existência quer da prevenção é outro exemplo da atenção prestada a este assunto.

No entanto, de acordo com os resultados do “Estudo Retrospectivo sobre criminalidade em Portugal”, efetuado pela Direcção-geral da Administração Interna, em 2008, Portugal tem conhecido um crescimento das ocorrências criminais que chegam ao conhecimento das autoridades policiais e judiciais, com períodos de permanência e mudança quer positiva quer negativa, com períodos insconstantes de permanência e mudança.

Face ao exposto, convém conhecer bem a diversidade sociocriminal portuguesa, recorrendo a diferentes escalas sociogeográficas, sejam elas escalas municipais, metropolitanas ou regionais, para um melhor conhecimento das continuidades e descontinuidades que rodeiam a criminalidade.

Em Portugal, com base no RASI, pode afirmar-se que o tipo de criminalidade mais comum é o que existe atenta contra contra o património, o qual tem vindo a aumentar no interior do país, em consequência da do seu despovoamento e envelhecimento demográfico, tornando-se as populações mais idosas e a viver em locais isolados mais frágeis face a este tipo de criminalidade.

Com vista à prevenção da criminalidade neste contexto geográfico e social, a administração local tem desempenhado um papel muito importante através da realização de diversas iniciativas e ações de maior ou menor expressão. Com elas se tem contribuído para o aumento das condições de integração e coesão sociais em prol do desenvolvimento social e territorial.

Entre as ações e programas realizados ao longo dos últimos anos, destacam-se os seguintes:

- a. O Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI);
- b. 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 revogou o Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro;
- c. O Programa Escolhas (reformulado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2006, de 26 de junho, que atualizou o Programa de Prevenção da Criminalidade e Inserção de 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 tinha sido revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2004, de 30 de abril;
- d. A iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 2 de agosto, dentro da lógica de regeneração urbana apadrinhada pela Política de Cidades Polis XXI;
- e. Os contratos locais de segurança³³ implementados, em cooperação, pelo MAI, pelas autarquias e pelo Comando Distrital da PSP.

³³ O contrato local de segurança é um paradigma inspirado em modelos já experimentados noutros países da Europa, nomeadamente em França, Bélgica, Inglaterra, Países Nórdicos e Espanha.

Constituindo-se cada um destes como um acordo espontaneamente assumido entre os poderes públicos – o Estado, as forças de segurança e as autarquias – e a sociedade civil, os seus agentes sociais, económicos, culturais e cidadãos em geral, para a formação de uma nova “cultura de segurança” assente numa estratégia de intervenção, ativa e partilhada, que motive e responsabilize todos os intervenientes no processo.

- f. O Plano Estratégico para as Migrações (PEM) 2015-2020, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março de 2015, que visa adequar o país a uma realidade migratória mais complexa, colando-se a uma estratégia de promoção do progresso industrial para o crescimento e o emprego, bem como à prioridade da «Abordagem global para a migração e mobilidade» definida pela Comissão Europeia.
- g. Os recentes Contratos Locais de Segurança (CLS) de nova geração, que são um instrumento de cooperação institucional entre a administração central e as autarquias locais em interação com a comunidade, com vista a atualizar e estabelecer um aprofundamento das parcerias para a segurança comunitária. Estes têm como objetivos reduzir vulnerabilidades sociais e prevenir a delinquência juvenil mediante projetos de valorização com base em parcerias para a promoção da cidadania e da igualdade de género e trabalham para a eliminação dos fatores criminógenos que contribuem para as taxas de criminalidade identificadas em cada área de intervenção. Estes Contratos desenvolvem-se a partir das tipologias: MAI Bairro³⁴; MAI Município³⁵; MAI Cidadão³⁶.
- h. O Plano Nacional para a Juventude (PNJ), que visa o reforço da proteção especial dos direitos das pessoas jovens, no âmbito do preconizado no artigo 70.º da Constituição da República Portuguesa, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2018.

É, assim, possível afirmar que antes das reformas das estruturas socioeconómicas surtam efeito, é possível tomar iniciativas pontuais e bem focadas que incidam de modo adequado e eficiente sobre as condições e circunstâncias imediatamente ligadas à dinâmica criminal, e que alcancem resultados adequados de modo célere.

Deste modo, é exequível criar espaços públicos semipúblicos e privados de utilização coletiva com uma circunscrita probabilidade de associação a sentimentos de insegurança por parte dos seus destinatários, facilitando, desta forma, o aumento da qualidade de vida dos cidadãos.

³⁴ Tipologia que se dirige a zonas urbanas de risco social, onde são implementadas estratégias de prevenção criminal em função da tipologia de crimes.

³⁵ Tipologia que consiste na criação de estratégias de prevenção criminal face às taxas de criminalidade.

³⁶ Tipologia específica para intervenção em áreas onde ocorrem fenómenos atípicos e/ou específicos suscetíveis de alterar o quotidiano dos cidadãos.

Podem-se delinear várias formas de proteger os espaços ou de lhes conferir segurança através dos:

- a. Recursos humanos, agentes de segurança privada ou agentes policiais que protegem um determinado espaço;
- b. Recursos mecânicos que permitem uma vigilância, controlo ou proteção com base em dispositivos mecânicos ou eletrónicos como as cancelas, videovigilância (sistema CCTV³⁷) e alarmes;
- c. Recursos naturais, como a definição dos espaços, a utilização de materiais que permitem maior visibilidade e controlo dos locais (construção de janelas viradas para os espaços de utilização coletiva e, por exemplo, desobstrução dos campos de visibilidade).

3.7. Tipos de crime no espaço público português

Em Portugal, a (in)segurança urbana tem sido abordada de uma perspetiva social e sociogeográfica (Agra, Fonseca & Quintas, 1999a, 1999b, 2000; Malheiros *et al.*, 2007), dando ênfase à perceção espacial e aos seus reflexos na apropriação segura do espaço. Também os estudos relativos à morfologia urbana se têm debruçado sobre esta matéria (Heitor, 1997; Coelho, 2008), havendo ainda, no entanto, um longo caminho a percorrer.

Na sociedade portuguesa, os crimes que mais se praticam na “rua” estão ligados ao crime contra as pessoas (contra a integridade física e contra a liberdade pessoal) e sobretudo contra o património e, dentro deste, o crime contra a propriedade.

De acordo com o Código Penal, os crimes contra o património praticados em Portugal estão divididos em: furto³⁸ (artigo 203º); roubo³⁹ (artigo 210º); dano⁴⁰ (artigo 212º); usurpação de coisa móvel⁴¹ (artigo 215º); extorsão⁴² (artigo 223º), usura (artigo 226º)⁴³. Enquadrado na tipologia de roubo foi introduzida em Portugal uma prática de crime proveniente dos Estados Unidos da América designada por *carjacking*⁴⁴, a qual tem ganhado dimensão no território português, sobretudo nas regiões de Lisboa e Porto. Este tipo de crime em espaço público está associado a formas especiais de desenho e ocorre sobretudo em urbanizações tranquilas, com pouco tráfego, em acessos a garagens individuais com facilidade de bloqueio e em semáforos em vias com pouco trânsito.

³⁷ Sistema de videovigilância/videoproteção.

³⁸ Subtração de coisas móveis alheias.

³⁹ Subtração de coisas móveis alheias mediante violência.

⁴⁰ Danificação dolosa de coisa alheia.

⁴¹ Invasão ou ocupação de coisa imóvel alheia por meio de violência ou ameaça grave.

⁴² Quando se constrange alguém com o intuito de receber indevida vantagem económica.

⁴³ Exploração da situação emocional de terceiros.

⁴⁴ Roubo de carros na estrada e/ou estacionamento na presença do condutor e, geralmente, com ameaça de armas de fogo (a violência está sempre presente).

Contudo, em Portugal, o crime na via pública que apresenta maior expressão ao nível dos registos das participações é o furto/roubo por esticção. Sobre esta terminologia importa referir que, de acordo com o *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) 2010, o Conselho Superior de Estatística⁴⁵ aprovou uma nova versão da “Tabela de Crimes Registados”, que foi adotada com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2010. Assim, “*foram criados novos códigos para algumas tipologias de roubo que até então eram usualmente classificados nos “outros roubos”, designadamente: (...) roubo (...). Por outro lado, a classificação “furto/roubo por esticção” foi alterada para “roubo por esticção”, passando a englobar apenas situações de roubo”* (*Relatório Anual de Segurança Interna*, 2010, p. 48). Segundo o mesmo Relatório, o termo furto passou a designar-se “outros furtos”, sendo na categoria “outros furtos” que, em 2010, se apresenta no primeiro lugar do *ranking* dos crimes mais participados em Portugal.

No entanto, também com a “*versão da Tabela de Crimes Registados, a DGPJ passou a dispor de elementos mais desagregados sobre os crimes de roubo e consequentemente sobre crimes violentos ou graves, conceito de que fazem parte. Com esta alteração permitiu-se uma melhor apreensão e classificação dos fenómenos já anteriormente incluídos na categoria estatística residual de “outros roubos”, a saber: roubo a residência, roubo a viatura (...)*”, (*Relatório Anual de Segurança Interna*, 2010, p.50).

Como já foi amplamente abordado, em Portugal, para além da ocorrência efetiva de crimes existe algum desconforto em matéria de segurança, que contribui para um sentimento acrescido de insegurança dos cidadãos. Na sociedade portuguesa, além das mudanças verificadas no plano da perceção social da insegurança, estas ocorrem também no domínio da mudança demográfica e social, das diversificadas morfologias de ocupação do território e da respetiva transformação.

Sobre este assunto, Carrilho (2008) descreve que, em Portugal, a população residente apresenta uma dinâmica que, no início do presente século, se caracteriza pela redução do respetivo saldo natural, o qual se tornou negativo em 2007, em consequência da baixa de nascimentos, de saldos migratórios negativos e com tendência para diminuir, e do agravamento do envelhecimento demográfico. Em 2010, a mesma autora refere que “*a dinâmica do crescimento da população residente em Portugal, nos primeiros nove anos do século XXI caracteriza-se pela redução tanto do saldo natural, que se tornou negativo nos últimos anos, provocada, sobretudo, pela queda dos nascimentos com vida, como do saldo migratório positivo, com tendência para regredir apesar da inversão de sentido estimada em 2009, e pelo progressivo agravamento do envelhecimento demográfico tanto pela base como pelo topo da pirâmide de idades, resultante da diminuição da proporção da população jovem (com menos de 15 anos) e do aumento da proporção da população idosa (65 ou mais anos) no total da população, respectivamente*” (Carrilho (2010, p.103). Em ambos os documentos se verifica igual tendência, sendo que esta evolução demográfica veio a ser confirmada pelos resultados definitivos do Censos 2011 (INA, 2012), que apresentam uma variação de 1,98% face a 2001.

⁴⁵ Com base nas indicações estabelecidas por um grupo de trabalho criado para o efeito pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e em articulação com a DGPJ através da Deliberação n.º 290/2010 de 26 de janeiro de 2010 (publicada no DR n.º 25 – 2.ª série, Parte C, de 5 de fevereiro de 2010).

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

De acordo com o *Relatório Anual de Segurança Interna* relativo ao ano 2008 e com os critérios da Polícia Judiciária, em Portugal foram geograficamente identificadas as zonas urbanas mais problemáticas. Estas situam-se, em particular, nos distritos de Lisboa, Porto, Setúbal, Coimbra e Viseu.

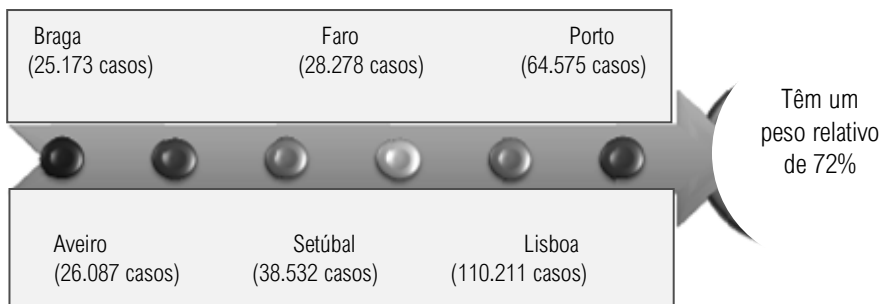


Figura 24 | Zonas urbanas mais problemáticas

Fonte: Dados recolhidos do *Relatório Anual de Segurança Interna* (2008, p. 92)

Ora, passado aproximadamente uma década, o panorama é idêntico no *Relatório Anual de Segurança Interna* (2017, p.6), é possível apurar que: “Os distritos de Lisboa, Porto, Setúbal, Faro, Braga e Aveiro registam maior incidência de participações e representam 70,5% do total da criminalidade registada.” Importa ainda destacar que mais de metade dos registos criminais assenta nos crimes contra o património com predomínio do crime de furto. Estes Relatórios Anuais consideram-se relevantes para a avaliação do estado da segurança interna em Portugal.

3.8. A prevenção criminal no espaço público

Em 1992, o Conselho da Europa aprovou a Carta Urbana Europeia sobre Segurança Urbana e a Prevenção de Delinquência numa tentativa de dar resposta à insegurança entre a população urbana. Porém, no Reino Unido, já desde o início dos anos 80, existiram programas inspirados na teoria do espaço defensável desenvolvida por Newman (1972) assente na ideia de que o espaço público pode ser criado e ordenado integrando o objetivo de prevenção criminal. Acima de tudo, têm surgido guias, projetos e planos centrados na prevenção criminal através do desenho urbano, como é o caso dos estudos e projetos efetuados para a zona de West Yorkshire⁴⁶, desenvolvidos a partir do Leeds City Council.

⁴⁶ Ver em <http://www.leeds.gov.uk>, entre outros documentos, *Designing for Community Safety: A Residential Guide Sustainability Appraisal of the Draft Supplementary Planning Document*; West Leeds District Partnership ‘Strategy for Success’ Action Plan 2005 – 2008.

Estes programas passaram, designadamente, pela criação de incentivos, que no caso do Ministério do Interior Britânico, consistiam em financiar projetos locais que integrassem a prevenção criminal na conceção e ordenamento do espaço. Ainda no âmbito deste Ministério foi criada uma *Design Against Crime* cuja unidade especializada coordena os programas de apoio e de incentivo à conceção e ordenamento dos bens mobiliários e imobiliários com finalidades de segurança. Nos termos de um acordo estabelecido com companhias de seguros e com base em cadernos de encargos rigorosos, esta unidade emite uma etiqueta Secured By Design (SBD) que confere o direito a reduções de prémios de seguro e atribui, anualmente, prémios monetários a promotores ou industriais que apresentem os melhores projetos.

Existem estruturas semelhantes às anteriores nos Países Baixos que têm, nomeadamente: um selo equivalente ao SBD, o qual designam por Het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW); uma associação congénere à Designing Out Crime Association (DOCA), designada por Stichting Veilig Ontwerp en Beheer⁴⁷ (SVOB); e, para os holandeses, o Veilig Ontwerp en Beheer⁴⁸, equivalente ao que no Reino Unido se designa por Designing Out Crime.

Na sequência da ideia de génese anglo-saxónica, o Comité Europeu de Normalização (CEN) criou, em 1995, o TC 325, grupo de estudo encarregado de preparar normas urbanas intitulado *“prevenção de danos através do planeamento urbano e da concepção dos edifícios”*. Estas normas servem para serem tidas em conta, nomeadamente, pelas seguradoras, o que contribui para a integração de preocupações de prevenção da criminalidade na conceção e ordenamento dos espaços públicos.

No nosso país, o licenciamento de obras e de construções urbanas não está dependente da consulta de serviços especializados na área da segurança pública ou da prevenção da criminalidade geral. Ao contrário do que sucede no Reino Unido ou nos Países Baixos, onde as autorizações de construção para os projetos imobiliários de uma certa importância devem obter o parecer favorável de um oficial de polícia, especialmente formado para o efeito, designado por *architecture liaison officer*.

Este sistema de certificação é a garantia da qualidade dos projetos imobiliários e, consequentemente, da qualidade do espaço público urbano, o que se traduz na redução dos custos decorrentes da prática do crime e atividades transgressoras. Alivia-se, deste modo, a carga da despesa pública com as questões da segurança urbana e incrementa-se na opinião pública o sentimento de que os espaços são seguros. Para tal, a criação de cursos de formação de oficiais da polícia devidamente acreditados para o efeito ou de técnicos de urbanismo e arquitetura especialmente preparados para a abordagem destas matérias nos processos de licenciamento é uma necessidade também em Portugal.

De uma maneira geral, verifica-se uma forte separação, por um lado, entre os serviços encarregados da conceção e monitorização do ordenamento do espaço urbano e, por outro, os serviços responsáveis pela gestão quotidiana dos equipamentos urbanos. A cooperação

⁴⁷ Fundação para o Projeto Segurança e Gestão, tradução livre.

⁴⁸ *Design e Gestão de Segurança*, tradução livre.

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

entre os serviços de ordenamento, urbanismo e habitação e entre estes e os serviços responsáveis ao nível nacional pelas áreas da segurança pública, da segurança social ou da juventude e desporto ainda tem carácter excecional, devendo, por isso, ser fomentada, de modo a criar sinergias. Até porque a avaliação de segurança não se limita à fase de licenciamento, sendo essencial de forma continuada na gestão corrente do espaço público.

O ordenamento urbano, a gestão territorial urbana e as atividades económicas e sociais associadas devem estar intimamente ligadas na elaboração de grandes projetos urbanos, onde uma eficaz cooperação entre estas diversas valências pode (e deve) contribuir para a segurança e para o conforto de qualidade dos espaços assim criados. O contributo do urbanismo para a minimização da insegurança decorre de um planeamento coerente e equilibrado pela promoção da miscigenação social e urbana, pela redefinição dos espaços e por uma melhor integração a montante das preocupações de segurança, que estarão tanto mais contempladas quanto forem adequadas e coerentes as propostas urbanísticas.

As políticas de urbanismo têm, inicialmente, fomentado a expressão da urbanização e o crescimento da edificação. A regulamentação do uso do solo tem contemplado apenas os aspetos da edificabilidade, deixando de lado, com consequências hoje evidentes, os aspetos da sustentabilidade territorial, do conforto urbano e funcional e da segurança.

A repartição funcional do espaço, distinguindo as zonas segundo a natureza da atividade, seja ela habitação, comércio, serviços ou outra, representa hoje uma visão redutora do uso do espaço e do aproveitamento do território. As políticas urbanas não assegurariam a harmonia entre estas diferentes funções e daí decorre o desordenamento territorial, a fragmentação urbana, a degradação dos espaços urbanizados, criando condições para formas de uso e de segregação social que, associadas, potenciam fatores que conduzem à insegurança urbana.

A sua aplicação de forma demasiado rígida e desajustada face à evolução e às novas exigências da sociedade reduzem-se à espacialização dos usos, negligenciando as ligações e interações que devem estabelecer com as restantes políticas ao nível local, desde os transportes aos grandes equipamentos públicos ou privados com que se organizam os aglomerados urbanos e a vida urbana.

Em Portugal, existe uma lacuna no que respeita à existência e operacionalização de instrumentos de segurança pública no âmbito do quadro jurídico de referência para o planeamento urbanístico, nomeadamente no que se refere à legislação de referência e enquadramento: Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo; Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); e Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (REJUE).

Porém, pouco é dito sobre a segurança pública e a prevenção criminal, pelo que seria interessante que , a par da qualidade ambiental, fosse reforçada uma preocupação de qualidade de vida na perspetiva da segurança pública.

Recentemente, foi aprovada a primeira revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)⁴⁹, que constitui o instrumento cimeiro do Sistema de Gestão Territorial (IGT) e que define as opções estratégicas de desenvolvimento e estabelece o modelo de organização do território nacional. A estratégia delineada neste PNPOT reforça a importância das questões de vulnerabilidade territorial e social, onde se incluem as questões relacionadas com a insegurança urbana. Porém, apesar do bom prenúncio, mantém-se a nossa apreensão relativamente às questões da segurança urbana.

A realidade das nossas cidades e das suas periferias justifica acautelar no seu ordenamento e gestão preocupações de segurança pública e de prevenção das incivildades e da criminalidade, convergindo, todas elas, para melhorar o nível de qualidade de vida das populações. Mesmo se a legislação faz referência a conceitos gerais como a qualidade de vida, ao princípio da ponderação entre os interesses público e privado, bem como à prevenção de catástrofes de origem natural ou humana, não alarga estas preocupações a outros parâmetros – como a segurança – que são essenciais para a promoção da qualidade de vida.

Comparativamente, o código do urbanismo francês (1995) prevê a realização de um estudo prévio para determinar o impacto que determinados equipamentos urbanos teriam no plano da segurança pública, sendo a *“importância do projecto apreciada nomeadamente por referência à categoria dos locais onde a construção está prevista, à densidade das construções vizinhas, às características da criminalidade e às necessidades de equipamentos públicos que aqueles geram”*. Nele se determina que os projetos de ordenamento, os equipamentos coletivos e os programas de construção estão sujeitos à obrigação de estudo prévio de impacto de segurança pública.

O Decreto n° 2007-1177, de 3 de agosto, que veio regulamentar o artigo L. 111-3-1⁵⁰ do Código do Urbanismo francês de 1995, inclui nas suas disposições a obrigatoriedade de elaboração de estudos de impacto de segurança pública para os projetos situados em aglomeração de mais de 100 000 habitantes quando a operação de ordenamento tem por objetivo criar uma superfície superior a 100 000 m²; ou quando se visa criar uma instituição pública de primeira classe (estabelecimento que acolha mais de 1 500 pessoas), nos termos do artigo R. 123-19 do Código da Construção e da Habitação⁵¹ francês.

De acordo com o mesmo diploma legal, o estudo de impacto de segurança pública pressupõe: um diagnóstico que precise o contexto social e urbano e a interação do projeto e do seu ambiente imediato; uma análise do projeto em relação aos riscos de segurança pública que recaem sobre a operação; e a criação de propostas relativas às medidas a tomar no que diz respeito ao ordenamento das vias e espaços públicos e ao projeto de construção (relativamente à implantação, ao destino, à natureza, à arquitetura, às dimensões, ao saneamento da

⁴⁹ O PNPOT foi aprovado em Conselho de Ministros Extraordinário de 14 de julho de 2018.

⁵⁰ Décret n°2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique.

⁵¹ Code de la construction et de l'habitation.

3 | O DESENHO URBANO E A PREVENÇÃO DO CRIME

construção e ao ordenamento da sua zona envolvente), para prevenir e reduzir os riscos de segurança evidenciados no diagnóstico e facilitar as missões dos serviços policiais e de socorro.

Contudo, a adoção imediata de normas gerais que imponham a todo e qualquer projeto de ordenamento ou de construção um caderno de encargos constrangedor em matéria de prevenção da delinquência não representa uma solução realista.

É preciso, antes de mais, estabelecer uma doutrina de conceção preventiva. Esta doutrina deve constituir um encargo dos serviços policiais especializados, em concertação com outros atores relevantes, ao nível de outros organismos públicos, seguradoras e peritos, devendo ter em consideração os trabalhos de normalização já desenvolvidos na Europa. Em suma, nesta perspetiva, seria apetecível incluir, na vasta e diversificada regulamentação sobre segurança e prevenção contra incêndios em edifícios, uma parte relativa à prevenção da criminalidade. A regulamentação pode, também, prever normas facultativas que poderiam ser tidas em conta pelas companhias seguradoras na fixação dos seus prémios de seguro.

Face ao exposto, é ainda importante referir, quanto à ligação entre a segurança urbana e o planeamento, a aceitação generalizada da necessidade de introduzir profundas alterações no desenho urbano e na escala das urbanizações realizadas. Houghton & Hunter (1994) realizam uma síntese das regras para o desenho urbano desejável. Essas regras são a flexibilidade dos usos e funções, a utilização de altas e médias densidades, a variedade de espaços, a permeabilidade à população, a segurança, a escala humana, o desenho orgânico e, sobretudo, a criatividade nas soluções tipológicas e topológicas adotadas.

Em Portugal, a melhor forma de harmonizar as atividades de prevenção que são desenvolvidas ao nível público e privado, nos planos nacional e local, para melhorar a sua eficácia e as completar com novas iniciativas, consiste em desenvolver uma abordagem global e integrada do conjunto dessas ações.

Por tudo isto, importa realçar que uma estratégia nacional para a prevenção da criminalidade em espaço público deve atuar, diretamente, nas diversas estratégias sectoriais, como é o caso das estratégias de turismo, transportes, ordenamento do território e urbanismo, desenvolvimento económico e social e política das cidades.

A regulamentação urbanística e as práticas de licenciamento e gestão urbana concorrem para a criação de fatores de segurança, mas não esgotam o conjunto das ações associadas à prevenção da criminalidade. O reforço da coesão social, a integração das diferentes comunidades na vida urbana, o reforço dos fatores identitários e dos valores sociais que alargam a interação social, cultural e económica nos espaços habitados são outros dos caminhos a prosseguir.

3.9. Segurança e espaço público da Área Metropolitana de Lisboa

Os princípios e as questões colocadas anteriormente procuram a criação de um quadro de referência sobre a segurança urbana e as gramáticas do uso seguro dos espaços públicos em ordem a redefinir critérios e metodologias de abordagem e da sua organização,

funcionamento e gestão no quadro de um planeamento urbano com referências além da edificabilidade.

Com esta preocupação, e considerando que das zonas urbanas mais problemáticas se destaca Lisboa, foi elaborado um estudo de caso (Ferreira, 2013), em que se procedeu a uma avaliação das relações e interações entre a morfologia urbana, o uso e as funcionalidades e o modo de apropriação dos espaços públicos em algumas áreas da cidade de Lisboa.

Além de Lisboa, o estudo em apreço estendeu-se aos concelhos imediatamente adjacentes, designadamente, Loures, Odivelas; Amadora; e Oeiras. Todos estes concelhos integram a parte norte da área metropolitana de Lisboa (AML) e destacam-se pelas suas áreas densamente ocupadas, sendo que a densidade média destes municípios é, aproximadamente, o triplo do valor da densidade média registado pelos municípios da AML localizados na margem sul do rio Tejo.

E Lisboa, Loures, Odivelas, Amadora e Oeiras apresentam, também, uma maior incidência de atos delituosos ou criminosos.

Assim, a realidade geográfica, espacial, social, económica e demográfica mostra que a cidade de Lisboa, enquanto núcleo central e pólo agregador da Área Metropolitana, constitui a referência organizacional e funcional deste território geográfico e humano. Tendo isto em consideração, os sistemas funcionais mais importantes e, entre eles, a mobilidade e as infraestruturas de transporte, organizam-se de forma radial relativamente à cidade de Lisboa, funcionando com as expansões urbanas da sua periferia como coroas concêntricas que consolidam um modelo anelar de sucessivas faixas urbanas de maior ou menor consistência.

Lisboa é uma cidade de serviços onde o turismo é uma importante atividade económica. Os municípios limítrofes constituem-se, em traços muito genéricos, como o grande dormitório de quem, diariamente, afluí à capital e depende do núcleo metropolitano cultural – a cidade de Lisboa – para o seu crescimento e desenvolvimento. A população da cidade tem decrescido tanto à custa das migrações como da desertificação populacional a que Lisboa tem estado sujeita nas últimas três décadas.

Porém, Lisboa, apesar do quadro da segurança urbana no território nacional, apresenta-se, regularmente, nos *rankings* internacionais como uma das cidades mais seguras e com melhor qualidade de vida, tanto na Europa como no mundo.

No que se refere às tipologias urbanas para os municípios em apreço, foi possível identificar alguns fatores de referência que interferem nas formas de uso e ocupação *versus* perpetração de delitos, tendo sido concluído que as ocorrências criminais registadas têm maior expressão na faixa de transição do concelho de Lisboa para os concelhos limítrofes supramencionados.

Entende-se, assim, que o enquadramento criminal está associado à própria morfologia do espaço público urbano em causa, quer do ponto de vista da sua forma (*i.e.* volumes/vazios) quer da sua dimensão e qualificação (*i.e.* espaços pedonais, recreio, entre outros) e ainda no que se refere aos diferentes níveis da sua gestão e/ou manutenção.

Contudo, importa não esquecer que a cidade é um repositório de símbolos, e o entendimento do que os ícones são responsáveis por

conferirem segurança ou insegurança ao espaço. Assim, o conjunto destas interdependências em análise constituem-se como uma mais-valia na construção e/ou requalificação do espaço público urbano.

A constatação da fragilidade das zonas das franjas urbanas, nomeadamente na interface do município de Lisboa com os municípios limítrofes (Loures, Odivelas, Amadora e Oeiras), revela que elas constituem territórios de desterritorialização, processo que decorre da mobilidade, dos fluxos, do desenraizamento e do hibridismo cultural que aqui predominam e se refletem na ausência de sentido social de vizinhança. Os espaços socialmente marginalizados correspondem a situações de desestruturação morfológica que dificultam tanto formas consistentes de apropriação como o desenvolvimento de sentimentos de pertença.

Salgueiro (1997, 2000), ao estudar as dimensões que estão na base dos processos de marginalização na Área Metropolitana de Lisboa⁵², considera que a distribuição dos diferentes grupos sociais pelo território metropolitano é condicionada pelas características deste e reflete-se no processo de produção do espaço. Como tal, a marginalização dos territórios corresponde, assim, a uma representação negativa desses espaços e está relacionada com a presença de condições deficientes de acessibilidade, infraestruturas e serviços, aglomeração de atividades ou populações marginalizadas em determinados locais e à falta de investimentos, devido à sua reduzida rentabilidade relativamente a oportunidades de investimento noutros sítios.

Contudo, a marginalização dos territórios é também consequência da má qualidade do ambiente urbano, da sua descontinuidade e afastamento em relação à malha urbana consolidada, de constrangimentos legais com consequências diretas no valor do solo e dos próprios mecanismos de produção urbana. Os territórios marginais são, por isso, fatores de marginalização social.

A espacialização territorial do crime mostra uma concentração de ocorrências em grande parte em zonas com residência social, decorrentes sobretudo da operacionalização das políticas de realojamento desde os anos 60 do século passado⁵³, por ação tanto da administração central do Estado (Fundo do Fomento da Habitação, FFH) como de administração local, por iniciativa direta ou através de cooperativas de moradores.

O estudo de caso permitiu apurar que existe um forte impacto das infraestruturas viárias na organização urbana e tendo o mesmo sucedido com o sistema de transportes públicos, sobretudo nas zonas intermodais entre metro, e/ou comboios e autocarros, com repercussões na

⁵² A metodologia escolhida utilizou técnicas clássicas de análise cartográfica da estrutura residencial e da ecologia factorial, tal como a selecção de variáveis que expressem dimensões sociais e territoriais e propiciem uma leitura multidimensional das desigualdades. As variáveis utilizadas referem-se, na maioria dos casos, às situações extremas de vantagem e desvantagem de modo a que se adquira uma representação clara dos padrões territoriais que manifestam as desigualdades nas distintas dimensões. Para avaliar a dimensão territorial consideraram-se variáveis que expressam, por um lado as especificidades do alojamento e as suas circunstâncias e, por outro, a dinâmica de produção residencial.

⁵³ O Fundo Fomento de Habitação foi criado em 1969.

criminalidade. Daqui decorre que as implicações na criminalidade são, provavelmente, o reflexo da fragmentação do espaço, originando territórios com características de não-lugares e nos quais dificilmente acontece uma apropriação do lugar e o respetivo sentimento de pertença.

Os não-lugares não manifestam bases sólidas de espaços urbanos estruturados por serem lugares onde passa muita gente e por não serem de ninguém., Isto decorre da ausência de um reconhecimento da sua identidade/territorialidade e consequente apropriação do lugar pelo utilizador, o que sucede em zonas fragmentadas, heterogêneas e predominantemente desqualificadas que não criam afinidade (sentimento de pertença) com os cidadãos que as percorrem e resultam em imagens degradadas.

O estudo revelou ainda que além das infraestruturas que fragmentam as malhas urbanas, da qualidade do desenho urbano e da diversidade de obstáculos que se verificam no espaço público urbano, com consequências para a qualidade de vida e a segurança urbana, a densidade também se traduz num indicador de ocorrência da prática do crime e das atividades transgressoras. De facto, quando as densidades apresentam valores extremos de densidade, i. e., são muito baixas ou muito altas, tornando confusa a organização urbana, mais elevada é a probabilidade de ocorrência de situação de crime e transgressão (Jacobs, 1961).

Quando nos referimos a densidade urbana, referimo-nos a um conjunto de relações diversas, tais como o número de habitantes, o número de fogos, as superfícies construídas e pavimentadas e as funções da ocupação do solo e a sua relação com a dimensão da área em estudo. É comum que a perceção da densidade urbana se centre, sobretudo, na dicotomia alta/baixa densidade e que a estas sejam associados diferentes modelos de ocupação urbana, sem ter em conta que morfotipologias diferentes podem apresentar valores de densidade semelhantes. Acresce a isto a inexistência de um consenso relativamente ao que pode ser considerado alta, média ou baixa densidade, já que, como mostra a Figura 25, estes conceitos variam consoante o contexto territorial e cultural em que se integram.

Em suma, a segurança urbana e a qualidade dos espaços públicos das zonas em estudo varia consoante a sua localização se verifique, predominantemente, em áreas habitacionais, áreas de comércio e serviços, áreas mistas (onde existem de forma heterogênea habitações, comércio e serviços) e áreas industriais. Além disso, depende também do tipo de infraestruturas, especialmente viárias, que fragmentam o território. O crime tanto ocorre em freguesias onde existem bairros de génese ilegal como em bairros legais construídos de acordo com um plano e com todos os licenciamentos municipais.

Os quadros sociais de referência não constituem por si só fatores de insegurança, nem são indicadores de criminalidade. A relação dos diferentes quadros sociais associados a determinados tipos de morfologia urbana que constituem não conformidades, isto é, disfunções que desencadeiam a ocorrência criminal, varia consoante a densidade populacional. A capacidade de carga de um determinado local é, ela sim, um fator importante a considerar na criação de condições de segurança.

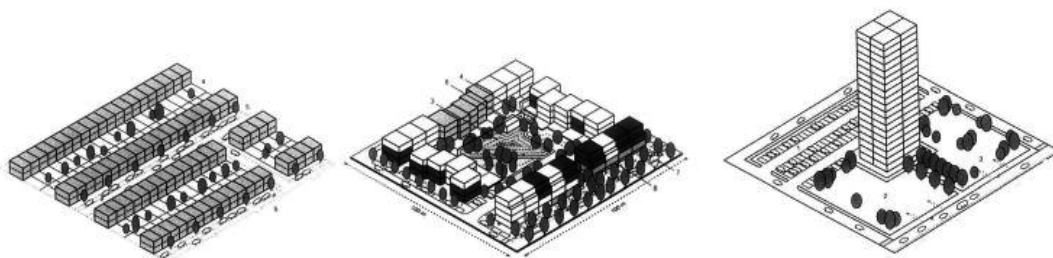


Figura 25 | Três áreas com 75 fogos/ha

Fonte: Mozas & Fernández (2006)

As características do espaço urbano determinam a forma como os indivíduos interagem no espaço público e como incrementam atividades sociais, pois a qualificação do espaço público também acontece pela identificação do cidadão com o respetivo lugar. A interação individuo/espaço pode ocorrer em áreas com diferentes características, verificando-se, nas freguesias em estudo, maioritariamente em áreas centrais onde o espaço público é o local de encontro e de interação social. Estas interações não ocorrem nos não-lugares.

Outro aspeto relevante que resultou da análise é o facto de os bairros das freguesias periféricas de Lisboa funcionarem, basicamente, como “dormitórios”, não havendo espaço para, no dia-a-dia, se desenvolverem atividades sociais e interações que promovam a vizinhança e a apropriação do espaço público. Isto contribui para que os espaços públicos urbanos se tornem marginais e se degradem, tornando-se assim suscetíveis de uso marginal e, porventura, criminal ou transgressor.

Assim, da análise e interpretação conclui-se que:

- As morfologias urbanas e a prática do crime estão correlacionadas, particularmente nas franjas que se qualificam como não-lugares;
- Mais do que dependente da estrutura urbana e da sua génese, a ocorrência de delitos ou de práticas transgressoras está associada à relação estabelecida entre os quadros sociais e as morfologias urbanas que lhe estão associadas;
- As não conformidades urbanas, relacionadas com a existência de não-lugares, constituem-se como fatores críticos de sucesso no processo que visa a segurança pessoal e urbana e a qualidade de vida dos cidadãos;
- A não clarificação dos usos e funções das estruturas urbanas (redes viárias complexas, ausência de passadeiras ou de outro tipo de passagens pedonais, reduzida dimensão dos passeios) geram desconforto e insegurança nos transeuntes, expostos a riscos de segurança por se tornarem alvos vulneráveis;
- A forma como a comunicação social aborda a perceção da segurança existente nos diferentes lugares também pode ser um indicador da

criação do sentimento do medo e (in)segurança, que pode criar ou acentuar a insegurança existente;

- f. A qualidade do espaço público e do edificado, bem como a gestão urbanística e do espaço público são, além do policiamento, determinantes para a existência de níveis elevados de segurança e para a superação dos obstáculos que impedem a mobilidade do peão.
- g. A segurança representa um valor económico e social a ter em conta na economia urbana como um elemento relevante, quer para a qualidade de vida quer para a promoção ou emprego e para a competitividade económica das áreas urbanas das cidades.

Na resposta aos factos concluídos e a outros aspetos que nos parecem determinantes, almeja-se no capítulo seguinte estabelecer orientações para o projeto e gestão do espaço público que possibilitem o superar as não conformidades com base na linha de pensamento CPTED enquanto linguagem de prevenção criminal através do desenho urbano.

CAPÍTULO II

4 | MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

“A construção das cidades não deve ser considerada apenas como uma questão de técnica, mas também de arte, na acepção mais precisa e mais nobre desse termo”.

Camilo Sitte

4.1. O desenho urbano na concepção da prevenção da criminalidade

O crime e o medo do crime são o resultado de uma estrutura social e ambiental complexa e de fatores físicos, sendo neste contexto que o desenho urbano pode (e deve) surgir como inibidor do crime. Ter medo do crime não é igual a ter uma sensação de insegurança. O medo tem-se e sente-se, enquanto a sensação não se tem fisicamente. O que sucede é uma vitimização de proximidade, decorrente do que ouvimos dizer, isto é, a influência que tem sobre os indivíduos ao auscultarem uma queixa de uma vítima real próxima. Contudo, apesar das diversas variáveis que contam para a percepção da (in)segurança, importa-nos realçar a importância do ordenamento urbano. Esta variável é diretamente influenciada pela qualidade do espaço urbano e do respetivo desenho.

Neste pressuposto, a segurança, que é um fator determinante para a qualidade de vida e decorre de um direito fundamental do cidadão, é influenciada pelo desenho urbano e pela prática social de apropriação e uso do espaço.

Na composição de um sistema de segurança global existem três aspetos necessários, designadamente:

- Medidas de proteção passiva que correspondem à própria morfologia do local, isto é, definida por um desenho urbano;
- Medidas de proteção ativa que correspondem ao controlo de segurança através de sistemas eletrónicos, como é o caso do sistema CCTV;
- Medidas de proteção operacional, através das quais a segurança é efetuada por controlo humano⁵⁴.

Assim, o que pretendemos abordar e desenvolver são as medidas de proteção passiva que pretendemos abordar e desenvolver de forma que

⁵⁴ Como é o caso da operacionalização através das forças policiais.

o desenho urbano⁵⁵ funcione como fator promotor da segurança da população. É disto exemplo a zona referida na Figura que se segue, a qual se encontra dotada de apontamentos urbanos como passeios largos e livres de veículos estacionados, esplanadas, entre outros, que nos conferem segurança.



Figura 26 | Praça dos Restauradores, Lisboa

O mesmo já não sucede na zona de Lisboa representada na Figura 27, provida de outro tipo de apontamentos urbanos que decorrem da falta de manutenção e da existência de *graffiti*, e nos transmite um sentimento de medo e insegurança, não obstante a existência de segurança nessa área.

O próprio desenho urbano pode contribuir para a insegurança urbana, tornando-se fundamental estudar as relações urbanísticas com vista à obtenção de resposta para a prevenção criminal, de modo a aplicar o conhecimento na construção e/ou requalificação das novas malhas urbanas e na requalificação das existentes.

A aplicação de princípios basilares para a construção de uma melhor segurança, que deve, sobretudo, assentar na prevenção da prática de atos transgressores, é também um contributo para a promoção da qualidade de vida urbana e para um melhor funcionamento da cidade como um todo económico, social e cultural. Daqui decorre que as questões ligadas às políticas de cidade, nomeadamente à sua governança e

⁵⁵ Não obstante os aspectos relacionados com a manutenção e gestão do espaço público urbano que se impõem ao uso dos espaços.

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

à participação dos cidadãos, não podem, nesta perspetiva, deixar de ser tidas em conta (*vide* Figura 28).



Figura 27 | Praça José Fontana, em Lisboa

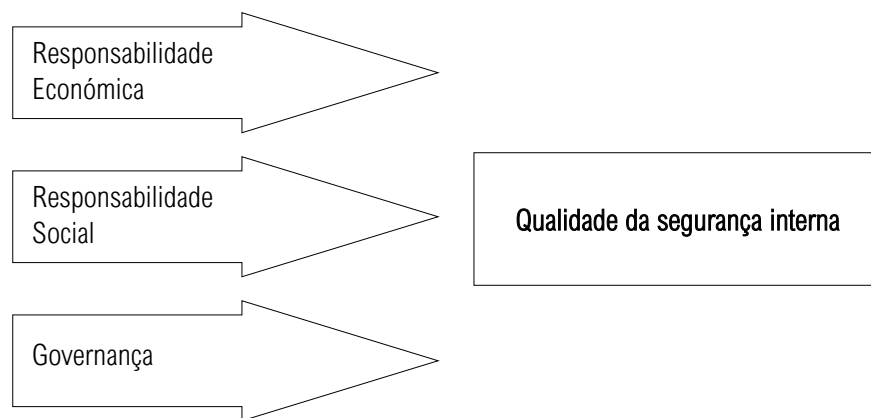


Figura 28 | Princípios-base para a prevenção criminal

A relação entre os cidadãos e as propriedades morfológicas do espaço que habitam determina um tipo de contato social que está na base da vivência urbana em harmonia e do reforço da coesão urbana e social.

A prevenção criminal através do desenho urbano baseia-se na ideia de que o comportamento das pessoas em ambiente urbano, nomeadamente em termos de possibilidade de ofender, bem como da percepção de um indivíduo sobre a sua segurança, são influenciados pelo modo como o espaço se organiza, funciona e se articula em termos de volumes construídos e espaços abertos (sólidos e vazios), oclusões, abertura de vistas, luz e sombra.

A conceção pode reduzir as oportunidades do agressor e melhorar os sentimentos de segurança, por permitir ou dificultar o controlo visual ou físico do espaço onde nos movemos. Partindo deste pressuposto, a prevenção da criminalidade através do desenho urbano envolve a aplicação de uma série de princípios de modo a minimizar o potencial de insegurança e reduzir os fatores que facilitam os comportamentos criminosos ou incivildades.

A prevenção da criminalidade através da conceção ambiental/física, além dos fatores sociais, implica, além dos fatores sociais, o controlo da capacidade em termos da redução das oportunidades da prática do crime, aumentando os riscos e os esforços para os infratores e, simultaneamente, reduzindo as respetivas recompensas.

O paradigma em causa impõe uma abordagem holística da prevenção do crime, fazendo com que nela participem tanto as entidades públicas, políticas e administrativas, através de adequadas estratégias sociais e ambientais.

Ao modelo do “triângulo do crime”, referido anteriormente – além de uma motivação, oportunidade e técnica para a ocorrência do crime ou incivildade –, associamos três componentes colaterais que nos dão orientações sobre o posicionamento face ao crime/incivildade, o qual varia em função do tipo de transgressor/delinquente, do ambiente urbano que a cidade oferece, e do potencial alvo/vítima.

Para haver segurança com ausência de crime ou de incivildades, além de considerarmos determinante a existência de vigilância natural com as características definidas no primeiro princípio da CPTED em todo o processo, consideramos os seguintes pontos também ilustrados na Figura 29;

- a. Para haver um tipo de transgressor/delinquente que pratique o crime /incivildade, é necessário que estejam igualmente presentes a motivação do indivíduo que pratica o ato, a técnica que este utiliza no *modus operandi*, e as características da existência ou da não conformidade da territorialidade, no sentido definido no segundo princípio da CPTED.
- b. O potencial alvo ou vítima decorre sobretudo da ausência da vigilância natural ou controlo social, conforme o estabelecido no terceiro princípio da CPTED, bem como da oportunidade e técnica utilizada, o que vai influenciar a escolha do alvo ou da vítima.
- c. A qualidade de vida oferecida pela cidade está diretamente relacionada com a gestão urbanística que inclui os usos, a dinâmica e a vivência dos espaços e a manutenção da integridade física dos pavimentos, da vegetação e dos equipamentos locais; a debilidade deste fator, associada a uma motivação do indivíduo e à oportunidade – que decorre da ausência ou debilidade da gestão/manutenção, nos

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

termos definidos no quarto princípio da CPTED, criada num determinado contexto que pode levar às condições suficientes ou ideais para a prática do crime.

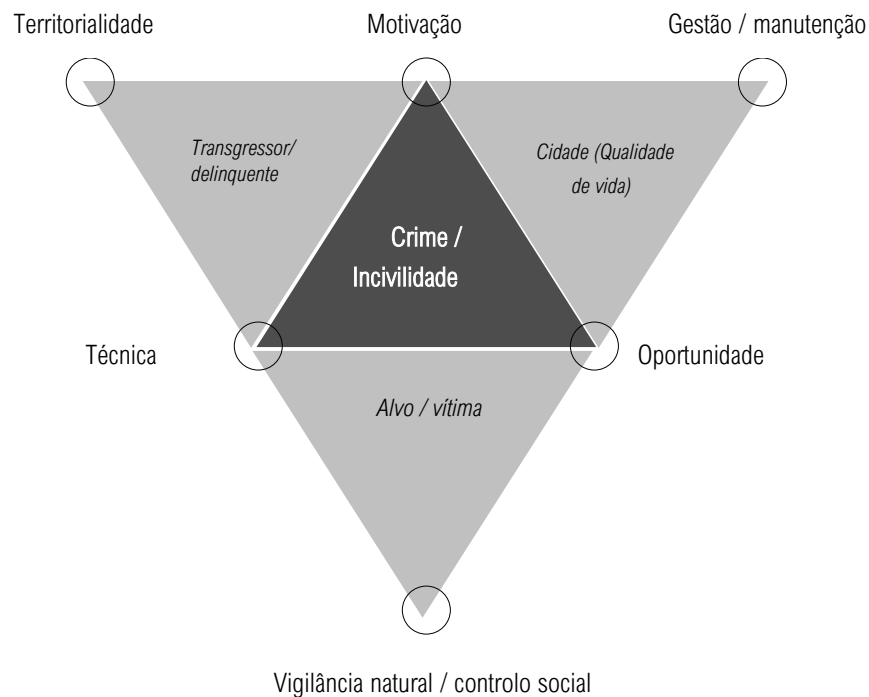


Figura 29 | Triangulação do crime *versus* prevenção criminal através do desenho urbano

Contudo, o problema grave prende-se, muitas vezes, com o facto de os crimes serem puníveis por lei, mas as incivilidades não o serem. Na realidade, são principalmente estas incivilidades que levam à degradação do espaço, a qual gera mais degradação e, consequentemente, insegurança.

Face ao exposto, na Figura 30 enunciamos, esquematicamente, a comprovação da tese em apreço, que defende que o *focus* da prevenção do crime e das incivilidades está no ambiente urbano, o qual é fortemente condicionado pelo respetivo desenho urbano da cidade, na qual são os seguintes agentes sociais que fazem e refazem a cidade:

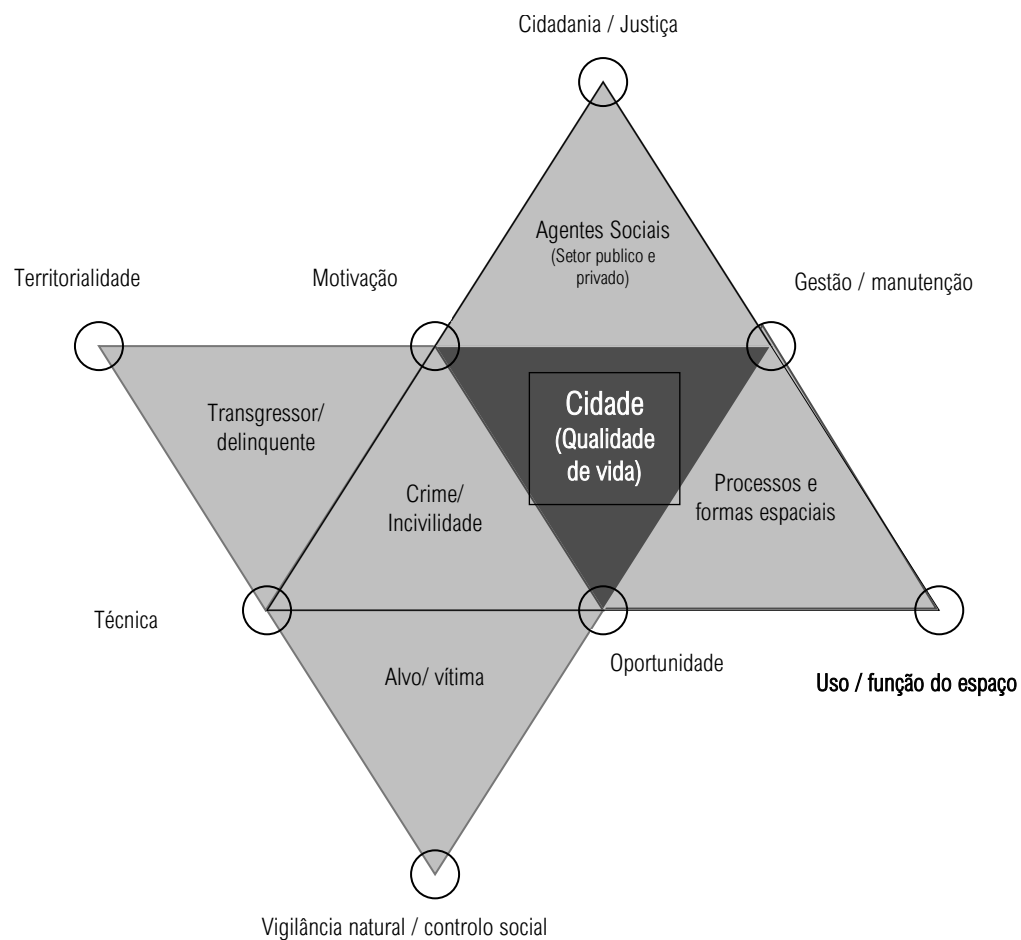


Figura 30 | Triangulação da prevenção criminal no espaço público urbano

- a. Os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais;
- b. Os proprietários fundiários;
- c. Os promotores imobiliários;
- d. O Estado;

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

- e. Os grupos sociais excluídos.

Os processos espaciais associados às respectivas formas são os seguintes:

- a. Centralização e área central;
- b. A descentralização e os núcleos secundários;
- c. A coesão e as áreas especializadas;
- d. A segregação e as áreas sociais;
- e. A dinâmica social da segregação;
- f. A inércia e as áreas cristalizadas.

A Figura reflete a nossa teoria da triangulação da prevenção criminal no espaço público urbano, na qual defendemos que o ponto fulcral da criminalidade está na cidade e na qualidade dos espaços urbanos que influenciam a qualidade de vida dos cidadãos. Sendo a cidade o palco em que tudo ocorre, definimos existirem dois pontos fulcrais que são determinantes para uma cidade (in)segura, isto além do ponto crime e incivilidades acima descrito, a saber:

- a. Os agentes sociais, sejam estes do setor público ou privado, devem estar preferencialmente motivados para a prática do bem. A gestão urbanística deve ser eficaz e eficiente, assim como é inevitável e fundamental o exercício da cidadania e da justiça.
- b. Os processos formais e espaciais devem responder a um programa destinado a um espaço específico que se pretende tenha um determinado uso e função que responda às necessidades locais inscritas na cidade como um todo. São as formas espaciais que dão corpo ao espaço público urbano, e consoante a característica destas, podem ou não estar facilitadas as oportunidades para a ocorrência da criminalidade, pelo que é também inevitável que haja uma gestão urbanística da cidade e uma manutenção dos espaços públicos eficazes, para que possa existir qualidade de vida na cidade.

4.2. Condições para a segurança dos espaços públicos

Para a determinação das condições necessárias ao estabelecimento da segurança nos espaços públicos importa referir de uma forma sistematizada o que designamos por áreas funcionalmente distintas da cidade, as quais de seguida se enumeram:

- a. Áreas predominantemente habitacionais – onde se incluem os centros habitacionais/ bairros.
- b. Áreas predominantemente de serviços – onde se localizam sobretudo escritórios, comércio, bancos e hotéis.
- c. Áreas mistas – onde existem de forma heterogénea as habitações, comércio e serviços referidos nos pontos anteriores.
- d. Áreas industriais – cujo enquadramento da envolvente dos lotes industriais é espaço público.

Importa, também, realçar que todas estas áreas distintas da cidade costumam partilhar diferentes equipamentos urbanos, tais como:

- a. Instituições de ensino e escolas.
- b. Parques de estacionamento.
- c. Parques e jardins públicos, espaços públicos abertos e parques infantis.

Nas áreas supra-referidas, a segurança urbana dos respetivos espaços públicos decorre de um conjunto alargado de situações e de condições de organização, funcionamento e gestão que, de forma isolada ou cumulativamente, concorrem para a criação de condições de segurança global e de uso seguro. Entre estas, consideram-se como fatores estruturantes na gestão da segurança que influenciam o meio físico dos espaços públicos e limitam e condicionam a atuação dos infratores, os seguintes aspetos:

- a. O **acesso e a circulação**: lugares com linhas visuais bem definidas, espaços e acessos nos quais convém prever os aspetos relacionados com a circulação sem comprometer a segurança;
- b. A **estrutura**: lugares que são estruturados de modo que diferentes tipos de utilizações não possam causar conflitos;
- c. A **vigilância**: lugares onde todos os espaços acessíveis ao público não sejam ignorados;
- d. A **propriedade**: locais que promovam um sentimento de propriedade, respeito e responsabilidade territorial e da própria comunidade;
- e. A **proteção física**: lugares que incluem as necessárias e bem concebidas funcionalidades de segurança;
- f. A **atividade**: locais onde o nível de atividade humana é adequado para a localização, que promovem um risco reduzido de criminalidade e geram um sentimento de segurança em todos os momentos;
- g. A **gestão**: lugares que são projetados com a gestão e a manutenção em mente, para desencorajar o crime, no presente e no futuro.

Para lá dos fatores estruturantes supra-enunciados, existem outros aspetos a ter em consideração na conceção básica e nas estratégias de gestão e que lhes estão sistematicamente associados. Assim, os aspetos que contribuem de forma determinante para a construção e qualidade do espaço público são:

- a. Aberturas visuais / campos de visão;
- b. Iluminação;
- c. Ruas ocultas ou isoladas;
- d. Áreas vedadas;
- e. Isolamento;
- f. Uso misto do solo;
- g. Atividades geradoras;
- h. Propriedade, manutenção e gestão;
- i. Sinais e informação;

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

j. Conceção global.

Assim, de modo a correlacionar todos os fatores com os aspetos determinantes na conceção do desenho urbano, apresenta-se a síntese das principais considerações.

- 1- **Acesso e circulação** (movimento seguro e conexões), *vide* a Figura seguinte:
 - a. Limpar os caminhos previstos para os diferentes modos de tráfego;
 - b. O movimento da segurança deve ser especialmente maximizado depois do escurecer;
 - c. À segurança deve ser facultado o acesso entre os principais destinos e a eliminação de áreas fechadas;
 - d. Todos os caminhos deverão ser necessários para levar aos destinos onde as pessoas queiram chegar;
 - e. Múltiplas saídas e pontos deverão ser providenciados a partir de espaços públicos e ao longo dos caminhos pedonais;
 - f. Os efeitos das ligações, a sua quantidade e tipo devem ser cuidadosamente considerados;
 - g. Os caminhos não devem oferecer aos potenciais infratores pontos de acesso despercebidos para os alvos potenciais.



Figura 31 | Av. da Liberdade. Lisboa

- 2- **Estrutura** (a essência está no projeto, que deve fornecer orientações claras e lógicas):
 - a. O desenho e o plano devem apoiar e assegurar a circulação e a ajuda, com a orientação e a forma concebida.
 - b. O desenho e plano devem ser apropriados para o risco de criminalidade identificado e melhorar as condições ambientais, bem

como valorizar a segurança pessoal.

- c. O piso térreo dos edifícios com fachadas deverão ser de alta qualidade, com um desenho que contemple fachadas ativas para a rua (por exemplo, janelas, portas, visores que tornem a atividade da rua visível a partir do interior).
- d. Os espaços públicos devem ter uma qualidade elevada, servir um propósito e ter um nível adequado de apoio legítimo à atividade, por exemplo, lúdica, recreativa, laboral, económica (vide Figura seguinte).
- e. As entradas e saídas devem ser claramente sinalizadas e facilmente acessíveis.
- f. A sinalização deve ser legível e informativa em torno da envolvente, dos serviços públicos e das vias de acesso.
- g. A arquitetura dos espaços exteriores deve apoiar a legibilidade do espaço.



Figura 32 | Desenho e segurança a condição *sine qua non*

3- **Vigilância** (promovendo-se amplos ângulos de visão para se poder ver e ser visto):

- a. Deve ser proporcionada boa visibilidade, ângulos de visão casuais e vigilância.
- b. As oportunidades para a vigilância a partir de edifícios adjacentes devem ser maximizadas.
- c. A construção do projeto deve criar oportunidades de vigilância informal e integrar medidas de redução do crime.
- d. A ocultação e o isolamento, geradores de oportunidades delituosas, devem ser removidos de modo que as áreas estejam ativas.
- e. Sempre que necessário, a ocultação de manchas vulneráveis deve ser eliminada ou garantida com visibilidade e ajudas integradas.

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

- f. As vedações, o paisagismo e a rua, no geral, são características que devem ser projetadas para ajudar à visibilidade.
- g. Devem ser feitos esforços para eliminar fachadas e cantos.
- h. A iluminação deve ser uma consideração primária e integrante da concepção global (ver Figura 32).

4- **Propriedade** (o sentimento de propriedade no sentido de visualizar e tomar conta de um lugar):

- a. Os espaços devem ser claramente indicados como os mesmos quer sejam públicos quer sejam comunitários, semiprivados ou privados.
- b. Os limites entre esses espaços devem ser adequadamente indicados para apoiar o seu uso pretendido.
- c. Os elementos que delinearem as fronteiras da propriedade devem estar bem concebidos e não restringir visibilidade (ver Figura 33).
- d. A numeração e identificação (nº de polícia) deve ser incorporado no desenho do imóvel.
- e. O envolvimento comunitário no planeamento e concepção do processo deve ser incentivado.
- f. As pessoas que se sentem proprietárias de um local devem estar envolvidas na definição da sua identidade.



Figura 33 | A iluminação urbana como fator ambiental que conduz à segurança

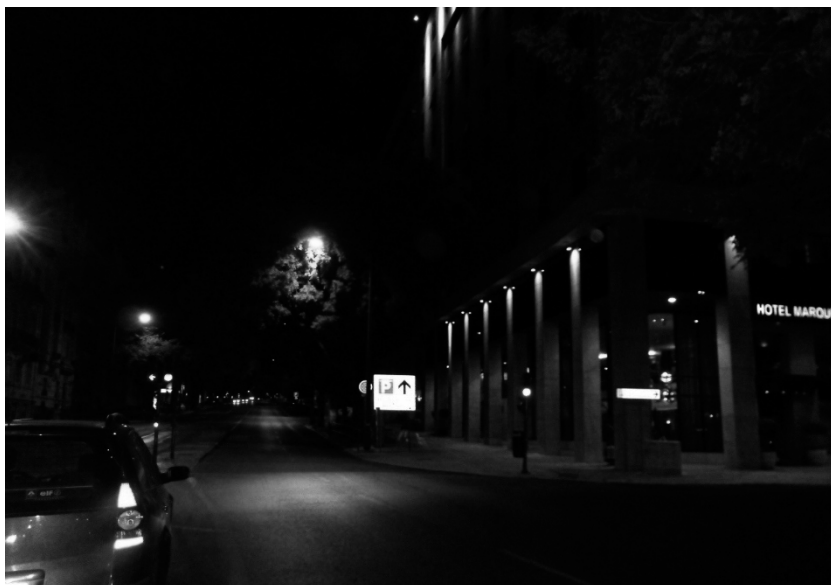


Figura 34 | O espaço público e a interface com o que é privado

- 5- **Proteção física** (o uso de medidas ativas de segurança):
 - a. O alvo potencial com impacto visualmente negativo deve ser tratado com medidas cuidadosamente tratadas.
 - b. Os obstáculos devem ser cuidadosamente projetados e ser de alta qualidade (ver Figura 35).

- 6- **Atividade** (deve ser mista e geradora, de modo a termos “*olhos na rua*”):
 - a. A vigilância informal suporta o uso legítimo do espaço público, que é maximizado.
 - b. O uso misto / atividades geradoras incorporam vários usos integrados com sucesso.
 - c. Os usos de uma determinada área devem ser compatíveis com qualquer potencial conflito, sendo exaustivamente abordados.
 - d. As estratégias para incentivar a população residencial da cidade e os centros urbanos são promovidos.
 - e. É considerado adequado o incentivar do uso noturno (ver Figura 36).

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA



Figura 35 | Obstáculos na via pública



Figura 36 | Uso múltiplo, atividade mista geradora

- 7- **Gestão** (ambientes bem concebidos, geridos e mantidos proporcionam qualidade do ambiente):
- Tomar conta e criar espaços públicos de boa qualidade.
 - Deve ser garantida a gestão adequada e a manutenção dos sistemas existentes no lugar, devendo anular-se situações como a ilustrada na figura seguinte, pelo facto de a degradação ser geradora de mais degradação e daí resultarem diferentes consequências colaterais.
 - Devem ser realizados desenhos e planos de apoio à gestão e à manutenção.
 - Os materiais e os utensílios devem ser resistentes ao vandalismo.
 - Os utentes, as empresas e os residentes devem estar envolvidos na gestão.
 - Deve ser feita uma abordagem integrada da conceção, envolvendo uma vasta gama de disciplinas.
 - As alianças ou parcerias entre as partes interessadas devem ser promovidas.



Figura 37 | Pavimento degradado

Os diferentes fatores enunciados traduzem-se em distintos princípios que conduzem a diversas ações a implementar em diferentes tipologias de espaço público urbano e aos quais poderão estar associadas potenciais zonas de acréscimo de vulnerabilidade onde a probabilidade de ocorrência de atividades transgressoras é maior, como por exemplo:

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

- a. Ruelas traseiras;
- b. Acessos a e envolventes de instalações sanitárias públicas;
- c. Passeios / caminhos pedonais;
- d. Passagens pedonais subterrâneas / e pontes pedonais;
- e. Abrigos de autocarros/ táxis / estações de comboio/ estações de Metro.

Veja-se o Quadro seguinte, para uma melhor sistematização da informação:

Tipologias de espaço					
Fatores de gestão da segurança urbana		Uso predominantemente habitacional	Uso predominantemente de comércio e serviços	Uso misto	Uso industrial
Atributos	Acessos e circulação	✓	✓	✓	✓
	Estrutura	✓	✓	✓	✓
	Vigilância	✓	✓	✓	✓
	Propriedade	✓	✓	✓	✓
	Proteção física	✓	✓	✓	✓
	Gestão e manutenção	✓	✓	✓	✓

Quadro 4 | Padrão ideal de atributos físico/ambientais que se traduzem em níveis de qualidade de vida em ambiente urbano

Para a organização, funcionamento e gestão dos espaços públicos, importa perceber quais são os usos e funções dos espaços públicos, que estratégias foram sendo encontradas para garantir a segurança urbana e caracterizá-los através dos seus atributos físico-ambientais. Ou seja, é necessário saber de que forma eles contribuem para a qualidade de vida urbana (ver Figura 37, que esquematiza esta ideia).

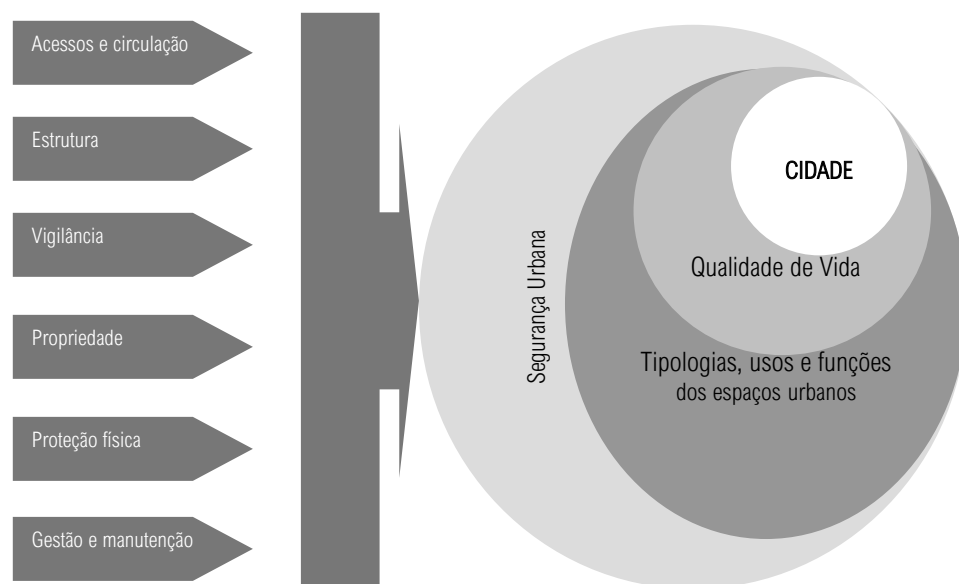


Figura 38 | Atributos físico-ambientais como contributo para a sustentabilidade dos espaços públicos urbanos e respetiva qualidade de vida na cidade

4.3. Orientações para o projeto e gestão do espaço público

Existem aspetos a considerar e a ter em conta com vista à produção de um guia de boas práticas que possa constituir uma ferramenta de apoio ao desenho e gestão de espaços urbanos, numa perspetiva de segurança. Este guia de boas práticas poderá constituir um instrumento de apoio e orientação para projetos urbanos e de espaços públicos.

Para este guia de boas práticas, as orientações, que aadiante se listam, são um elemento de referência, o qual, posteriormente, deverá ser tratado em termos de configuração espacial, materiais e articulação de usos e funções.

A aplicação de um guia de boas práticas ajustado à realidade urbana e social das nossas cidades servirá tanto os objetivos de um urbanismo que se pretende seja, além do instrumento de organização espacial de usos e funções, um fator de qualificação dos espaços ajustados e de reforço da coesão social, como a criação de níveis mais elevados de segurança pública.

Estes guias, que noutras situações servem o ordenamento e gestão urbana e a avaliação prévia do impacto que tem sobre a segurança dos

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

conjuntos urbanísticos de maior dimensão, poderão ser o embrião de uma melhor interpretação das questões de segurança na prática urbanística.

Os guias a seguir indicados constituem uma boa referência: *Designing Small Parks: A Manual for Addressing Social and Ecological Concerns* (Hoboken, New Jersey, 2005); *Crime Prevention through Environmental Design* Guidebook (2003); *Crime Prevention Through Environmental Design: General Guidelines for Designing Safer Communities* (2000); *Safe Cities: Guidelines for Planning, Design, and Management*. (Nova Iorque, 1995); *A Working Guide for Planning and Designing Safer Urban Environments* (Safe City Committee of the City of Toronto, 1992).

Assim, em termos de desenho urbano, e considerando a prevenção da criminalidade, deve ter-se em conta:

- a. O local, o contexto, o desenvolvimento com as políticas relacionadas;
- b. As questões de segurança;
- c. Quem deve ser envolvido e / ou consultado na avaliação;
- d. O melhor momento para avaliar o local durante os seguintes períodos: dia, noite, picos de frequência, eventos especiais;
- e. Os instrumentos para registar as evidências (máquina fotográfica, mapas, vídeo, prancheta, gravador);
- f. O modo de tráfego para auxiliar e avaliar melhor as questões de acesso (caminhada, ciclismo, transportes públicos, veículos automóveis ou todos);
- g. Caminhos pedonais ligando as principais atividades a paragens de transportes públicos e parques de estacionamento;
- h. Locais de estacionamento;
- i. Passagens subterrâneas, passagens superiores e ruelas.

Neste contexto, a avaliação prévia das condições locais e das envolventes quanto a condições físicas e usos dominantes deve também ser considerada, identificando as áreas ou utilizações vulneráveis, tais como:

- a. Permissões e licenciamentos (bares, hotéis, clubes licenciados, lojas de bebidas, clubes noturnos);
- b. Grandes espaços lúdicos e recreativos;
- c. Grandes instalações institucionais;
- d. Escolas;
- e. Parques de estacionamento;
- f. Serviços disponíveis e em funcionamento após as 21 horas, ou durante um período de 24 horas, tais como caixas automáticas, estações de serviço e intercâmbios de transportes públicos;
- g. Grandes projetos urbanísticos com implicações mais amplas de segurança, por razão da sua dimensão ou número de utentes ou frequentadores regulares, como é o caso dos centros comerciais.
- h. Telefones públicos;

- i. Instalações sanitárias públicas.

Considera-se, também, de elevada relevância questões como:

- a. O tipo de pavimento dos caminhos pedonais;
- b. A distância entre os parques de estacionamento e os acessos às instalações;
- c. Os acessos aos transportes públicos;
- d. As facilidades de mobilidade;
- e. As instalações seguras para as crianças e para os idosos;
- f. A circulação segura das periferias para os centros;
- g. O tipo e a localização da sinalização.

Para que a implementação dos fatores de gestão da segurança sejam um sucesso, devem consultar-se:

- a. Diferentes grupos culturais, para melhorar a compreensão da conceção ambiental decorrente da sua perspetiva;
- b. Homens e mulheres, para entender as diferenças entre sexos relativas aos sentimentos de segurança e aos níveis de medo;
- c. Os idosos e deficientes, para compreender melhor as questões relativas ao acesso, à mobilidade, à sinalização e à segurança.

É, também, imprescindível a identificação da presença potencial de grupos vulneráveis, para determinar quem são e como utilizam as áreas, sejam elas alvos reais ou potenciais, e porquê.

Uma efetiva avaliação local deve considerar, igualmente, o leque de necessidades especiais no seio dos grupos e dos indivíduos identificados como relevantes para a avaliação local da área. Por exemplo, as pessoas mais velhas podem ter necessidades especiais relacionadas com:

- a. Qualidade e textura dos materiais;
- b. Percursos seguros para o transporte público desde a habitação, à noite;
- c. Acesso em transportes públicos;
- d. Trajetos curtos para as entradas de espaços e instalações;
- e. Necessidades especiais relativas à largura dos passeios e parques de estacionamento.

As pessoas mais jovens podem ter outras necessidades, nomeadamente:

- a. Transportes públicos que sirvam locais em horas pós-laborais;
- b. Espaços de socialização;
- c. Regras claras sobre o comportamento e as atividades e oportunidades para participar em debates sobre questões relevantes para eles.

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

Contudo, uma série de outras questões podem ter impacto na segurança em torno do local e requerem, por isso, recolha de dados e análise, nomeadamente sobre:

- a. Razão para, aos fins-de-semana, uma determinada área ter diferentes usos ou utentes;
- b. A localização dos elementos geradores e atrativos, tais como instalações licenciadas e lugares de recolha;
- c. O potencial para utilizações mistas ou atividades, tais como eventos comunitários;
- d. As atividades durante o dia (por exemplo, atividade comercial);
- e. A frequência em pós-horário;
- f. As perceções das pessoas;
- g. A relação entre segurança e perceções de segurança para fatores como sexo, idade, mobilidade;
- h. Os percursos dos transportes públicos, a localização das lojas e a respetiva distância em relação às áreas residenciais;
- i. O aspeto geral da área;
- j. A importância do património cultural ou do sítio;
- k. A iluminação;
- l. A extensão e a mistura de tipologias de habitação;
- m. As estatísticas criminais e atividades policiais;
- n. O método e o local de acesso a uma área de potenciais infratores;
- o. A existência de bairros ou de grupos empresariais na comunidade;
- p. O papel de outras empresas ou órgãos comunitários;
- q. Programas de desenvolvimento comunitário e de outros programas, processos ou sistemas que existam;
- r. As tendências futuras que possam afetar a área social, incluindo a mistura demográfica, tais como a distribuição etária, étnica, a educação e o emprego.

O planeamento com vista à prevenção da criminalidade exige:

- a. Uma análise do padrão da criminalidade a partir do estudo do crime e da avaliação dos riscos no planeamento;
- b. Um processo que proporcione uma boa conceção de soluções locais;
- c. Um quadro de desenvolvimento local como estratégia principal para execução de planos de ação onde existam:
 - i) Declarações de envolvimento da comunidade;
 - ii) Documentos de planeamento e gestão complementares para definição de políticas públicas; e
 - iii) Listagem de pontos a considerar quando se escreve uma política geral em matéria de planeamento e gestão para a prevenção criminal e sobre políticas específicas sobre prevenção criminal através do desenho urbano;

- d. O desenvolvimento de um processo de controlo, incluindo a implementação das políticas e consequentes planos, projetos e respetiva monitorização.

Decorrente da lacuna que existe em Portugal sobre a matéria em apreço, propõe-se uma agenda com 10 passos para atingir a prevenção da criminalidade através do desenho do ambiente urbano:

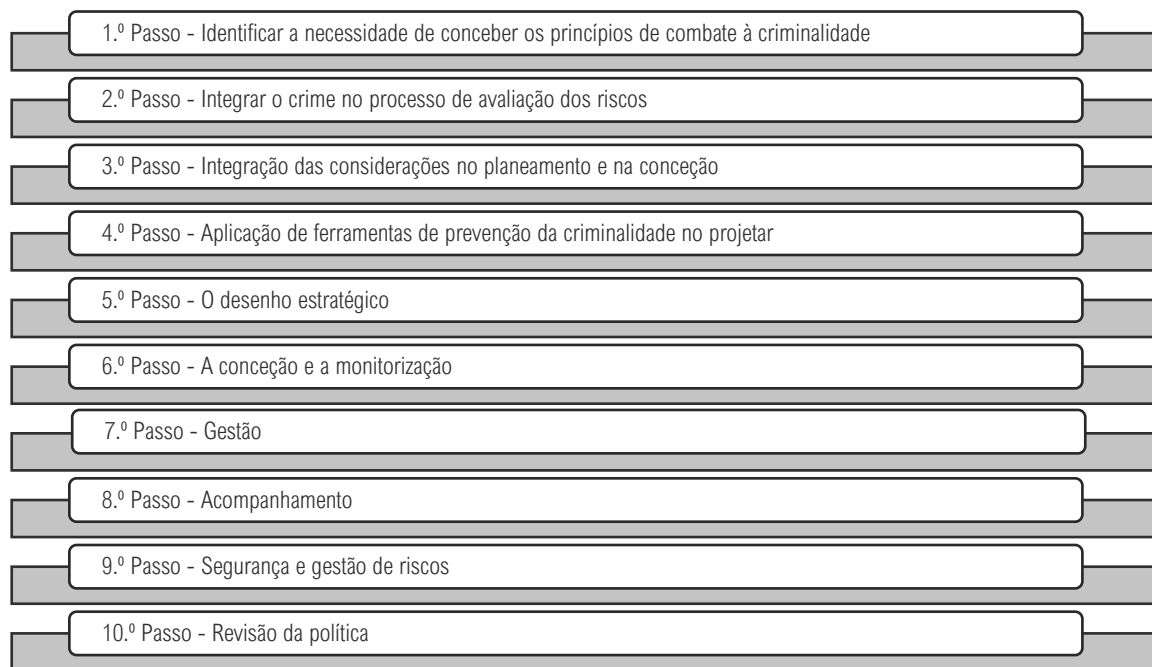


Figura 39 | Agenda para a prevenção da criminalidade através do desenho do ambiente urbano

Pretende-se, também, chamar a atenção para que as autoridades locais responsáveis possam promover os direitos sociais, económicos, culturais e ambientais e o bem-estar das suas comunidades, o que, naturalmente, representa um reforço do seu papel na redução da criminalidade por se encontrarem mais perto das comunidades e dos cidadãos.

As autoridades locais também são responsáveis pela gestão sustentável dos recursos físicos e naturais. Isso significa gerir o uso, o desenvolvimento e a proteção dos recursos físicos e naturais de uma forma que permita às pessoas e às comunidades prever a sua integração social, económica, cultural, bem-estar, apoio à saúde e à segurança, procurando, ao mesmo tempo, sanar ou mitigar os efeitos

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

adversos que influenciam a qualidade de vida em ambiente urbano e consequente segurança.

Esta responsabilidade inclui a proteção e segurança das pessoas que andam nas ruas, usam os locais públicos (parques públicos e outros lugares de conveniência), os transportes públicos, e o desenvolvimento da interface entre o público e o privado (nas ruas e outros espaços urbanos). Pretende-se, assim, contribuir para a definição de novas políticas públicas relativamente ao uso e gestão dos espaços públicos e para o estabelecer de diretrizes ajustadas a um novo enquadramento das competências das autoridades locais nesta matéria. Como suporte, aliás, do papel das forças na prevenção e no combate à criminalidade.

A segurança e a proteção são essenciais para a coesão social e para a qualidade de vida das comunidades; até porque os locais onde os habitantes se sintam seguros são vibrantes e atraem as pessoas, as atividades e o investimento.

A conceção com base na segurança urbana reforça a qualidade do ambiente, sendo um tipo de conceção que não só aumenta a segurança pública como também acrescenta a capacidade de atração e a utilização do ambiente. Os princípios fundamentais da conceção reforçam uma boa conceção urbana. O desenho urbano pode melhorar a qualidade do ambiente em muitos aspetos. É urgente a implementação de diretrizes nacionais para ajudar as autoridades locais a desenvolverem mais planos de ação necessários ao urbanismo.

De uma perspetiva financeira, faz sentido integrar a segurança urbana no planeamento e no início do desenvolvimento do projeto de longo prazo, o que, consequentemente, traz benefícios sociais e económicos. Em primeiro lugar, a integração da componente da segurança urbana poupa custos futuros na correção ou na gestão do desenvolvimento de espaços mal concebidos. Em segundo lugar, a segurança nos espaços públicos pedonais aumenta a sua procura e torna os espaços melhores para o negócio, o que se reflete num maior volume de negócios, emprego, lucro, rendas, valores e taxas de capital.

Um bom desenho urbano, o planeamento integrado e uma gestão eficiente constituem uma contribuição significativa para o combate à criminalidade. Contudo, não é expectável que o desenho urbano, por si só, solucione crimes.

Assim, são considerados positivos o planeamento e a gestão, especialmente quando coordenados com outras medidas que podem dar um contributo significativo para a segurança urbana.

Neste pressuposto, é um benefício adotar uma abordagem integrada do desenvolvimento, onde interajam os profissionais das diferentes disciplinas e das diferentes partes interessadas que trabalhem em conjunto (ver Figura seguinte que ilustra o fluxograma do processo de aplicação do modelo apresentado).

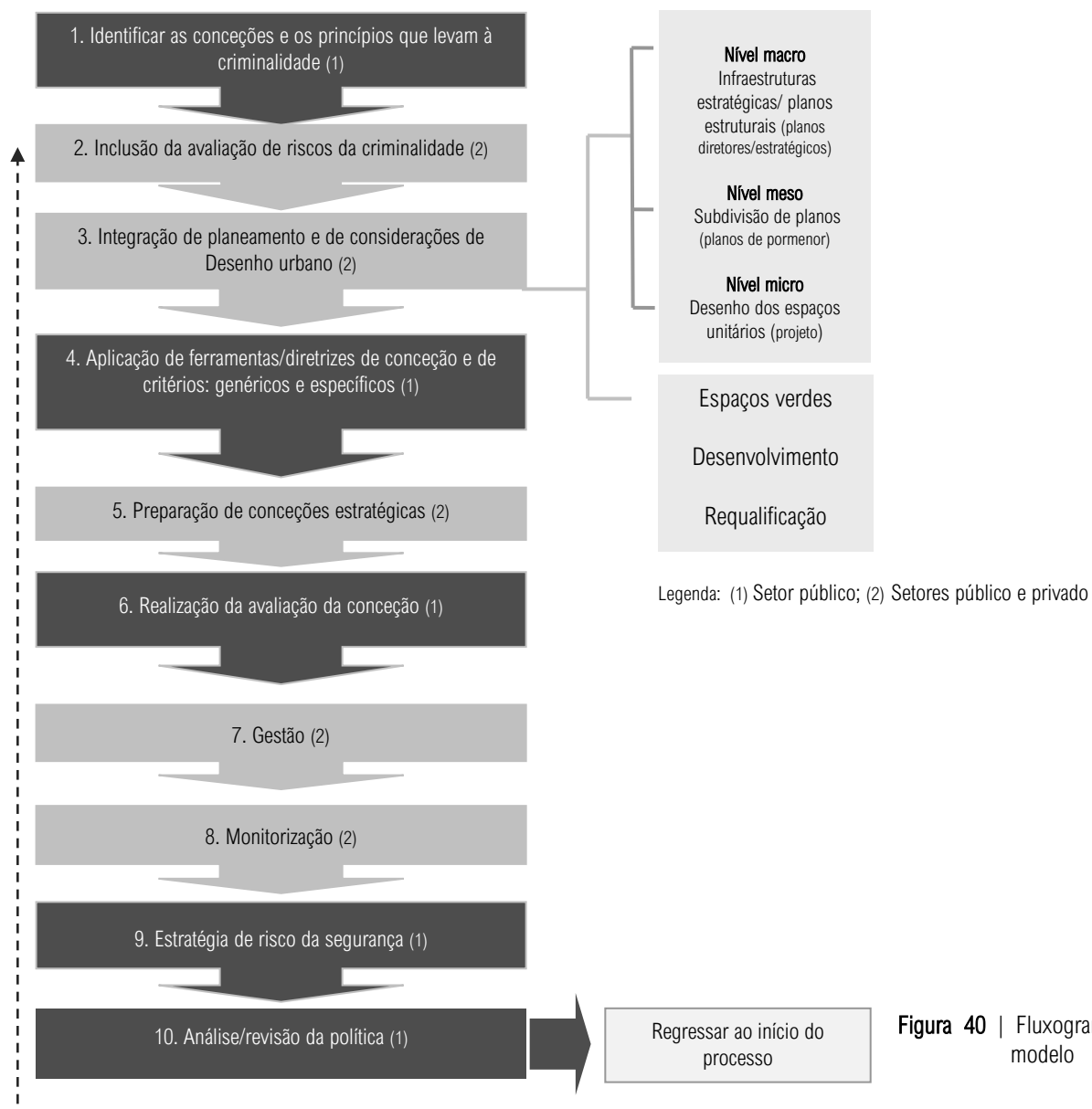


Figura 40 | Fluxograma do processo de aplicação do modelo

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

De forma a contribuirmos para o processo de gestão que pressupõe, também, a manutenção e monitorização com vista ao sucesso decorrente dos atributos do desenho urbano, definiram-se as seguintes orientações:

1 - Iluminação (Wekerle & Whitzman, 1995).

À noite, o medo do crime é agravado. Embora a fraca iluminação não seja a principal razão para o crime acontecer em locais públicos, ela contribui para o sentimento de medo e transmite a mensagem de que uma área é insegura, porque a incerteza do que está para lá da sombra é geradora do sentimento do medo.



Figura 41 | Iluminação desadequada

As áreas bem iluminadas são normalmente seguras e, uma vez mais, as pessoas irão usá-las. Deste modo, verifica-se um aumento da vigilância natural. A boa iluminação melhora a aparência de áreas, incentiva a utilização e cria uma sensação de segurança.

Assim, devem ser tidas em conta as seguintes orientações:

- a. Para os espaços que se destinam a ser utilizados durante a noite, deve ser possível identificar um rosto a partir de uma distância mínima de 15 metros.
- b. Os caminhos pedonais e as vias de acesso ao ar livre em espaços públicos devem ser bem iluminados. Isto inclui, também, passagens aéreas e sinalização.

- c. Os tipos de luz devem ser concebidos e colocados para evitar a existência de áreas de sombra ou reflexos.
- d. A iluminação deve iluminar percursos pedonais e potenciais espaços fechados.
- e. À noite, toda a iluminação dos portais, alcovas e entradas deverá estar acesa.
- f. A iluminação deve ter em conta eventuais interferências como árvores e outras plantas.
- g. Os espaços não destinados ao uso noturno não devem ser iluminados, para impedir a sua utilização.
- h. As luminárias devem ser mantidas e prontamente substituídas se fundirem ou forem danificadas.

2 - Movimentos (Wekerle, *Safe City Committee of the City of Toronto, Toronto Planning and Development Dept.*, 1992).

Quando os atacantes conseguem antever a circulação pedonal, a segurança é diminuída.

Por exemplo, túneis pedonais ou estreitos sem um caminho de fuga criam espaços inseguros para as pessoas, sobretudo quando se localizam em áreas isoladas. Orientações sugeridas:

- i. Eliminar ou minimizar áreas onde o movimento é previsível.
- j. Criar claras aberturas visuais para os peões, sobretudo nos túneis.
- k. Evitar a criação de áreas fechadas ou zonas de isolamento.
- l. Eliminar áreas encarceradas ou áreas isoladas inferiores a 450m - 900m no final de um caminho oculto ou isolado.
- m. Instalar telefones de emergência e de vídeo vigilância, se possível.
- n. Proporcionar vias pedonais bem iluminadas e povoadas.



Figura 42 | É necessário o envolvimento e participação da comunidade na realização de eventos de rua.

3 - **Controlo de acesso** (Wekerle & Whitzman, 1995).

O controlo natural de acesso e os limites à criação de oportunidade para o crime devem ser tidos em conta com base em medidas que distingam claramente o que é espaço público e o que é espaço privado. A colocação seletiva de entradas e saídas, de iluminação adequada e do próprio desenho urbano, para limitar o acesso ou controlar o fluxo são requisitos importantes (ver Figuras 43 e 44).

Orientações sugeridas:

- a. Utilizar um único ponto de entrada claramente identificável.
- b. Utilizar estruturas para desviar as pessoas para áreas de receção.
- c. Incorporar labirinto nas entradas das instalações sanitárias públicas, para evitar o isolamento produzido por um sistema com uma antecâmara ou com porta dupla de entrada.
- d. Usar arbustos baixos e espinhosos, abaixo do nível das janelas.

Eliminar as características proeminentes dos edifícios, por exemplo, tubos de queda de água, socos e cunhais, que possam constituir-se como potenciais acessos a níveis superiores do edifício ou a telhados.



Figura 43 | A interface entre o espaço público e o privado



Figura 44 | Detalhe

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

4 - Estrutura/ arquitetura dos espaços exteriores (Wekerle & Whitzman, 1995).

Os espaços com intervenção paisagística e bem mantidos criam uma aparência cuidada e prevêm segurança, bem como trazem também benefícios ambientais, sociais e ecológicos.

O paisagismo em espaços públicos deve criar uma atmosfera segura e atraente para os utentes dos espaços.

Orientações sugeridas:

- a. Na paisagem, os materiais não devem bloquear aberturas visuais na rua ou ao longo dos caminhos pedonais.
- b. Deve ser usada uma ramificação da vegetação cuja altura não crie facilmente áreas de ocultação nem bloqueie campos visuais.
- c. Deve ser efetuado o corte inferior dos galhos das árvores até, pelo menos, 2,10 m acima do chão e manter os arbustos aparados até 0,90 m do nível do solo ou abaixo das soleiras das janelas (*City of Virginia Beach. Crime Prevention Through Environmental Design: general guidelines for designing safer communities*, 2000).
- d. Em áreas de alta criminalidade, as densas manchas de vegetação devem permitir visibilidade (Forsyth, & Musacchio, 2005).
- e. Em áreas com caminhos naturalizados deverá incluir-se uma bordadura de 1,20 m, para minimizar as áreas de ocultação e criar mais um enquadramento estético.
- f. Usar arbustos baixos e espinhosos defronte de janelas. Para identificar fronteiras e permitir aos utilizadores verem e ser vistos, deve utilizar-se coberturas de herbáceas de revestimento, pavimento, pequenas árvores, cercas, balizadores, prados ou relvados, bancadas ou luzes.
- g. O paisagismo deve evitar a utilização de materiais ou pedras soltas que possam ser puxados e servir para quebrar janelas, arremessados a veículos ou agredir algum transeunte, para que não constitua um foco de insegurança.

5 - Visibilidade (Wekerle & Whitzman, 1995).

Um aspeto importante da segurança é a capacidade de ver para diante.

Os espaços e percursos com boa visibilidade apoiam os utilizadores na criação de linhas visuais que permitem escolher os caminhos e incrementa a capacidade de os transeuntes prestarem assistência uns aos outros.

As características acentuadas como cantos, paredes, bermas, sebes, arbustos e pilares podem reduzir a visibilidade e colocar em risco os utilizadores dos espaços.



Figura 45 | Falta de manutenção

Orientações sugeridas:

- a. Evitar cantos com arestas, mudanças bruscas no grau de redução das aberturas visuais, entradas que estão ocultas ou em entremeio e barreiras ao longo de caminhos, como cercas que não sejam visualmente permeáveis.
- b. Seguir as orientações do paisagismo (ver ponto paisagismo) para assegurar que os campos de visão são mantidos.
- c. Os bancos e os espaços de descanso devem ser colocados junto a zonas de tráfego, áreas abertas com amplas aberturas visuais de alta visibilidade.
- d. Quando é necessário fazer uma separação entre o espaço público e o privado, deve recorrer-se a vedações em vez de utilizar paredes sólidas.

No caso de existirem paredes, devem ser utilizados topos oblíquos ou instalar outros acessórios para desencorajar o sentar em cima dos muros.



Figura 46 | Visibilidade constante ao longo da deambulação

6 - Prevenção de *graffiti* e vandalismo (*Graffiti hurts and keep America beautiful*, 2003).

Os *graffiti* podem criar uma atmosfera de medo e sugerir que uma área é insegura. No bairro, os *graffitis* também podem incentivar o vandalismo, afetar os valores imobiliários e diminuir a qualidade de vida dos residentes locais.



Figura 47 | *Graffiti*

Orientações sugeridas:

- a. Usar materiais que resistem ao *graffiti* e/ou sejam de fácil limpeza (ou seja, material poroso ou de alvenaria com azulejo esmaltado).
- b. Minimizar características que atraem vândalos de *graffiti* e escritos nas paredes, como espaços com sólidos apoios de bancadas, entre outros.
- c. Utilizar equipamentos com utilizações resistentes ao vandalismo.

Em suma, as orientações a considerar para a gestão dos atributos do desenho urbano são as seguintes:

- a. Arbustos com espinhos adjacentes às vedações e muros, de modo a desencorajar a passagem e os *graffitis*, e manter o público nas rotas pedonais.
- b. As áreas destinadas a crianças devem estar bem vedadas, os materiais e equipamentos utilizados devem ser resistentes ao vandalismo e estar dentro dos ângulos de visão das propriedades adjacentes, conforme situação ilustrada na figura seguinte.



Figura 48 | Parque infantil

- c. Não situar áreas infantis próximas de estradas ou parques de estacionamento.
- d. Deve evitar-se a utilização de objetos e materiais no espaço público aberto que sejam difíceis de manter.
- e. Utilizar arbustos com espinhos, como *Berberis* sp. e *Pyracantha* sp., para fornecer a proteção de fronteiras vulneráveis, e evitar plantas delicadas e suscetíveis de serem vandalizadas.

4| MORFOLOGIA, QUALIDADE DO ESPAÇO E FATORES DE GESTÃO DA SEGURANÇA URBANA

- f. Devem ser providenciadas estruturas e/ou espécies vegetais resistentes onde exista um potencial risco de rotura por vandalismo.
- g. Na vegetação, o ideal será evitar as plantações de arbustos que cresçam mais de 1 metro de altura nas zonas imediatamente adjacentes aos caminhos pedonais.
- h. Não plantar árvores perto demais dos prédios, onde podem ser usadas como uma forma de escalar e aceder às habitações.
- i. Não plantar árvores ou arbustos que possam tornar obscura a iluminação dos caminhos pedonais (ver Figura seguinte).
- j. A vegetação deve ser resistente ao vandalismo e não deve constituir-se como um potencial alvo de risco.
- k. Os espaços públicos devem estar adequadamente iluminados, já que uma má iluminação pode ser pior do que a sua ausência.



Figura 49 | A importância da escala da vegetação adjacente a caminhos pedonais

5 | ESTRATÉGIA DE AÇÃO PARA UM USO URBANO SEGURO

“A coisa mais indispensável a um homem é reconhecer o uso que deve fazer do seu próprio conhecimento.”

Platão

5.1. Promoção da segurança em Portugal

Muitas têm sido as intervenções dispersas realizadas em prol da dinamização e eficiência da segurança urbana, sobretudo em sede de evolução normativa específica e pontual. Em Portugal, a segurança é encarada como um bem público que conta com uma aproximação multisectorial para solucionar a problemática, independentemente dos mais diversos fatores envolvidos, sejam eles públicos ou privados. No entanto, é ao nível do planeamento urbano, e no desenho urbano que o formata, que se definem as estruturas físicas e funcionais que suportam tanto as atividades económicas como a vivência social no seu todo.

Não podemos, por isso, ignorar que a promoção da segurança urbana pressupõe, por definição, o envolvimento das organizações sociais e instituições públicas, privadas ou da sociedade civil que intervêm diretamente nas comunidades. Daí não se poder subestimar o papel da administração local no empenho de conferir ou restituir a segurança à sociedade, por ser a este nível da administração pública que se colocam os poderes de decisão sobre a conceção e organização do espaço público urbano.

O desenvolvimento nos últimos anos, especialmente a partir de 2008, da administração local e central, na promoção da segurança em zonas problemáticas tem sido efetuada através de medidas e ações de requalificação de espaços e de integração social, nomeadamente o estabelecimento de contratos locais de segurança (CLS)⁵⁶, e mais recentemente os, CLS - Nova geração. Estes concretizam-se em paralelo e em complementaridade com ações de policiamento de proximidade.

O crescimento das cidades tem revelado a inaptidão dos instrumentos urbanísticos existentes para responderem de forma adequada e rápida, constatando-se uma necessidade emergente de instrumentos urbanísticos com conceitos ajustados para uma efetiva segurança urbana, os quais deverão ter um especial enfoque na prevenção criminal.

Os problemas de criminalidade e de insegurança pública que se manifestam no quotidiano podem e devem ser assumidos por atores

⁵⁶ Estratégia de Segurança definida pelo Governo, que tem vindo a ser concretizada, entre outras medidas, pelo reforço das políticas de policiamento de proximidade.

diretamente responsáveis pelas políticas e práticas do desenvolvimento social e urbano através de uma reforma e modernização administrativa integral e de uma clarificação das esferas de atuação das várias entidades intervenientes na prevenção da criminalidade e segurança urbana. Tais reformas deverão ter implicações que se reconheçam como vantajosas na operacionalização do desenho urbano, de modo que este funcione como inibidor do crime e como complemento dos recursos policiais na busca de uma capacidade dissuasora da violação da lei, do conflito ou das incivildades e restauradora da segurança pública e do sossego das populações, garantindo os direitos fundamentais e liberdades de cada um e os direitos coletivos.

Não obstante o mérito alcançado pela administração central e local, incluindo todos os agentes públicos e privados envolvidos na aplicação de diferentes medidas e ações de combate à insegurança urbana, falta ainda concretizar e operacionalizar uma série de medidas e estratégias de atuação, que adiante referenciamos, sem as quais, na nossa ótica, tal reforma não atingirá todas as suas potencialidades intrínsecas.

Os contributos apresentados apresentam alguns riscos, como o incorrer num excesso de formalismo burocrático – na elaboração e operacionalização dos planos, estudos, projetos e gestão urbana –, que sendo assumidos, não invalidam o propósito de apresentar um cenário plausível que obrigará, certamente, a alterações conjunturais no sistema jurídico português no que confere em matéria de segurança urbana, e consequentemente, nos inerentes mecanismos de planeamento e gestão urbanística. A nosso ver, falta sobretudo implementar medidas e práticas de operacionalização do sistema e das diretrizes postuladas pela necessária reforma legislativa.

Em síntese, o presente capítulo visa proceder à estruturação e enunciação dos contributos do desenho urbano para o uso seguro, expressos na definição de pilares estratégicos de ação e de medidas de operacionalização, com vista a atuar no espaço público urbano como lugar de exercício e de afirmação da cidadania e de valores basilares como a liberdade e a segurança.

5.2. Dos contributos reflexivos ao modelo de atuação

Na esfera da enunciação dos contributos reflexivos tendentes à superação das não conformidades diagnosticadas na prevenção da criminalidade e da segurança urbana, decorrentes do desenho urbano e do planeamento e gestão inerente, a metodologia preconizada manifesta-se na definição de pilares estratégicos de atuação e em medidas de operacionalização a implementar.

Assim, concebemos e organizámos uma metodologia que se sintetiza em três passos interativos e que aponta três tipos de não conformidades, ou seja, disfunções do sistema, nomeadamente não conformidades: normativas; institucionais/ organizacionais; e culturais. Deste modo, pretendemos apresentar medidas concretas de operacionalização repartidas por pilares estratégicos de ação conducentes à superação das disfunções aludidas.

Sequentemente, tendo por base os três tipos de não conformidades mencionadas, e visando sempre a sua superação, definimos três pilares estratégicos de ação, sendo que:

- a) O primeiro pilar visa colmatar as não conformidades normativas e define como estratégia primordial a construção de um novo modelo de planeamento e gestão urbana;
- b) O segundo pilar aponta para colmatar as não conformidades institucionais e organizacionais e estabelece como estratégia fulcral a modernização da administração interna e territorial do Estado; e
- c) O terceiro pilar estratégico de ação tem como objetivo o suprir das disfunções, também designadas por não conformidades culturais, e pretende operar, exatamente, na alteração cultural e comportamental dos cidadãos.

Estes pilares estratégicos de ação (*vide* Figura 50) constituem a componente objetiva do modelo apresentado e traduzir-se-ão em medidas de operacionalização que se prendem com medidas de referência práticas, concretas e operativas destinadas a concretizar o respetivo pilar estratégico de ação e a introduzir mudanças necessárias no sistema de planeamento urbano.

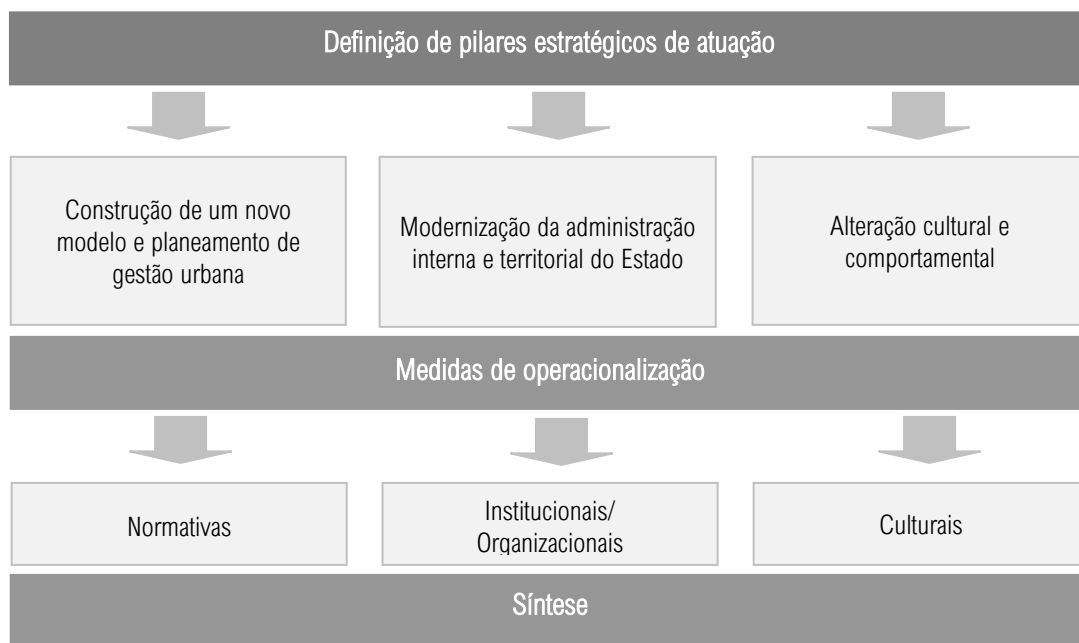


Figura 50 | Metodologia adotada para a superação das disfunções do sistema de segurança urbana

As medidas equacionadas são definidas com base na situação atual do sistema de segurança urbano português, isto é, no que ainda permanece por fazer, no intento de impulsionar e tornar mais cabal e coerente o sistema de segurança urbano mediante um planeamento e gestão urbana eficiente e eficaz. Assim, as medidas de operacionalização surgem como medidas de cariz normativo, medidas institucionais/organizacionais e medidas culturais.

Portanto, inicialmente, procederemos à definição material dos três pilares estratégicos de ação mais expressivos, explicitando o seu conteúdo material e os seus principais fatores intrínsecos.

Considerando que a cada um dos pilares estratégicos de ação correspondem medidas de operacionalização distintas, consoante o seu conteúdo, será de imediato enunciado o âmbito material das medidas de operacionalização destinadas a colmatar as disfunções existentes. Por fim, apresentar-se-á, em esquema, uma breve conclusão reflexiva, ilustrada na Figura 50.

5.3. Pilares estratégicos de ação

5.3.1 Descrição

Por definição, consideram-se os pilares estratégicos de ação como pilares de desempenho, ou objetivos de ligação, que permitem encaminhar e orientar todas as ações expressas nas medidas de operacionalização, de modo a ultrapassar desfasamento entre planeamento e gestão urbana e os respectivos resultados pragmáticos.

Tais propósitos manifestados nos pilares estratégicos de ação identificam-se com os temas e áreas de intervenção passíveis de serem tidos como prioritários e estratégicos para a dinamização, reforço da eficiência e superação das não conformidades apontadas ao planeamento (enquanto processo de criação) e à gestão urbana (enquanto sistema regulador de uso continuado). Esses objetivos estratégicos e os temas e as áreas de intervenção encarados como relevantes deverão, deste modo, estruturar as medidas de operacionalização posteriormente seguidas.

5.3.2 Campo de ação

5.3.2.1 Primeiro pilar estratégico de ação – Construção de um novo modelo de planeamento e gestão territorial

Tem-se vindo a assistir, nas duas últimas décadas, à evolução da legislação urbanística portuguesa e dos instrumentos de ordenamento do território e à respetiva experiência administrativa decorrente do atual Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁵⁷, do

⁵⁷ RJIGT em vigor (DL n.º 380/99, de 22 de setembro, com as devidas alterações/revisões que têm vindo a ser introduzidas por Decretos-Lei).

Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (REJUE)⁵⁸ e de outros instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT⁵⁹), de âmbito regional, como os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT⁶⁰), e de âmbito local, como os Planos Diretores Municipais (PDM⁶¹), bem como de outras tipologias de instrumentos urbanísticos⁶². Mas não parece chegar. Nesta esfera, é essencial converter todos estes mecanismos jurídicos em normas mais rigorosas e operativas de gestão dos respetivos espaços, com regras claras para os poderes decisórios, promotores públicos e particulares.

O contexto social, económico, financeiro e político de Portugal influencia o comportamento sociourbanístico; a vivência da rua, outrora dominante, perde importância como fator e condição de socialização, não apenas por efeito do desenho urbano, mas também por se terem alterado as condições de vida, os hábitos e os comportamentos sociais. O uso seguro dos espaços públicos fica, assim, condicionado por estas mudanças comportamentais, exigindo um reforço de qualificação que recupere a atratividade gradualmente perdida por estes espaços.

A legislação que permita operacionalizar as ações a levar adiante com base nos diferentes princípios CPTED⁶³ é, assim, neste quadro, um elemento essencial, mas complementar, porque a segurança não se consegue por efeito de medidas legais e intervenções policiais.

A experiência internacional mostra que para alcançar bons resultados é necessária a formação de equipas multidisciplinares constituídas por técnicos e especialistas de arquitetura, arquitetura paisagística, urbanismo, forças de segurança e por membros das comunidades locais que sejam capazes de dialogar e de trocar conhecimentos para encontrar uma solução para problemas específicos, integrando técnicos e especialistas de arquitetura, arquitetura paisagista, urbanismo, forças de segurança, Proteção Civil, bem como pelas comunidades locais, apostando na interdisciplinaridade dos seus membros.

O envolvimento de todos os agentes que contribuem para a organização, uso e gestão dos espaços públicos tem como finalidade identificar os problemas relacionados com o espaço construído, assim como o tipo, frequência e localização da prática de atos criminais ou de

⁵⁸ RJUE - Inicialmente surgiu através da Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, a qual tem vindo a sofrer sucessivas alterações/revisões.

⁵⁹ PNPOT - Em Conselho de Ministros Extraordinário de 14 de julho de 2018.

⁶⁰ PROT - Plano Regional de Ordenamento do Território.

⁶¹ PDM – Plano Director Municipal.

⁶² Planos especiais de ordenamento do território; Planos intermunicipais; Planos de urbanização; Planos de pormenor; Medidas preventivas, Zonas de defesa e controlo urbano; Áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

⁶³ Neste contexto, e a partir da leitura de documentos nacionais, é possível concluir que o presente tema tem vindo a ser objeto de investigação crescente em Portugal, nos últimos anos. O mesmo não se verifica, no entanto, no que se refere à aplicação do modelo no domínio da prática profissional.

incividades. Os utilizadores do espaço têm, também, um papel importante na definição dos fatores considerados como os principais promotores de atratividade, conforto e uso seguro.

Face ao exposto, o novo paradigma de intervenção pública deve assentar na confiança e responsabilização dos diferentes agentes públicos e privados, constituindo um aperfeiçoamento do sistema de planeamento e gestão do território, em geral, e da urbanística, em particular.

Em conjunto com a aprovação de diferentes ferramentas de gestão territorial, torna-se, portanto, essencial a criação de novos paradigmas de planeamento e gestão urbana assentes na concertação entre políticas públicas de segurança e políticas de desenvolvimento urbano. De nada vale ter bons instrumentos de gestão territorial, se estes não se ajustarem à realidade, isto é, se os seus sistemas de execução ou a respetiva aplicação não servirem os objetivos estabelecidos.

Assim, como modo de dinamizar o sistema de planeamento urbano há que promover o desenvolvimento da aplicação dos sistemas e instrumentos de execução dos planos, a fim de permitir a integral prossecução dos mesmos através de abordagens necessariamente multivariáveis e multiescalares. Na realidade, os instrumentos de gestão territorial, incluindo a escala urbana, bem como todas as dinâmicas nacionais, devem ser encarados como processo em construção, em que os reptos de desenvolvimento se sujeitam à capacidade de executar desses instrumentos, impondo a competência dos agentes intervenientes no processo para a adaptação a novos modelos e para a negociação com os diferentes pares envolvidos.

Assim, a execução dos planos, estudos e projetos são a concretização, num dado tempo, da solução para a organização do bairro ou da cidade. Contudo, para que tal suceda é indispensável espelhar a ligação e a continuidade em termos de propostas de desenvolvimento, recorrendo à criação de estruturas que fomentem a sua discussão e gerem consensos à volta dos projetos urbanísticos mais importantes.

Só assim o urbanismo ficará equipado para intervir na estrutura urbana de modo a construir um ambiente seguro e sustentável, através de uma dialética proativa entre o projeto e o uso seguro que procure satisfazer as necessidades atuais sem pôr em causa as gerações futuras e promovendo a cidade segura.

Na perspetiva de que o processo de conceção do plano não pode estar separado da sua contingente execução, Miranda (2002) refere que a divisão entre a conceção da norma jurídica e a sua efetiva aplicação não parece ter significado no plano, sendo a própria distinção inflexível entre a constituição do plano e a sua execução – o que se traduz na ineficácia – crendo-se que a alternativa passa pelo planeamento como um processo incessante de criação do Direito.

5.3.2.2 Segundo pilar estratégico de ação – Modernização da administração interna e territorial do Estado

Com a modernização da Administração Pública, pretende-se estabelecer novas políticas públicas de segurança urbana que interajam com as políticas de desenvolvimento urbano de modo mais coeso e defensável, com vista à eficiência no âmbito de um planeamento e gestão urbana defensáveis que efetive os direitos e deveres de qualquer cidadão em matéria de segurança e qualidade de vida.

Os sistemas da administração interna e territorial do Estado exigem uma grande competência de coordenação concertada e de decisão da Administração Pública, tanto local como central, que passará infalivelmente por um quadro normativo claro, tal como em processos de concertação, negociação e contratualização entre os pares, sejam eles organismos públicos ou privados.

Como tal, é urgente concluir a reforma estrutural da Administração do Estado de forma consistente e estável, tanto ao nível central, territorial, como local, da mesma maneira que é indispensável aplicar medidas que capacitem a administração e os atores privados das transformações urbanísticas para adotarem uma nova cultura e prática de planeamento e gestão urbana.

Essas medidas devem apontar sobretudo para três prioridades, em prol do bom desempenho do planeamento e da gestão urbana, que deve assentar numa gestão territorial e administração interna concertada. São elas:

- a. A otimização de procedimentos e circuitos de modo a tornar mais clara, objetiva, transparente e rápida a atuação dos serviços, com o reforço dos programas de apoio à sua desburocratização, informatização e inovação, promovendo a formação contínua dos colaboradores dos organismos e o incremento da utilização das tecnologias de informação (nomeadamente SIG) na gestão territorial e na administração interna. Isto é, qualificar os técnicos da Administração com novas competências técnico-funcionais na execução dos instrumentos de gestão territorial (IGT) – negociação, contratualização –, na área da comunicação, na área da gestão dinâmica de processos socioterritoriais em “novos” domínios técnicos (segurança, sustentabilidade territorial, coesão social, impactos territoriais das transformações económicas e sociais).

E na disponibilização *online* da tramitação dos processos para que fiquem acessíveis a todos os interessados, o que já se encontra parcialmente em prática na sequência da reforma do RJUE introduzida pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, mas que deve ser uma prática amplamente difundida e aplicada. Isto é, deve sensibilizar-se e qualificar os promotores e os técnicos para novas formas de dialogar e interagir com a Administração (negociação, contratualização e colaboração). Trata-se de um processo que ainda está longe do sucesso, apesar dos esforços que decorrem dos seguintes reforços e alterações promovidos pela Lei para garantir a interoperabilidade com sistemas externos às integrações já presentes no Sistema Informático do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (SIRJUE).

- b. Adoção difundida da contratualização entre organismos públicos e entre estes e organismos privados, nomeadamente de carácter permanente e alinhada com projetos e investimentos específicos para a realização de infraestruturas, equipamentos, mobilidade, elaboração e monitorização dos instrumentos de planeamento e gestão, entre outros. Ou seja, dever-se-á contrariar a centralização do

planeamento e gestão urbanística nos planos e promover o reforço da vertente operacional a partir de uma negociação mais inteligível.

- c. O papel decisivo das autarquias locais em concertação com as forças policiais locais enquanto organismos representativos dos interesses municipais e cuja atuação se desenvolve junto das populações e demais atores locais. Ambos assumem especial relevância, instituindo-se como agentes privilegiados em todo o processo, o que acarreta o exercício pleno e consciente das competências municipais e, em simultâneo, a qualificação dos respetivos técnicos. Assim, torna-se necessário dar especial ênfase às competências dos órgãos municipais na definição das estratégias e das políticas de desenvolvimento local, e no uso dos Planos Municipais e de Ordenamento do Território (PMOT) como ferramentas de exercício dessas competências.

Em suma, as medidas a implementar neste grande pilar estratégico, do que nos é dado a conhecer sobre os estudos existentes relativamente à matéria em análise, cruzam diversas áreas do saber, designadamente da antropologia, sociologia, geografia, arquitetura paisagista, arquitetura e urbanismo. Isto permite-nos afirmar que apesar do domínio ser do urbanismo é fundamental trabalhar noutras áreas do saber, uma vez que a dialética proativa entre o projeto e o uso seguro localiza-se na charneira entre as diferentes ciências.

5.3.2.3 Terceiro pilar estratégico de ação – Alteração cultural e comportamental do cidadão

Na perspetiva da mudança das mentalidades e da cultura territorial e urbana, verifica-se a ausência de uma cultura cívica valorizadora, assente no conhecimento real dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacidade técnica das instituições e dos atores compreendidos, tendo em vista uma atitude cidadina proativa no cumprimento dos deveres coletivos e de cada cidadão *per si*.

Atualmente, é possível observar que os portugueses não têm uma correta perceção e compreensão dos valores pessoais, patrimoniais, territoriais e urbanos e que, inclusivamente, maltratam o território, as cidades, os bairros, a comunidade, as pessoas, e demitem-se das suas responsabilidades e obrigações, isto é, dos seus deveres pessoais e coletivos, estando sobretudo focalizados no exercício dos respetivos direitos. Urge promover mudanças culturais e comportamentais no modo como os portugueses e os agentes económicos, sociais e políticos encaram e utilizam os bairros, as cidades, o território e os recursos ambientais.

Assim, com este pilar estratégico de ação procura-se a criação de uma nova cultura de planeamento e gestão urbana em que se enalteça a diversidade, a complementaridade e a cooperação, a efetiva ponderação de interesses e a justa repartição dos benefícios e encargos resultantes nas intervenções urbanas.

A nova cultura e comportamento do cidadão devem ser baseados nos seguintes princípios, de modo que se possa fortalecer e divulgar uma cultura urbanística como recurso coletivo:

- a. O planeamento municipal deve ter como objetivo garantir a todos os cidadãos os direitos constitucionais à segurança, habitação e ao ambiente;

- b. O planeamento e gestão urbanística são ferramentas fundamentais da atuação dos poderes públicos;
- c. O planeamento urbano deve possibilitar consensos básicos sobre a segurança urbana, o desenvolvimento urbano, a localização dos equipamentos públicos, os traçados das redes e o sistema de espaços livres;
- d. O Estado, as autarquias e a sociedade civil têm uma responsabilidade solidária no planeamento urbano, com vista a uma gestão integrada do bairro, da cidade e do território;
- e. O solo é um bem escasso, não renovável e essencial;
- f. O território é uma realidade complexa e frágil que encerra valores ecológicos, culturais e patrimoniais que não se circunscrevem ao custo do solo;
- g. Bem geridos, um bairro, uma cidade ou um território são um ativo económico de primeira categoria;
- h. O urbanismo deve seguir um modelo humanista e social;
- i. Mudar as atitudes e os valores: o bairro, a cidade ou o território como um património comum a todos nós;
- j. Explorar a gestão de oportunidades decorrente das complementaridades dos interesses e não os conflitos;
- k. Utilizar a regra de uso e ocupação do solo como referência e ferramenta de requalificação do espaço público urbano assente numa visão prospetiva de valorização territorial;
- l. Realizar uma avaliação regular das políticas urbanas, nos âmbitos nacional, regional e local;
- m. Divulgar informação sobre os bairros, a cidade e os instrumentos que regulam a sua transformação através de observatórios;
- n. Desenvolver mecanismos de acompanhamento e participação dos habitantes e das suas organizações nos processos de planeamento e gestão urbana;
- o. Praticar formas de gestão descentralizada do território e progredir nos mecanismos para responsabilizar, controlar e sancionar.

É igualmente aconselhável fomentar o *benchmarking* sobre as boas práticas de referência internacional.

5.4. Medidas de operacionalização

5.4.1 Descrição

As medidas de operacionalização cifram-se em ações práticas, objetivas e de carácter operativo, destinadas a possibilitar a integral prossecução do pilar estratégico de ação a que se encontram associadas.

Estas medidas foram estabelecidas como contributos, por serem consideradas prioritárias para a operacionalização eficiente e eficaz, sendo que visam a operacionalização de um planeamento e gestão urbanística com particular sensibilidade para a prevenção da criminalidade, com vista a superar as não conformidades, disfunções que involuntariamente têm favorecido a prática do crime e de incividades.

Estas medidas constituem uma agenda de políticas públicas que se enquadram num processo dinâmico o qual, na prática, carece de negociações, mobilizações e alianças ou coligações de interesses que se contratualizem no estabelecimento de parcerias.

Assim, traduzem-se em ações concretas e encontram-se repartidas por três âmbitos, em subordinação ao diagnóstico das não conformidades e ao respetivo pilar estratégico de ação, dividindo-se em medidas de operacionalização normativas, institucionais/organizacionais e culturais.

5.4.2 Campo de ação

- a) As medidas de operacionalização normativa consistem nas ações de teor normativo e legislativo a desenvolver no âmbito do primeiro pilar estratégico de atuação – Construção de um novo modelo de planeamento e gestão territorial.

Os seus destinatários são entidades com poder político e legislativo e a administração central e local.

- b) As medidas de operacionalização de carácter institucional/organizacional estabelecem as ações concretas a desenvolver no âmbito da organização institucional das entidades com competências territoriais, com vista a promover a sua melhor coordenação mútua, tais como como a eficiência e transparência das suas atuações em submissão ao segundo pilar estratégico de ação – Modernização da administração interna e territorial do Estado.

Os destinatários destas medidas são sobretudo a Administração Central e Local, com especial destaque para a Direcção-Geral do Território (DGT), da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), as forças policiais (PSP e GNR) e ONG como o Fórum Português para a Segurança Urbana (FPSU) e o Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT), entre outras estruturas associativas e entidades públicas e privadas. Estas entidades, pela aplicação continuada no tempo e no espaço das regras relativas ao ordenamento do território, possuem uma visão integrada que lhes permite identificar incoerências e patologias na inter-relação das entidades intervenientes nos processos de planeamento e gestão territorial.

- c) As medidas de operacionalização culturais manifestam-se em ações concretas de teor cultural e conceptual que tendem a proceder a uma inversão cultural e de mentalidades, no que diz respeito às questões territoriais, em subordinação ao terceiro pilar estratégico de ação – Alteração cultural e comportamental.

Pelo facto de o seu espectro ser mais abrangente, também os seus destinatários e entidades a comprometer constituem um grupo mais alargado onde se incluem, entre outros, o poder político, legislativo, a Administração Pública, os cidadãos, os *media*, os promotores imobiliários, as estruturas associativas, as entidades públicas com competências territoriais, as entidades privadas e ONG.

5.4.3 Medidas de operacionalização normativas

As medidas de operacionalização normativas propostas são:

Medida 1) Promover o cariz estratégico e a flexibilização e simplificação normativa dos instrumentos territoriais.

Com base nas diretrizes constantes no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT), que ao longo das sucessivas revisões têm vindo a fortificar o carácter estratégico, operativo e proativo dos instrumentos de gestão territorial, há que consubstanciar na prática este documento normativo, promovendo uma maior flexibilização nas normas dos planos e na utilização e aplicação de processos rápidos conducentes à alteração dos mesmos, designadamente nas situações em que se reconheça a sua desatualização, desadequação, ou até em que as mesmas ferramentas se constituam como um impedimento à realização de projetos de interesse para o desenvolvimento local, regional ou nacional.

Urge promover uma maior flexibilização e diferenciação⁶⁴ das normas urbanísticas e dos planos, seguida da simplificação dos respetivos procedimentos de aprovação e alteração e da adoção da contratualização como princípio geral das políticas urbanas.

Neste sentido, tanto o RJIGT como o PDM, enquanto instrumentos de regulação e ação, deverão atender à inclusão de visões supramunicipais. Contudo, há que dotá-los de verdadeiras orientações estratégicas, afastando as opções urbanísticas concretas para opções na menor escala do planeamento territorial, designadamente planos de urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) de modo proativo, mais ajustado às dinâmicas territoriais e às iniciativas locais, explorando as suas especificidades e finalidades.

Medida 2) Garantir uma interface concertada entre limites administrativos

Os limites administrativos, sejam eles de freguesias ou de concelhos, pelo seu carácter de inter-face, carecem de um cuidado redobrado, sobretudo pelo facto de serem frequentemente estabelecidos por eixos viários estruturantes do território.

As não conformidades do ordenamento, planeamento (enquanto processo de criação) e gestão urbana (enquanto sistema regulador do uso continuado) constituem-se como pontos aos quais deve ser dado especial enfoque.

É de destacar o alerta para a fragilidade dos limites administrativos, sobretudo das cidades portuguesas de maior dimensão. Por estes limites

⁶⁴ Segundo Soares (2004) “a flexibilização dos sistemas de planeamento é uma questão central das políticas públicas de ordenamento do território e do urbanismo em diversos países, entendida como forma de adequar os planos e a gestão territorial ao acelerar as dinâmicas sociais, económicas e políticas e a sua imprevisibilidade crescente. A flexibilização regulada é a forma de contrariar o casuismo, a excepção discriminatória e a arbitrariedade que tende a instalar-se no ordenamento do território”.

serem sobretudo estabelecidos pelos eixos viários estruturantes do território. Assim, deve ser tida em consideração esta situação, porque o estabelecimento deste tipo de limites leva ao acentuar dos problemas de criminalidade associados às zonas urbanas localizadas nas imediações destas infraestruturas que tornam estes espaços em não-lugares promotores de condições que facilitam o processo da prática do crime ou de incivildades.

O facto de estes não-lugares poderem, também, estabelecer os limites de uma determinada freguesia agravam as condições promotoras de criminalidade, ainda mais por terem uma localização periférica à freguesia e a morfologia urbana tender a ser ignorada, eventualmente pela dificuldade de concertação das ações de intervenção entre os diferentes responsáveis no processo de gestão urbanística destas zonas de interface.

Medida 3) Garantir a articulação entre planos estratégicos e planos normativos e regulamentares.

Deve ser promovida a melhor articulação entre os IGT, pois é fundamental a convocação dos diversos âmbitos da articulação territorial como garante da coerência e da uniformização na aplicação dos instrumentos e no estabelecimento de regras incidentes sobre determinada área, sobretudo no tocante à articulação entre os PROT e os PMOT e destes últimos entre si.

Contudo, no que respeita à articulação entre PMOT impera uma relação de hierarquia discreta, constituindo-se como desejável a articulação e coordenação dos instrumentos e das respetivas soluções. Os PDM também podem ser alterados com os PU e os PP, mesmo que essa alteração consista numa reclassificação dos solos.

Esta medida de operacionalização pretende garantir a articulação e coordenação entre os instrumentos de natureza estratégica, que determinam diretrizes gerais e de ligação, e as ferramentas normativas e regulamentares que terão um cunho mais operante e de conquista das metas estratégicas definidas pelos primeiros, de forma a constituir-se um todo coeso e adaptado.

Em Portugal, a ausência de estratégias coerentes de aplicação de modelos eficientes e eficazes na prevenção do crime e do vandalismo nos espaços públicos, inibindo ou reduzindo a delinquência através do planeamento urbano e dos espaços públicos, sejam eles espaços verdes ou não, deve ser colmatada. Assim, os IGT portugueses devem, efetivamente, considerar a segurança pública.

O planeamento, incluindo o projeto dos espaços públicos, bem como a referente gestão devem contribuir para a criação de níveis de segurança propiciadores de usos seguros e confortáveis e para reduzir a insegurança urbana, o que implica integrar e articular o desenho como instrumento conceptual da organização e uso do espaço com as necessidades de quem utiliza os espaços públicos e com os diferentes sistemas de segurança. Para tal, deverá ser promovida a criação de um diploma legal dentro da mesma esfera do Código do Urbanismo francês que, no seu artigo L. 111-3-1, prevê que os projetos de ordenamento e a realização dos equipamentos coletivos e dos programas de construção, pela sua importância, localização ou características próprias, possam ter incidências sobre a proteção das pessoas e bens contra

as ameaças e as agressões devem ser objeto de um estudo prévio de segurança pública, permitindo apreciar as suas consequências nessa matéria.

Pretende-se, igualmente, fomentar a criação do estatuto, equivalente ao Decreto n.º 2007-1177, de 3 de agosto, que regulamenta o artigo L. 111-3-1 do Código do Urbanismo de França, para dispor sobre os estudos de impacto de segurança pública.

Destaca-se, também, a necessidade de elaboração de relatórios periódicos sobre o tema em apreço quer pelas autarquias, quer pelos observatórios⁶⁵ institucionais.

Medida 4) Estimular o recurso à concertação e contratualização

Apesar das alterações efetuadas no RJIGT, estabelecidas pelo Decreto-lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, e das sucessivas alterações de que o diploma tem sido alvo, ao nível da concertação e contratualização, cumpre-nos o dever de fomentar e incentivar o recurso a formas cada vez mais exigentes de concertação entre os atores envolvidos, abraçando a contratualização, envolvendo agentes públicos e privados no processo de planeamento urbanístico, rentabilizando oportunidades e condições, bem como promovendo parcerias público-privadas a partir da criação de medidas de incentivo.

A contratualização deve ser realizada mediante instrumentos de planeamento estratégico e constitui, também, uma forma de governança. Assim, o planeamento mais próximo dos cidadãos requer o envolvimento de diversos atores e o reforço da participação pública.

Medida 5) Ajustar ferramentas de gestão urbanística à participação

É essencial a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento do território, que está prevista na legislação nacional e garante um direito constitucional português. Tal envolve a participação de cidadãos ou de associações, de alvitres para a elaboração dos planos. No entanto, os cidadãos ou associações têm, também, o direito de serem informados ou de reclamarem de decisões caso se sintam prejudicados.

Os processos de planeamento participado devem resultar de ações políticas que ajudem o seu desenvolvimento e constituir um fator de diferenciação na concertação e aplicação das políticas de Governo para o território e para a administração interna com foco na segurança urbana.

Medida 6) Criação de novo regime de solos e de fiscalidade urbanística

⁶⁵ Por exemplo, Observatório do Urbanismo (ObsOT/U), observatório do Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT), OSCOT, e dos Relatórios do Estado do Ordenamento do Território (REOT).

Não obstante a publicação do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), no qual se desenvolve a base da política de solos, de ordenamento do território e do urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial (IGT), ainda há um longo caminho a percorrer.

As autarquias carecem de quantidade de solo municipal para o poderem utilizar como influência reguladora de mercado. Dos solos urbanizáveis nos planos verifica-se a falta de terrenos disponíveis para expansões urbanas em tempo e local oportuno.

Índispensável definir medidas de reforço do papel da Administração e dos municípios, em particular para impedir o crescimento inflacionado do preço dos solos. A execução dos planos depende enormemente desta medida, porque só com disponibilidade suficiente de solo para urbanizar e construir é possível executar as propostas dos PMOT. Logo, a problemática da execução destes últimos não pode estar desligada da política de solos. Por outro lado, o fenómeno urbanístico e as operações urbanísticas criam parte dos rendimentos com expressão nas receitas municipais, uma vez que a maioria delas tem origem nos impostos municipais sobre imóveis e nas taxas incidentes sobre operações urbanísticas, o que torna as autarquias indiretamente submissas aos interesses imobiliários.

Assim, crê-se ser fundamental promover a necessidade de os particulares participarem no financiamento da execução dos sistemas gerais das infraestruturas e equipamentos públicos municipais e de a fiscalidade urbanística se transformar num instrumento de melhoria do desenvolvimento urbano.

Face ao exposto, apesar de ter sido realizada a primeira alteração à Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo⁶⁶, é preciso criar um novo regime de fiscalidade urbanística articulado com a lei das finanças locais e adequado às leis de ordenamento e gestão territorial.

Neste contexto, importa ainda realçar que há várias dezenas de anos que, no nosso país, as políticas de urbanismo fomentam o desenvolvimento da urbanização e da habitação. O seu quadro jurídico assenta no princípio da regulamentação segundo o destino dos solos.

A lei organiza uma repartição funcional do espaço, distinguindo as zonas segundo a natureza da atividade seja ela habitação, comércio, serviços ou outra. Contudo, atualmente, as políticas urbanas devem assegurar a harmonia entre estas diferentes funções. Sucede que, na sua aplicação, estas ferramentas se revelam demasiado rígidas, por vezes inaptas, face à evolução e às novas exigências da sociedade, ou centram-se demasiado na planificação espacial, negligenciando as ligações que esta deve estabelecer com as restantes políticas ao nível local, desde os transportes aos grandes equipamentos públicos ou privados que organizam, de facto, os aglomerados urbanos. Propõe-se,

⁶⁶ Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto.

por isso, a criação de ferramentas concertadas e mais adaptadas à realidade.

Medida 7) Fomentar regime de monitorização e avaliação dos PMOT

No processo de planeamento, a monitorização e a avaliação constituem etapas fundamentais, porque permitem avaliar a correção dos resultados obtidos com a aplicação prática do conteúdo de um IGT e definir novos objetivos, metas e atuações, caso os resultados não sejam favoráveis ou não se harmonizem com os expectáveis. Em Portugal, não existe tradição de avaliar os efeitos dos planos, isto é, de monitorizar a sua execução, o que se traduz numa lacuna relevante na dinâmica dos planos, que leva a que se encontrem em vigência instrumentos totalmente desadequados da realidade territorial, os quais não só continuam os objetivos desejados, como travam oportunidades de desenvolvimento.

Deste modo, a monitorização e a avaliação constituem-se como instrumentos imprescindíveis à execução do plano, por contribuírem para a melhoria contínua das propostas nele contidas e o respetivo ajuste a novas circunstâncias.

A monitorização não deve estar dissociada da avaliação, que pode ser executada *ex ante* (*a priori*), *ex post* (*a posteriori*) ou *in continuum* (no decurso do processo).

É desejável aplicar a monitorização e avaliação em todas as escalas de planeamento, com enfoque para os PMOT. No âmbito destes últimos sugere-se a elaboração anual de relatórios internos que espelhem o estado de execução dos PMOT e a sua adequação à realidade, isto é, às dinâmicas territoriais como o ambiente, os aspetos sociais e económicos e a segurança, entre outros fatores relevantes para a autarquia. Caso se verifique a desadequação parcial ou total das normas à realidade, o processo de monitorização e avaliação em planeamento estratégico aconselha a redefinição de metas, objetivos, e o recuo na atuação ou, em casos extremos, a alteração total dos planos.

Na sequência do diploma proposto, equivalente ao artigo L. 111-3-1 do Código do Urbanismo de França e ao Decreto n° 2007-1177, de 3 de agosto, que o regulamenta, para dispor sobre os estudos de impacto de segurança pública, propõe-se que, tal como o mesmo diploma legal, o estudo de impacto de segurança pública contemple:

- a. Um diagnóstico que precise o contexto social e urbano e a interação do projeto e do seu ambiente imediato;
- b. A análise do projeto em relação aos riscos de segurança pública que recaem sobre a operação;
- c. As medidas propostas, no que diz respeito, nomeadamente, ao ordenamento das vias e espaços públicos e, quando o projeto é de uma construção, a implantação, o destino, a natureza, a arquitetura, as dimensões, o saneamento da construção e o ordenamento da sua zona circundante, para:
 - Prevenir e reduzir os riscos de segurança evidenciados no diagnóstico;
 - Facilitar as missões dos serviços policiais e de socorro.

De uma maneira geral verifica-se, por um lado, uma forte separação entre os serviços encarregados da conceção e monitorização do ordenamento do espaço urbano e, por outro, os serviços responsáveis pela gestão quotidiana dos equipamentos urbanos. A cooperação entre os serviços de ordenamento, urbanismo e habitação e entre estes e os serviços responsáveis, ao nível nacional, pelas áreas da segurança pública, da segurança social ou do desporto e juventude, ainda tem carácter excecional, devendo, por isso, ser fomentada, de modo a criar sinergias.

Medida 8) Promover a formação ao nível da CPTED

É imperioso que as entidades que tomam decisões locais se familiarizem com a CPTED, para que as suas decisões não ignorem os princípios de uma conceção adequada. Embora os princípios da CPTED possam parecer simples, a sua implementação requer a orientação de especialistas formados na área. Em alguns países, a Polícia tem um papel fundamental neste sentido, realizando cursos para os responsáveis pela conceção e planeamento urbano, atuando como um órgão técnico responsável pela intervenção CPTED ou como uma componente fundamental no âmbito de equipas multidisciplinares.

Contudo, para que possa existir um trabalho conjunto entre os vários participantes na aplicação de estratégias CPTED, é absolutamente necessário oferecer uma formação nesse âmbito. A formação em CPTED deverá estar presente nos currículos de todos os profissionais, principalmente dos arquitetos, urbanistas, projetistas e elementos policiais, bem como nos programas de formação relacionados com o planeamento, conceção e manutenção, situação que não se verifica em escolas de arquitetura portuguesas, nem no Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, e que deve ser alterada.

Diversos países têm adotado estas estratégias de prevenção criminal criando programas capazes de identificar as condições sociais e físicas que contribuem para o aumento da criminalidade, no sentido de desenvolver ações capazes de as modificar. Em muitos casos, como na Europa, por exemplo, o CPTED é conhecido pela designação *Designing Out Crime* (DOC) ou *Designing Against Crime* (DAC).

5.4.4 Medidas de operacionalização institucionais/organizacionais

As medidas de operacionalização Institucionais/organizacionais são:

Medida 1) Aperfeiçoar a aptidão na tomada de resolução e intervenção da Administração pública na gestão urbana

A maneira de viabilizar a melhoria da capacidade decisória da Administração exige uma verdadeira descentralização, passando o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias em simultâneo com a alocação dos correspondentes recursos financeiros.

Dever-se-á incrementar, efetivamente, o sistema de financiamento das autarquias⁶⁷ com base no regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, que visa assegurar uma permanente coordenação entre a administração central e local no plano financeiro e no que toca ao contributo para o controlo orçamental e para a prevenção da situação de endividamento. É essencial tornar os municípios menos dependentes das receitas provenientes da gestão urbanística, sem prejudicar os atuais níveis globais de financiamento, nem a receita pública.

Sugere-se que a regulamentação do regime de cooperação entre a Administração central e a Administração local, além de reforçar a cooperação com a Administração central e a Administração local, reforce também a cooperação com as entidades públicas e privadas e as parcerias público-privadas (PPP). Devem, ainda, ser reforçados os programas de apoio à desburocratização, à informação e à inovação nos serviços, tal como à formação contínua dos recursos humanos das autarquias locais.

Medida 2) Promover a descentralização de aptidões e atribuições

Urge desenvolver uma efetiva descentralização, mediante a intensificação do processo de transferência de competências para os municípios e freguesias e capacitando-os com recursos para a sua prossecução. Pela sua proximidade com territórios e cidadãos, os municípios possuem um enquadramento excecional enquanto agentes principais do processo de planeamento e gestão urbanística. Assim, esta proximidade com o terreno é considerada fator essencial para uma melhor execução operacional, quer física quer financeira.

Neste sentido, a prevenção da criminalidade deve ser cuidada através de uma forma de inclusão de preocupações de prevenção situacional nas estratégias setoriais, como as estratégias de turismo, transportes, ordenamento do território e urbanismo, desenvolvimento social e económico e política das cidades.

Medida 3) Melhor articulação de políticas e governança

A coesão territorial obriga a um reajustamento da rede administrativa face à atual organização territorial, com implicações nos modelos de tomada de decisão. Deste modo, defendemos que a coesão territorial e o princípio da governança decorrem de uma coesão de formas de ligação institucional mais efetiva, isto é, um quadro institucional mais adequado para a intervenção.

Assim, o desenvolvimento de novos modos de governança deverá iniciar-se com a coordenação entre tutelas setoriais e entre escalas de intervenção. Para melhorar as políticas de governança, é imprescindível fomentar a consistência das políticas, sobretudo nos critérios da eficiência, equidade e sustentabilidade.

Quando estamos perante zonas carenciadas, para as quais a procura de investimentos privados e o estabelecimento de PPP são

⁶⁷ De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, “O setor local está sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, que expressamente o refiram.”

fundamentais, o desenvolvimento de soluções inovadoras de governança é muito importante. É o caso da realização de parcerias públicas e público-privadas, tendo em conta tornar as pessoas, os espaços, e os objetos menos vulneráveis ao crime, devendo, para o resultado, ser criado um fundo de apoio financeiro exclusivo no âmbito da estratégia nacional de prevenção criminal, promovendo-se, sempre que possível, resoluções locais para problemas locais.

Medida 4) Desenvolver processos de gestão urbanística partilhada nos vários níveis da Administração

De forma a reforçar a capacidade efetiva de intervenção da administração territorial e a aumentar a qualidade e eficácia das políticas de ambiente, ordenamento, segurança e desenvolvimento territorial, é imperativo desenvolver processos de partilha das atribuições e competências territoriais.

Medida 5) Valorizar a gestão urbanística municipal

Deve valorizar-se o planeamento e a gestão urbanística municipal, estabelecendo o urbanismo e a gestão urbanística como competência municipal fulcral, a realizar nos termos e condições constantes da legislação, dos PDM e dos regulamentos municipais. É determinante haver uma gestão urbanística com qualidade decorrente de competências técnicas para a correta aplicação das ferramentas jurídicas (legais e regulamentares), de modo a potenciar a dinamização do sistema territorial, a sua eficiência, transparência e legalidade.

Para a excelência da gestão urbanística municipal é fundamental instruírem-se programas de formação de quadros técnicos intervenientes no processo da gestão urbanística, definindo-se as competências técnicas e o quadro de responsabilização dos membros das equipas.

Medida 6) Investir na formação especializada de quadros técnicos

A qualificação e formação dos quadros técnicos são determinantes para conceber a gestão urbanística e as estruturas administrativas que, no quotidiano, desenvolvem competências no terreno. As competências técnico-profissionais compreendem a promoção da qualidade dos procedimentos administrativos, do simples entendimento das normas legais e regulamentares a aplicar até à capacidade discernir os problemas colocados.

A qualificação para a valorização dos recursos humanos é, pois, essencial no âmbito da modernização e complementaridade da eficiência da administração territorial e da sua capacidade para fazer face aos sucessivos desafios.

Quanto à escala local do ordenamento do território e urbanismo, deve ser considerada a formação e nomeação de Oficiais das forças de segurança especializados em arquitetura e segurança, de forma a integrarem equipas conjuntas nas câmaras municipais responsáveis pela emissão de pareceres técnicos vinculativos sobre projetos de arquitetura, planeamento e ordenamento do espaço urbano, de acordo com a legislação específica sobre segurança urbana.

Medida 7) Fomentar a simplificação do processo organizacional

Deve atuar-se na redefinição dos modos de inter-relação administrativa que devem pautar-se pela ideia de concertação de interesses e não pelo caminho do confronto.

Esta medida de operacionalização consiste na proposta de promover a simplificação organizacional e deve envolver a redução das entidades consideradas demasiadas no procedimento. Além disso, implica a enunciação de estratégias de concertação entre as diferentes entidades intervenientes no processo organizacional, de modo a obter ganhos de eficiência nas decisões dos poderes públicos e a abandonar, definitivamente, a ideia de que a sua ação no âmbito territorial é um entrave à atuação dos agentes económicos.

Medida 8) Adotar os novos procedimentos administrativos às TIC e criar novas estruturas técnicas

É necessário criar estruturas técnicas adequadas à modernização dos procedimentos, com recurso às Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC), designadamente através de programas de gestão documental, estruturas operativas de gestão processual e informatização de processos e plataformas de georreferenciação, e alargar essas ferramentas e meios a todos os procedimentos administrativos, de modo progressivo, em prol da celeridade e eficiência.

Medida 9) Alargar o recurso aos instrumentos informais de planeamento

Pretende-se estimular o recurso a mecanismos informais de planeamento como sejam os protocolos a celebrar entre promotores e municípios. Destacam-se os contratos de desenvolvimento urbano estabelecidos no RJGT⁶⁸, pelo qual os particulares se associam à administração e executam eles próprios o processo de planeamento.

Inclui-se no âmbito desta Medida 9 a criação de um modelo do tipo *Secured By Design* (SBD) – i.e. um selo de qualidade –, semelhante ao existente no Reino Unido, com o qual se promove a integração da segurança pública nos projetos de arquitetura e dos espaços exteriores, facilitando a intervenção dos gestores de segurança.

Inclui-se ainda a fixação de prémios de seguro pelas companhias seguradoras. Além disso, é desejável a criação de um concurso anual para a melhor conceção preventiva, de modo a promover o estímulo desta temática. Este prémio recompensaria o projeto de ordenamento ou de construção que melhor tivesse integrado as preocupações de prevenção da delinquência.

No nosso país, a emissão de autorizações de ordenamento e de construções urbanas não está dependente da consulta de serviços especializados na área da segurança pública nem da prevenção da criminalidade geral. Ao contrário, no Reino Unido ou nos Países Baixos, as

⁶⁸ Desde o DL 380/99, de 2 de setembro até ao DL 80/2015, de 14 de maio (que aprova até à data a última revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial), o RJGT foi sendo sucessivamente alterado.

autorizações de construção para os projetos imobiliários de uma certa importância devem obter o parecer favorável de um oficial de polícia especialmente formado para o efeito (*architecture liaison officer*).

Medida 10) Criar estruturas de coordenação e concertação estratégica entre as entidades centrais e locais

Deverão ser constituídos núcleos de coordenação e concertação que possibilitem a articulação da execução das medidas de política e proporcionem espaços de mediação entre os diversos intervenientes nos processos de planeamento e gestão territorial (departamentos da Administração do Estado, autarquias locais, outras instituições públicas e privadas), de forma a concertar posições e contratualizar soluções e procedimentos que, de um modo profícuo, agilizem o processo operacional local.

No caso de certos requisitos urbanos, deverá contar-se com um núcleo policial, o qual deve ser estabelecido como uma obrigatoriedade a contemplar no planeamento de urbanizações ou equipamentos públicos de grande dimensão, mediante o projeto e a obra de uma unidade policial de raiz, tendo em conta a redução do impacto para a segurança pública.

Medida 11) Promover um sistema de fiscalização eficaz

Considera-se que há a reformular as estruturas fiscalizadoras no âmbito territorial, a fim de tornar o sistema de gestão mais eficiente, eficaz e operativo. Sobretudo ao nível municipal, considera-se positiva a criação de uma estrutura própria de fiscalização no âmbito do ordenamento do território distinta dos sistemas de fiscalização gerais, através da formação de técnicos qualificados com o adequado conhecimento de normas e IGT em vigor em determinadas áreas de atuação, possibilitando a identificação de não conformidades que exigem uma intervenção sancionatória da autarquia.

Propõe-se que seja legalmente obrigatória a realização de estudos de impacto de segurança pública, em termos análogos aos estudos de impacto ambiental, para projetos de grande dimensão ou com determinado intuito.

Medida 12) Fomentar incentivos aos cidadãos e empresas

Deverá ser fomentada a instituição de incentivos aos cidadãos e empresas que respeitam normas de prevenção criminal situacional, diminuindo, por exemplo, os prémios de seguro e a criação de prémios nacionais de urbanismo, arquitetura paisagista e *design* de utensílios domésticos, veículos e outros objetos que possam ser usados como instrumento ou alvo de crime; bem como a criação de certificações de segurança, tipo Secure By Design (SBD) a aplicar a espaços, estabelecimentos ou objetos.

5.4.5 Medidas culturais para uma diferente operacionalização

As medidas a considerar podem ser:

Medida 1) Configuração de uma visão estratégica e prospetiva da qualidade do espaço público urbano

Na sociedade complexa e em rápida mudança perante um futuro contingente, como é aquela em que vivemos, é de salientar a necessidade de encarar, cada vez mais, o planeamento e a gestão urbana em termos prospetivos, apelando às mais avançadas metodologias do planeamento estratégico, dado que o atual planeamento urbanístico funcionalista está a perder operacionalidade. É preciso encarar o território enquanto pólo dinamizador de atividades e elemento/espaço integrado onde se podem antecipar tendências e oportunidades.

Para tal, é fundamental que ocorram profundas mudanças de atitude no modo como os portugueses encaram, projetam e transformam o território, as cidades e os bairros. Essa nova atitude deve assentar numa visão estratégica e prospetiva onde o fator de segurança também seja planeado, concertadamente, com o ordenamento do território.

Deste modo, propõe-se a criação de uma estratégia global e integrada de prevenção da criminalidade, que inclua uma vertente de prevenção situacional, orientada, designadamente, para a conceção e ordenamento do espaço e do património integrado, tendo em vista prevenir ou reduzir a potencialidade da prática de crimes.

Medida 2) Promoção da cultura cívica urbana

Reparámos numa ausência de cultura cívica valorizadora do território, em geral, e das cidades, em particular, assente no desconhecimento dos problemas que nos assolam, na fraca participação dos cidadãos e, por vezes, na incapacidade técnica das instituições e dos agentes mais diretamente abrangidos.

Deverá existir uma intensa revisão das relações com os ecossistemas ambientais. O desenvolvimento sustentável do território e das cidades, em particular, em termos de segurança, ambientais, económicos e sociais no respeito pelos recursos e valores naturais, ecológicos, humanos e patrimoniais, tem de ser uma das influências a distinguir, forçosamente, nas políticas públicas.

Assim, pensa-se como essencial a criação de um programa de ação expresso num Plano de Valorização Territorial com carácter integrado e dispondo de um âmbito territorial local.

Medida 3) Consciencialização da génese do território como bem comum e dos respetivos impactos individuais na segurança e qualidade de vida dos habitantes

Há que fomentar a consciencialização da natureza comum do território, isto é, como pertença de todos nós, e que, dessa forma, tem implicações diretas na qualidade de vida dos cidadãos. Sugere-se a constituição de gabinetes locais que fomentem ações de sensibilização destinadas a impulsionar o ato de consciencializar para a necessidade de zelar e valorizar o território nas mais diversas vertentes: ambiental; social; cultural; segurança; e urbana. Aí poderão ser desenvolvidas iniciativas, programas e ações comuns conducentes a melhorar o ordenamento do território ao nível local, de modo a gerar e sedimentar a consciencialização de que este bem de todos nós se reflete, direta e

indiretamente, na qualidade de vida dos indivíduos.

Medida 4) Desenvolvimento da criação de uma cidadania efetiva e proativa

Com as medidas anteriores, procura-se mobilizar uma opinião pública sólida e uma cidadania exigente e participativa nos processos de planeamento e salvaguarda, para que haja uma cidadania, informada, proativa, interessada e exigente nas questões territoriais, considerando que é aí que reside a solução. Contudo, verifica-se que, na generalidade, os cidadãos não nutrem preocupações com o território, pelo inerente ordenamento e pelo meio ambiente, nem sequer pela rua em que habitam, e, conjuntamente, não possuem qualquer informação sobre as iniciativas que são levadas a cabo pelo poder central e local.

Urge divulgar, assertivamente, as iniciativas territoriais, à escala nacional e à escala local, promovendo a divulgação, informação, formação, transparência e auscultação da opinião pública. De facto, só cidadãos mais informados e com o conhecimento concreto das questões territoriais se poderão tornar mais exigentes, participativos, apresentando sugestões e reclamações, com intervenções e participações de forma proativa nestes processos territoriais.

Face ao exposto, e como exemplo pragmático de uma iniciativa territorial de escala local que se pode realizar, propõe-se:

1. A criação - no âmbito dos órgãos de polícia criminal, e prossequindo os objetivos de prevenção consagrados na nova lei de política criminal -, de grupos de agentes de prevenção criminal incumbidos de prestarem aconselhamento de prevenção situacional aos habitantes e transeuntes, especialmente nos bairros com índices de criminalidade e de sentimento de medo e de insegurança mais expressivos;
2. A aprovação de um manual de procedimentos destinado aos habitantes e utilizadores de espaços e equipamentos públicos, tendo por objetivo fulcral a adoção de hábitos e medidas de prevenção situacional quer da própria pessoa quer dos seus bens patrimoniais.

Destaca-se, também, a necessidade de a comunicação social ter um papel ativo na prevenção do crime graças ao impacto que tem na sociedade, uma vez que ocupam um lugar de destaque na comunicação, partilha de informação e divulgação na sociedade. Acreditamos que, mediante o estabelecimento de uma relação inclusiva, interativa e democrática com as diferentes fontes dos *media*, existe lugar para resultados positivos em termos de prevenção da criminalidade.

Sintetizando, a comunicação social é elementar na promoção e sucesso de estratégias políticas, pelo que devem ser estabelecidas parcerias que podem envolver governos, ONG e jornalistas que se dedicam localmente a este tipo de problemáticas, a fim de estimular o "*jornalismo cívico*" e a participação na prevenção do crime.

Medida 5) Limitar multiplicação legislativa de forma avulsa

Nos últimos anos, no âmbito do ordenamento do território e do urbanismo, tem sido absurdamente elevada a produção legislativa, contribuindo para consequências danosas na perspectiva da segurança jurídica. Importa, assim, restaurar a confiança dos destinatários nas normas do ordenamento do território e do urbanismo, sustendo a tendência para a criação avulsa de nova legislação e promovendo, sim, uma avaliação global da legislação em vigor, com vista à renovação de diplomas obsoletos, ou desadequados, promovendo a clarificação, simplificação e atualização de conceitos e normas e publicando diplomas de acessível compreensão pelos utilizadores designados para orientá-los na aplicação legislativa e regulamentar.

6 | CONCLUSÃO

“É sempre prudente olhar em frente, mas é difícil olhar para mais longe do que pode ver-se.”

Winston Churchill

O modo de fazer viver as cidades passa pelo estudo, planeamento, regulação, controlo e gestão das mesmas, cujo processo envolve equipas multidisciplinares dos vários ramos do saber: urbanismo, arquitetura, arquitetura paisagista e das ciências sociais. A isto acresce, naturalmente, uma dimensão política e administrativa indispensável à coerência da organização e funcionamento dos sistemas urbanos.

No mundo globalizado em que vivemos, assistimos, nas últimas décadas, à mudança do paradigma da construção do território local que são as cidades. Isto decorre, além de causas como a migração e as relações sociais, de outros fatores que contribuem para a desagregação das cidades: o crescimento de grandes superfícies comerciais que alteram o seu modo de funcionamento, a alteração do uso e das funções dos centros históricos e a sua crescente desertificação, a gentrificação e a mobilidade da população residente. Em consequência, o espaço público apresenta, também, sinais e marcas de uma transformação que é tanto um sinal de mudança como um sinal de crise.

Em muitas situações, o seu uso deixou de ser seguro ou, pelo menos, passou a ser feito como se a segurança tivesse deixado de ser um elemento presente. O que acentua a importância da abordagem das questões da segurança dos espaços públicos no quadro da reflexão permanente feita pelo urbanismo acerca do modo como se organizam, projetam, usam e gerem aqueles espaços.

Seguiu-se o caminho de procura das relações que o urbanismo pode e deve manter com as questões da segurança e do uso seguro, procurando alargar os seus domínios de ação e contribuir para soluções urbanísticas que permitam promover a segurança pública como um bem essencial e, consequentemente, a cidade segura.

Acreditamos que o tipo e a natureza das situações de maior incidência de práticas criminais e transgressões mantêm alguma relação com as morfologias urbanas e, nomeadamente, com expressões territoriais onde a falta de coerência formal e funcional é mais evidente. A realidade urbana sobre a qual trabalhamos mostra-nos, assim, que há um caminho a percorrer relativamente à conceção e estruturação dos tecidos urbanos e, por conseguinte, ao quadro normativo que delimita e regula o planeamento e a gestão urbana. Enquadrando nisto a operacionalização do planeamento, relativamente à construção, reabilitação e gestão das áreas residenciais da cidade, à sua reabilitação e regeneração urbanística, económica e social, com integração dos sistemas de mobilidade e de transportes públicos, numa perspetiva de prevenção criminal e de sustentabilidade social e ambiental.

O conceito CPTED, enquanto modelo operativo de prevenção criminal através do desenho urbano, torna possível incentivar a vivência dos espaços públicos, integrando neles condições naturais de segurança através da contribuição para as relações de vizinhança residencial, tornando-os verdadeiramente amigáveis e mais disponíveis para um uso continuado e despreocupado; caso contrário, não bastará o reforço do policiamento para suprir o que resulta de múltiplos fatores que estão para além das ações correntes de manutenção da ordem cívica. De facto, e como conclusão preliminar, a segurança não é uma questão exclusiva do foro policial, ela resulta da conjugação de fatores urbanísticos, territoriais e funcionais, da morfologia, qualificação e modo de uso dos espaços e das realidades sociais dos espaços habitados na cidade estruturada e coerente e nas periferias resultantes tanto da fragmentação urbana como da desarticulação funcional.

A qualificação urbana, como resultado da coerência das realizações urbanísticas, é um fator de segurança global e de uso seguro dos espaços públicos e um contributo para a qualidade de vida das populações. A articulação das questões de segurança com o urbanismo coloca algumas questões que se centram, essencialmente, em 3 pilares interdependentes:

- a. **Mediação** – No sentido de “como intervir” quer no programa quer nas várias escalas do planeamento quer no projeto, bem como, num momento posterior, na gestão do espaço público e, consequentemente, na respetiva monitorização, a qual deve funcionar, também, como instrumento da gestão urbana.
- b. **Conforto** – Como criar bem-estar, o que passa bastante pela criação de fatores de atratividade do uso dos espaços públicos e de promoção e reforço da sua segurança.
- c. **Cooperação** – Entre autoridades e entidades administrativas e envolvimento de agentes sociais diversificados com vista à criação e implementação de medidas de ação por entidades públicas e privadas.

O espaço público une e divide, atrai e repele, e é vulnerável em várias frentes, e o seu uso está sujeito a modas e a circunstâncias temporais que fazem com que não seja possível pensar num espaço com características iguais para sempre.

O objetivo de alcançar um espaço público urbano apto a desempenhar todas as funções que lhe são inerentes e a valorizar as suas potencialidades suscita um conjunto de respostas céleres e eficazes para os desafios sistemáticos que se lhe colocam. Daqui ressalta a necessidade urgente de desenvolver respostas estratégicas, utilizando instrumentos de planeamento e de gestão urbanística adequados, destinados a promover a qualidade dos espaços públicos e a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos.

Do ponto de vista concetual e metodológico, os conceitos e abordagens subjacentes ao planeamento e gestão urbana não sofreram alterações significativas, nas últimas décadas. Tal facto explica, em parte, a ocorrência de situações e realidades urbanas que, no quadro de transformações económicas, sociais e territoriais rápidas, não poderão ser, atempadamente, e de modo adequado, acompanhadas ou reguladas por intervenções urbanísticas apropriadas.

Procurou-se, por isso, realizar uma análise crítica do sistema de segurança urbana, lançando a reflexão sobre os principais problemas existentes no âmbito deste sistema e integrando nela uma análise das recentes alterações legislativas e mudanças de perspectiva ocorridas. Com isso pretendeu-se, também, apresentar contributos para a reformulação do sistema, de forma a corrigir as problemáticas diagnosticadas.

A análise crítica e a segurança em espaços públicos urbanos tiveram por base a investigação e pesquisa bibliográfica, na perspetiva programática, e a recolha e o confronto de experiências várias que, na sua diversidade, permitiram apontar para caminhos idênticos a outros que, noutros quadrantes e situações, resultam de investigações e experiências similares. Na análise crítica realizada, propôs-se, essencialmente, sistematizar e definir os principais tipos de deficiências identificadas no sistema de planeamento e gestão urbana relativamente à segurança, classificando-as depois em três núcleos básicos de disfunções, ou seja, de não conformidades, segundo uma metodologia e um sistema de avaliação especificamente criados para o efeito e designados por: normativas; institucionais e organizacionais; e culturais.

No âmbito desta obra, coube, também, uma reflexão sobre a questão que se prende com o modo como poderemos manter o espaço público urbano mais coerente, integrado, eficaz e, conseqüentemente, concretizar a cidade segura. Esta é, aliás, a questão a que pretendemos dar resposta com o presente trabalho, definindo diversos contributos reflexivos tendentes a colmatar as não conformidades existentes no sistema de planeamento e gestão urbana. Pretendeu-se assumir ao longo de todo o percurso evolutivo e de aprendizagem uma atitude reflexiva, de que resultou a proposta de uma estratégia de ação para um uso urbano seguro do espaço público.

Para isso, foi definida uma metodologia conducente à definição de medidas direcionadas para a superação das não conformidades, também designadas de disfunções do sistema de planeamento e gestão urbana, com vista à segurança efetiva que uma cidade segura oferece. Essa metodologia baseia-se na definição de pilares estratégicos de ação (pilares de atuação) e em medidas de operacionalização prática a concretizar (ações práticas), objetivas e de cariz operativo.

Deste modo, pretende-se contribuir para sanar os principais problemas de segurança urbana, de modo a dar resposta às exigências atuais de um desenho urbano sustentado. Numa perspetiva que integra, na mesma atitude proativa, o urbanismo, as políticas públicas de segurança e a gestão urbana, incluindo-se nesta as ações de prevenção e controlo da criminalidade por parte das forças policiais. Sempre com o objetivo de dar resposta ao problema em análise, que tem como foco, para prevenção do crime e incividades, o ambiente urbano, consideravelmente condicionado pelas morfologias, modo de uso e formas de estruturação funcional, o que nos permitiu apresentar um modelo da triangulação da prevenção criminal no espaço público urbano, na qual defendemos que o ponto fulcral da criminalidade está na cidade e na qualidade dos espaços urbanos que influenciam a qualidade de vida dos cidadãos.

A reflexão sobre as temáticas expostas permitiu uma visão abrangente e alargada dos conteúdos e preparou uma análise crítica de caráter programático dos principais problemas de segurança urbana referentes ao contexto português. Considerando a interdisciplinaridade do tema

e as áreas com ele relacionadas, tal constituiu uma tarefa que revelou a importância da transversalidade disciplinar na definição do foco principal das problemáticas em questão e das insuficiências do atual sistema de planeamento e gestão urbana para as tratar de forma adequada; isto é, permitindo que os processos de urbanização e de gestão urbana integrem, desde o início, as questões da segurança e do uso seguro como fatores de qualificação urbana e da promoção da qualidade de vida das populações.

Procurou-se, assim, sobretudo que o diagnóstico das problemáticas, deficiências e disfunções efetuado, tal como a definição de medidas conducentes à sua superação, pudessem eleger uma fonte de conformidades – boas práticas – para a prevenção da criminalidade através do desenho urbano. No sentido de uma dialética proativa entre o desenho e o uso seguro a ser tida em conta pelas entidades intervenientes no planeamento e gestão dos espaços públicos, nomeadamente a administração central, as forças policiais, a administração local, as organizações sociais, a sociedade civil, os construtores e os promotores imobiliários.

A investigação realizada permitiu, assim, concluir que podemos estabelecer uma ligação entre a organização e a morfologia urbana e a disponibilidade dos espaços públicos para a prática de crimes e de transgressões sociais que reduzem os níveis de segurança do espaço habitado. O que, no plano das preocupações urbanísticas, reforça a importância da qualidade dos projetos urbanos e do desenho dos espaços públicos para a promoção da segurança e do uso seguro e para a sua maior atratividade. Mostra também que as questões da segurança não são unicamente sociais, nem são um exclusivo de determinados grupos ou áreas urbanas.

O caminho para alcançar a prevenção criminal através do desenho urbano de modo coerente e sustentado será um longo e marcado por necessárias e onerosas dificuldades. Crê-se que, com toda a mudança registada neste domínio, se começa agora a percorrer tal caminho, em busca de soluções ágeis, expeditas, eficazes e eficientes, e de formas de conceção, construção, gestão e manutenção do espaço público urbano mais estratégicas e capazes de resolver os problemas que a sociedade quotidianamente reclama.

As reflexões e medidas de operacionalização explanadas constituem contributos com sugestões e recomendações, umas de alcance limitado, outras com propostas de alterações e mudanças, as quais se espera que tenham utilidade efetiva na adoção de novos paradigmas de urbanização de gestão urbana. Sendo certo que a adoção das medidas propostas compreenderá, essencialmente, um empenho conjunto e uma atuação planeada e articulada entre os vários atores envolvidos no processo, designadamente as várias entidades públicas e privadas implicadas no planeamento e gestão da cidade. Nessa circunstância, emerge a necessidade de aproximação das diferentes partes envolvidas no processo da segurança urbana, dos moradores, às organizações não governamentais, às autoridades administrativas, às forças policiais e de segurança pública e ao Governo.

Apesar das diversas medidas de operacionalização propostas se apresentarem em várias escalas e modos de desempenho, desde procedimentos legislativos, normativos, ou administrativos até à obra de construção, reabilitação, requalificação e recuperação do espaço público urbano, de forma a torná-lo seguro, o planeamento urbanístico e a cuidada gestão urbana são a base para a prevenção e inibição da

prática do crime e de incivildades que são a base para a prevenção da cidade segura.

Uma nova atitude face às realidades urbanas, no que toca à definição das políticas de descentralização e de desconcentração administrativas, à desburocratização e à eficiência, aliadas a uma cultura de consciencialização pública das questões da criminalidade e segurança urbana, é uma parte importante das ações a empreender para a promoção da segurança urbana. A ação da comunicação social, sem dramatismos nem uma exploração desajustada da ocorrência de situações de insegurança urbana, é parte desse processo. Face ao exposto, poderemos ter uma sociedade mais segura e mais justa, na qual os custos associados ao crime sejam reduzidos, com evidentes efeitos positivos na redução dos encargos públicos e no aumento da competitividade urbana, que é fator de desenvolvimento económico e de melhoria das condições nas cidades e nas suas periferias.

Contudo, o ciclo evolutivo e continuado da dinâmica dos espaços públicos e as alterações de usos e ou funções a que se encontram sujeitos, ao longo do tempo, face à necessidade de responder às solicitações dos seus utilizadores, implicarão uma análise contínua da adequação e adaptação de medidas propostas a tais agentes, de modo a manterem a sua atualidade e pertinência.

Será, também, determinante como condição de aplicabilidade das medidas preconizadas, iniciar uma nova abordagem de intervenção administrativa pública e de governação. Assim, considera-se fulcral ultrapassar os défices de articulação e de cooperação entre os poderes públicos, entre estes e os agentes privados, em subordinação a uma estratégia de modernização e eficiência da gestão urbana. Só deste modo é possível sarar as debilidades do sistema de segurança urbana.

Fundamental para a ampla operatividade das medidas propostas é a constituição de estruturas que fomentem a cooperação e a concertação, efetuem os investimentos indispensáveis e procedam a uma monitorização e avaliação do desenvolvimento do espaço público urbano.

Finalmente, mas não sem menos importância, o conjunto das considerações definidas será necessariamente potenciado pelas funções das instituições que gerem o espaço público, cabendo a estas a definição de políticas interventivas e dinamizadoras da cidade, assentes na perspetiva da descentralização, desburocratização, eficiência, concertação, contratualização e participação, em prol de uma melhor governança.

Em suma, almeja-se que o presente trabalho constitua um contributo para uma longa caminhada na procura incessante de um sistema de segurança urbana mais eficiente, coerente e sustentável, assente na qualificação do espaço público e na adoção de políticas que potenciem e estimulem o seu uso pela população e promovam a cidade segura.

Assim, esta obra, desenvolvida na sequência da investigação realizada, permite apontar para a necessidade do desenvolvimento de uma nova cultura de segurança assente na prevenção da criminalidade mediante o esclarecimento dos cidadãos, como veículo para uma maior consciência e responsabilidade; uma ferramenta para a satisfação e qualidade de vida; um escudo para o civismo; e uma via para o entendimento e cidadania, com redução do custo do crime.

A segurança urbana é o resultado de um conjunto alargado de políticas, atitudes e comportamentos e baseia-se na interdisciplinaridade da organização e gestão dos espaços urbanos. Para a operacionalização destes princípios, a existência de manuais de boas práticas relativamente à integração das normas de segurança no planeamento e na gestão das cidades, com base em recomendações de projeto inspiradas nos critérios do CPTED, deverá, por isso, acompanhar a produção dos documentos urbanísticos que suportam a organização e transformação do território e do uso do solo.

Neste sentido, atrás estão enunciadas uma série de bases para a elaboração de um guia de boas práticas que se constitua como uma ferramenta de apoio ao desenho e gestão de espaços urbanos, numa perspetiva de segurança pública e de qualificação dos espaços ajustados e de reforço da coesão social.

Outro aspeto a considerar incide na introdução de processos de avaliação prévia do impacto na segurança urbana da aprovação e construção de grandes blocos edificados e de grandes conjuntos urbanos. Algo que poderá ser conseguido com uma maior intimidade de ação entre a gestão urbana municipal e as forças policiais na sua ação de prevenção e controlo da criminalidade e de apoio ao cidadão.

Com estas recomendações, pretende-se contribuir para o reforço da coesão social e territorial e dos níveis de segurança das nossas cidades.

Como conclusão, importa referir que a análise espacial dos registos de ocorrências criminais e de transgressões mostrou que o modo como se estrutura o território, especialmente em áreas de transição morfológica e funcional e em espaços com características de não-lugares, influencia a segurança do seu uso ou a perceção que se tem dessa segurança. Como ponto de partida, esta conclusão conduz a que, no quadro atual da organização e funcionamento das cidades, entendidas estas na sua expressão funcional alargada, se torne evidente a necessidade de uma atenção redobrada às questões da organização e qualificação dos espaços públicos.

A proposta de organização de um guia de boas práticas, orientador do planeamento e projeto urbano e dos espaços públicos vai nesse sentido, tendo o conjunto de orientações sido apresentado com essa finalidade.

O reconhecimento da importância da integração das questões da segurança e do uso seguro do espaço público nos processos de urbanização e gestão urbana implica uma profunda reflexão sobre o modo como se organiza e estrutura a prática urbanística e a gestão do território. A interdisciplinaridade que tal implica, conferindo um sentido de transversalidade às relações entre as áreas disciplinares envolvidas, exige, também, uma melhor articulação entre os diferentes níveis da administração pública e o reconhecimento da segurança como uma questão de cidadania e urbanidade. Sem ela, o uso do espaço público torna-se difícil, reduz-se a vida em comunidade e fragiliza-se a coesão social que, só por si, é também um fator de segurança.

As cidades são espaços sociais onde as relações humanas constituem o cimento agregador de que depende a qualidade dos espaços habitados e usados e o conforto ambiental. Neste contexto de entendimento das cidades como ecossistemas complexos onde se cruzam fatores naturais e humanos, a sensação de segurança é um fator determinante da qualidade dos espaços urbanos.

Razão para que, no domínio do urbanismo, a segurança urbana represente um papel relevante na composição dos espaços, na sua articulação funcional, nas circulações e percursos e nas relações entre os espaços construídos e os espaços abertos. Mais do que a segurança em si, a sensação de segurança condiciona o modo como se usam as cidades, como se desfrutam os espaços livres e se estabelecem as relações entre as pessoas. Por isso, o desenho das cidades, a configuração dos espaços e a articulação entre eles, ao dar forma a tecidos imbricados de relações, de fluxos e de sensações, não pode deixar de considerar a segurança como um pressuposto da sua funcionalidade e conforto. Viver confortavelmente as e nas cidades depende disso.

Por tudo isto, trazer as questões da segurança urbana para o interior dos debates sobre a organização e a forma das cidades, e aproveitá-las para melhorar a qualidade de vida urbana, é um contributo significativo para um urbanismo mais exigente e mais contributivo para a coesão social. A apropriação não segregada dos espaços públicos que cada um usar com o conforto que a sensação de segurança permite, resulta de projetos urbanos abertos e capazes de articular modos diferenciados de uso e de fruição.

Aos urbanistas, compete tornar as cidades mais confortáveis, mais funcionais, mais disponíveis para a apropriação e fruição coletivas e para o reforço da coesão social; desenhando-as e redesenhando-as para que, a cada momento, respondam às necessidades e expectativas de quem nelas vive, trabalha ou visita. A segurança urbana é, neste quadro, um dos fatores que mais contribuem para isso.

A publicação deste livro da arquiteta paisagista Elisabete Moura Barreiros Ferreira, na sequência da sua tese de doutoramento em Urbanismo que tive o prazer de orientar, é, neste sentido, um contributo muito interessante para a discussão das questões emergentes que, como a segurança urbana, são desafios novos para quem projeta, renova, gere, faz e refaz as cidades onde vivemos.

Leonel Fadigas

Professor aposentado da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Bibliografia

- ABOTT, A. (1997). "Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School". *Social Forces*, 75(4), 1149-1182.
- AGRA, C. (2002). Prefácio. In *O cidadão, o Crime e o Estado*. Lisboa: Editorial Notícias.
- AGRA, C., Fonseca, E., & Quintas, J. (1999a). "Dimensões da Criminalidade no Porto - parte I". *OlhareSeguros*, 1(1).
- AGRA, C., Quintas, J. & Fonseca, E. (1999b). "Dimensões da Criminalidade no Porto - parte II". *OlhareSeguros*, 1(2).
- AGRA, C., Quintas, J. & Fonseca, E. (2000). "Dimensões da Criminalidade no Porto - parte III". *OlhareSeguros*, 2(1).
- ALEXANDER, C. (1977). *A Pattern Language*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- AKERS, C., & Kaukinen, C. (2009). "The Police Reporting Behavior of Intimate Partner Violence Victims". *Journal of family violence*, 24(3), 159.
- ALAT, Z. (2006). "News Coverage of Violence Against Women". *Feminist Media Studies*, 6(3) 295-314.
- ALVES CORREIA, F. (2004). *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Legislação Básica)* (6ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina. Maio.
- ANDRESEN, M. A. (2014). *Environmental criminology: Evolution, theory and practice*. Routledge.
- ANGEL, S. (1968). *Discouraging Crime Through City Planning*. (Dissertação de doutoramento). Institute of Urban and Regional Development, 1968.
- ARAÚJO, D. (2009). Ciclos de Conferências Segurança e Defesa. *Novos desafios para a segurança interna: Contratos Locais de Segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- ARGAN, G. (1993). *História da Arte como História da Cidade*. São Paulo: Martins Fontes.
- ASCHER, F. (1995). *Metapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob.
- ASCHER, F. (1998). *Acerca do Futuro da Cidade*. Oeiras : Coleção Geografias, Edições Celta.
- ASCHER, F. (2010). *Novos Princípios do Urbanismo Seguido de Novos Compromissos Urbanos*. Prefácio de Nuno Portas. Lisboa: Livros Horizonte.
- AUGÉ, M. (1992). *Los No Lugares - Espacios del Anonimato - Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- AZMI, D. I., Karim, H. A., & Amin, M. Z. (2012). "Comparing the walking behaviour between urban and rural residents". *Procedias – Social and Behavioral Sciences*, 68, 406-416.
- BABBIE, E. R. (2007). *The Practice of Social Research* (11.ª ed.). Belmont: Thomson Wadsworth.
- BACHMAN, R. (1998). "The Factors Related to Rape Reporting Behavior and Arrest: New Evidence from the National Crime Victimization Survey". *Criminal Justice and Behavior*, 25, 8-29.
- BARABÁS, A. T. (2014). "Victimisation and fear of crime". *European Police Science and Research Bulletin*, 20-23.
- BAUMER, E. P. (2006). "Neighbourhood disadvantage and police notification by victims of violence". *Criminology*, 40(3), 579-616.
- BEATO, F., & Claudio, C. (2000). "Determining Factors of Criminality in Minas Gerais". *Brazilian Review of Social Sciences*, 1, 159-173.
- BEATO, F., & Claudio, C. (2001). "Acción y Estrategia de Las Organizaciones Policiales". In H. Frühling & A. Candina (Org.), *Policía, sociedad y estado: modernización y reforma policial en America del Sur* (pp. 39-56). Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- BECKER, G. S. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- BECKER, G. S. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education* (2.ª ed.). Nova Iorque: Columbia University Press.
- BENNETT, T., & Wright, R. (1984). *Burglars on burglary: prevention and the offender*, Aldershot: Hants, England: Gower.

- BICKMAN, L., & Rosenbaum, D. P. (1977). "Crime Reporting as a Function of Bystander Encouragement, Surveillance, and Credibility". *Journal of Personality and Social Psychology*, 35(8), 577–586.
- BORJA, J. (2003). *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- BOWLES, R., Reyes, M. G., & Garoupa, N. (2009). "Crime Reporting Decisions and the Costs of Crime". *European Journal on Criminal Policy and Research*. Springer, 15(4) (Nov.), 365–377.
- BOX, S., Hale, C., & Andrews, G. (1988). "Explaining Fear of Crime", *British Journal Criminal*, 28(3), 340–356.
- BRANDÃO ALVES, F. (2003). *Avaliação da Qualidade do Espaço Público Urbano. Proposta Metodológica*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Janeiro.
- BRANDÃO, P., & Remesar, A. (2000). *O Espaço Público e a Interdisciplinaridade*. Lisboa: Centro Português de Design.
- BRANDÃO, P., Carrelo, M., & Águas, S. (2002). *O Chão da Cidade – Guia de Avaliação do Design de Espaço Público*, Lisboa: Centro Português de Design.
- BRANDÃO, P., & Remesar, A. (2004). *Design Urbano Inclusivo: Uma Experiência de Projecto em Marvila "Fragmentos e Nexos"*. Lisboa: Centro Português de Design.
- BRANTINGHAM, P.J., & Brantingham, P.L. (1978). "A theoretical model of crime site selection". In M. Krohn & R.L. Akers (Eds.), *Crime, law, and sanctions*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- BRANTINGHAM, P. J. & Brantingham P. L. (1981). *Environmental criminology*. United States: Sage Publications, Inc.
- BROWN, M. (1996). "The portrayal of violence in the media: impacts and implications for policy". *Trends & issues in crime and criminal justice*, 55 (Jun.). Australian Institute of Criminology.
- BRE (2008a). Curso apresentado por Tim Pascoe. *Building Safer Communities: Place making by Designing and Managing out Crime*. Acedido em 14 de maio de 2009, em <http://www.bre.co.uk/eventdetails.jsp?id=2253> 17 October 2008.
- BRE (2008b). Curso apresentado por Tim Pascoe. *Building Safer Communities: Problem solving by Managing Crime and the Fear of Crime*. Acedido em 14 de maio de 2009, em <http://www.bre.co.uk/eventdetails.jsp?id=2255> 20 October 2008.
- BRE (2008c). Curso apresentado por Tim Pascoe: *Building Safer Communities: Tackling Anti Social Behaviour*. Acedido em 14 de maio de 2009, em <http://www.bre.co.uk/eventdetails.jsp?id=2257> 24 October 2008.
- CAMPOS, M. B. (1997). *Strategic Spaces: Patterns of use in public squares of the City of London. International spaces syntax symposium*, Vol. II (pp. 26.1–26.11.). Urban themes, 1. Proceedings...
- CANHOTO, C. I. (2010). *Políticas públicas de segurança – novo paradigma*. Dissertação para obtenção do grau de mestre em Ciência Política. Aveiro: Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas. Universidade de Aveiro.
- CARLI, V., Capobianco, L., & Sagant, V. (2008). *The Media, Crime Prevention and Urban Safety: A brief discussion on media influence and areas for further exploration*. Acedido em 23 de setembro de 2010, em http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/The_Media__Crime_Prevention_and_Urban_Safety_ANG.pdf
- CARRILHO, M. J. (2008). "A Situação Demográfica Recente em Portugal", *Revista de Estudos Demográficos*, 44, 35–80. Lisboa: INE.
- CARRILHO, M. J. (2010). "A Situação Demográfica Recente em Portugal", *Revista de Estudos Demográficos*, 48, 101–145. Lisboa: INE.
- CARVALHO, A. (2015). *A segurança urbana e o desenho do espaço público: contributos para a prevenção do crime e de incivilidades*. (Dissertação de mestrado). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- CARVALHO, J. (2003), *Ordenar a Cidade*. Coimbra: Quarteto Editora.

- CASANOVA, J. L. (2001). "Ambiente Urbano – Representações Sociais e Cidadania – Concepções, problemas e responsabilidades ambientais em Lisboa". *Cidades, Comunidades e Territórios*, 2(Jun). CET – ISCTE.
- CASTRO, A. (2002). "Espaços Públicos, Coexistência Social e Civilidade – Contributos Para Uma Reflexão Sobre os Espaços Públicos Urbanos". *Cidades, Comunidades e Territórios*, 5(Dez). CET – ISCTE.
- CHOAY, F. (1965), *L'urbanisme, Utopies et Realités: Une Anthologie*. Paris: Éditions du Seuil.
- CHUECA-GOITIA, F. (1982), *Breve História do Urbanismo* (1.ª ed.). Lisboa: Editorial Presença.
- CIDRAIS, A. (1998). *O Marketing Territorial Aplicado Às Cidades Médias Portuguesas: Os casos de Évora e Portalegre*. Fevereiro. Lisboa: Departamento de Geografia da Faculdade Letras – Universidade de Lisboa.
- CLARKE, R., & FELSON, M. (1993), *Routine activity and rational choice*. New Brunswick/ Londres: Transaction Publishers.
- CLARKE, R. V. (1995). "Situational crime prevention". In M. Tony & D. Farrington (Org.) *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 19 (pp. 91-150). Chicago: University of Chicago Press.
- CLARKE, R. (Ed.). (1997). *Situational crime prevention*. Albany, NI: Harrow and Heston, Publishers.
- CML (2009), *Relatório do Estado do Ordenamento do Território REOT. Versão preliminar*. Acedido em 29 de maio de 2012, em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1238771728M4oRB5tc6VI17GV4.pdf>.
- COELHO, A. B. (2009). "Entre Casa e Cidade, a Humanização do Habitar". *Opúsculo 18 — Pequenas Construções Literárias sobre Arquitectura*. Porto: Dafne Editora.
- COELHO, A. B. (2011). Sobre uma Cidade Amiga do Peão (i): espaços pedonais estruturados e estruturadores da cidade. Acedido em 15 de setembro de 2011, em http://infohabitar.blogspot.com/2011_07_10_archive.html
- COELHO, C. D. (coord.)(2008). *A Praça em Portugal. Inventário de Espaço Público – Continente*. Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa. DGOTDU.
- COETZER, C. (2003). *Crime Prevention in Neighbourhoods*. Pretória: University of South Africa.
- COHEN, M. A. (2005). *The Cost of Crime and Justice*. Nova Iorque: Routledge.
- COLQUHOUN, I. (2004). *Design Out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities*. Oxford: Architectural Press.
- Constituição da República Portuguesa* (VII revisão constitucional - 2005). Acedido em 15 de setembro de 2011, em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.
- CORNISH, D. B., & Clarke, R. V. (1986). "Situational Prevention, Displacement of Crime and Rational Choice Theory". In K. Heal & G. Laycock (Eds.), *Situational Crime Prevention: From Theory into Practice*. Londres: Her Majesty's Stationery Office.
- CORNISH, D. B., & Clarke, R. V. (1987). "Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory". In H. Stuart & W. Einstader (Eds.), *The Criminology Theory Reader*. (pp. 45-56). Nova Iorque: New York University Press.
- CORREIA, P. V. D., & Costa Lobo, I. M. (2003). *A Nova Carta de Atenas 2003. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI*. Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Associação de Urbanistas Portugueses (AUP).
- COSTA LOBO, M., Pardal, S. C., Correia, P. V. D., & Sousa Lobo, M. (1993). *Normas Urbanísticas, Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos, Ordenamento Agro-Florestal*. Vol. III. Lisboa: DGOTDU – UTL.
- COSTA LOBO, M., Pardal, S. C., Correia, P. V. D., & Sousa Lobo, M. (1995). *Normas Urbanísticas, Princípios e Conceitos Fundamentais*. Vol. I (2ª ed.). Lisboa: DGOTDU – UTL.
- COSTA LOBO, M. (1999). *Planeamento regional e urbano*. Lisboa: Universidade Aberta

- COTTA, F. A. (2005). "A Crise da Modernidade e a Insegurança Social". *Revista de Humanidades*, 7(14). In <http://www.seol.com.br/mneme>.
City of Virginia Beach. Crime Prevention Through Environmental Design: general guidelines for designing safer communities. (2000). Acedido em 15 de setembro de 2011, em <http://www.humanics-es.com/cpted.pdf>. 23.
- CLEMENTE, P. J. L. (2006). "A Polícia em Portugal". *Colecção Cadernos INA*, 26. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Commission of The European Communities (2008). *Preparing Europe's digital future - i2010 Mid-Term Review*. Bruxelas.
- CURIEL, R. P. & Bishop, S. R. (2016). *A metric of the difference between perception of security and victimization rates*. *Crime Science*, 5(1), 1-15.
- COZENS, P., Hillier D., & Prescott, G. (1999). "The Sustainable and the Criminogenic. The Case for New-Build Housing Projects in Britain". *Property Management*, 17(3), 252-261.
- 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". *Cities*, 19(2), 129-137. Amesterdão: Elsevier Science.
- COZENS, P., Pascoe, T., & Hillier, D. (2004). "The Policy and Practice of Secured By Design (SBD)". *Crime Prevention and Community Safety: an International Journal*, 6 (1), 13-29.
- COZENS, P., Saville, G., & Hillier, D. (2005). "Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED): a review and modern bibliography". *Journal of Property Management*, 23(5), 328-356.
- COZENS, P. (2005). Designing Out Crime – "From evidence to action". Comunicação apresentada em *Delivering crime prevention: making the evidence work*, 21-22 novembro. Sydney.
- COZENS, P. (2008). *Crime Prevention Through Environmental Criminology and Crime Analysis*. In Richard Wortley e Lorraine Mazerolle, Willain Publishing.
- Crime Prevention Through Environmental Design - Guidebook. National Crime Prevention Council de Singapura*. (2003). Acedido em 23 de setembro de 2008, em <http://www.ncpc.gov.sg/pdf/CPTED%20Guidebook.pdf>.
- CROWE, T. D. (1991). *Crime Prevention Through Environmental Design: applications of architectural design and space management concepts*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- CRUCHO DE ALMEIDA, M. R. (1998). *Vitimação e Insegurança no Concelho de Lisboa*. Lisboa: GEPMJ.
- CURWELL, S. (2005). Construction of the Urban Environment. In S. Curwell, M. Deakin & M. Symes (Org.). *Sustainable urban development*. Nova Iorque: Routledge.
- CZABAŃSKI, J. (2008). *Estimates of Cost of Crime: History, Methodologies, and Implications*. Springer, XII.
- DALTON, N. (2001). "Fractional Configurational Analysis and a Solution to the Manhattan Problem". *Internationalspaces Syntax Symposium*, 3, 26.1-26.13. Atlanta: Proceedings...
- DANTAS, A. C. (1997). Planejamento Urbano nos anos 90: Negociações entre as esferas pública e privada. (Dissertação de mestrado em planejamento urbano e regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007).
- DAUNTON, M. (2000). *The Cambridge Urban History of Britain: 1840-1950*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAVIS, M. (1998). *Ecology of Fear: Los Angeles and the imagination of disaster*. Nova Iorque: Metropolitan Books.
- DGOTDU (1997). *Sistema Urbano Nacional. Cidades médias e Dinâmicas Territoriais*. Lisboa.
- DGOTDU (2000). *Vocabulário de Ordenamento do Território*, Colecção Informação 5. Direcção de Serviços de Estudos e Planeamentos Estratégicos. Lisboa.
- DGOTDU (2007). *Vocabulário de Termos e Conceitos do Ordenamento do Território*. Colecção Informação 8. Lisboa: Europress.
- DIXON, T. L., & Azocar, C. L. (2007). "Priming Crime and Activating Blackness: Understanding the Psychological Impact of the Overrepresentation of Blacks

- as Lawbreakers on Television News". *Journal of Communication*, 57(2), 229- 253.
- DUBOIS, J. (2002). Media Coverage of Organized Crime: Impact on Public Opinion?. Acedido em 14 de maio de 2009, em http://www.rcmp-grc.gc.ca/ccaps/media_e.htm.
- ENGELSTOFT, S., & Jensen-Butler, C. (1992). "Environment and environmental planning. The Copenhagen metropolitan region". *Working Paper do Institut for Statskundskab, Institute of Political Science*. Dinamarca.
- ERICSON, R., Baranek, P., & Chan, J. (1991). "Representing Order: Crime, Law and Justice". *The News Media*. University of Toronto. Toronto: Press/Buckingham.
- ESTEVES, A. I. P. (1999). *A Criminalidade na Cidade de Lisboa – Uma Geografia de Insegurança*. Lisboa: Edições Colibri.
- FADIGAS, L. (2010). *Urbanismo e Natureza – Os Desafios*. Lisboa: Edições Silabo.
- FADIGAS, L. (2015). *Urbanismo e Território - As Políticas Públicas*. Lisboa: Edições Silabo.
- FADIGAS, L. (2017). *Território e Poder – O uso, as políticas e o ordenamento*. Lisboa: Edições Silabo.
- FADIGAS, L., Barreiros Ferreira, E. M., & Vacas de Carvalho, L. (2010). "A Coesão Social nos Espaços Urbanos e a Segurança Nacional". In *Actas do I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*.
- FELSON, M. (1994). *Crime and Everyday Life*. Thousand Oaks, Califórnia: Pine Forge Press.
- FERNANDES, L., & Neves, T. (1999). "Periferias Urbanas, Sentimento de Insegurança e Controlo Social", *Insegurança Urbana na Cidade do Porto. Estudos Interdisciplinares*. Vol. V. Observatório Permanente de Segurança (policopiado). Porto.
- FERNANDES, L. (2003). "A Imagem Predatória da Cidade". *Etnografias Urbanas*. Lisboa: Celta, 53-62.
- FERNANDES, L. (2004). "Bases Ecosociais do Sentimento de Insegurança", *Educação, Sociedade e Culturas*, 21, 93-112.
- FERNANDES, L. F. (2005). "As 'novas' Ameaças Como Instrumento de Mutação do Conceito 'segurança'". In M. Valente (Coord.), *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 123-152). Coimbra: Edições Almedina.
- FERNANDES, L. F. (2006). "A prevenção da criminalidade". In M. Valente (Coord.), *II Colóquio de Segurança Interna* (pp. 69-117). Coimbra: Edições Almedina.
- FERNANDES, M. C. (2007). Urbanismo, Arquitectura e Segurança. In M. Valente (Coord.), *Urbanismo, segurança e Lei Tomo I* (pp. 97-120). Coimbra: Editora Almedina.
- FERRÃO, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FERREIRA, E. M. B. (2013). *Segurança e Prevenção da Criminalidade em espaços Públicos: a dialética proativa entre o desenho urbano e uso seguro*. (Tese de doutoramento). Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa.
- FERREIRA, V. M. (2001). "Protagonismo Urbano e Projecto de Cidade – A Condição Pública e Patrimonial das Cidades". *Cidades, Comunidades e Territórios*, 2 (Jun). CET – ISCTE.
- FERREIRA, V. M., Castro, A., Seixas, J. et al. (2002). "Morfologias Urbanas e Espaços Públicos na Metrópole de Lisboa". *Cidades, Comunidades e Territórios*, 5 (Dez). CET – ISCTE.
- FONSECA, F. J. S. (2010). *A Evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal na Era da Globalização*. (Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2010).
- FORSYTH, A., & Musacchio, L. R. (2005). *Designing Small Parks: A Manual for Addressing Social and Ecological Concerns*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- FREITAS, L. P. C. (2011). *Influência do Desenho Urbano na Insegurança da Cidade - Uma proposta para o bairro da Cova da Moura*. (Dissertação de

- Mestrado em Arquitectura, Instituto Superior Técnico - Universidade Técnica de Lisboa, 2011).
- GAMMAN, L., & Pascoe, T. (2004a). Seeing is Believing: notes toward a visual methodology and manifesto for Crime Prevention Through Environmental Design. *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*, 6 (4), 9-18.
- GAMMAN, L., & Pascoe, T. (2004b). "Design Out Crime? Using Practice-based Models of the Design Process", *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*, 6(4), 37-56.
- GARLAND, D. (1998). "Les Contradictions de La Société Punitive: Le Cas Britannique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 124, 49-67.
- GAROUPA, N. (2001). "Optimal Law Enforcement When Victims are Rational Players". *Economics of Governance*, 2(3), 231-242.
- GASPAR, J. (1975). "Estudo Geográfico das Aglomerações Urbanas em Portugal Continental", *Finisterra*, 10(19), 107-152.
- GILLING, D., & Barton, A. (1997). "Crime Prevention and Community Safety: A New Home for Social Policy?" *Critical Social Policy*, No. 52, Vol. 17(3), August.
- GILLING, D. (1999). "Community Safety: A critique". In M. Brogden (Ed.), *The British Criminology Conferences: Selected Proceedings. Vol.2. British Criminology Conference, 15-19 July 1997*. Belfast: Queens University.
- GILLIAM, F., D., & Iyengar, S. (2000). "Prime Suspects: The Influence of Local Television News on the Viewing Public". *American Journal of Political Science* 44 (3), 560.
- GIRÃO, A. A. (1954a). *Origens e Evolução do Urbanismo em Portugal*. *Revista do Centro de Estudos Demográficos*, 1, 39-77. Lisboa: INE.
- GIRÃO, A. A. (1954b), *População Rural e População Urbana em Portugal*. *Boletim da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização*, 2, 49-54. Lisboa: M.O.P., republ. no *Boletim do Centro de Estudos Geográficos*, Coimbra, 2 (12, 13), 1956, 67-76.
- GOMES, P. V. (2006). "Cooperação policial internacional: o paradigma da União Europeia". In M. Valente (Coord.), *II Colóquio de Segurança Interna* (pp. 227-284). Coimbra: Edições Almedina.
- GOMES, P. V. (2007). "A Prevenção Criminal Através do Ordenamento do Espaço Urbano: Subsídios Para uma Agenda Nacional". In M. Valente (Coord.), *Urbanismo. Segurança e Lei- Tomo I* (pp. 61-80). Coimbra: Editora Almedina.
- GONÇALVES, J. (2005). *Os Espaços Públicos na Reconfiguração Física e Social da Cidade*. (Dissertação de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2005).
- GOUVEIA, J. B., & Pereira, R. (Coord.) (2007). *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Graffiti hurts and keep America beautiful. (2003). *Graffiti Prevention: Tips for Businesses*. Acedido em 29 de maio de 2012, em http://www.graffitihurts.org/learn_more/bustips.pdf.
- HACKLER, J. C. (2007). *Canadian Criminology. Strategies and Perspectives*, (4ª ed.). Toronto: Pearson Prentice Hall.
- HAUGHTON, G., & Hunter, C. (1994). *Sustainable cities*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- HALL, S. (1978). *Policing the Crisis*. Londres: Macmillan.
- HARVEY, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.
- HUBBARD, J. C., & DeFleur, M. L. (1975). "Mass Media Influences on Public Conceptions of Social Problems". *Social Problems*, 23(1) 22-34.
- HEITOR, T. V. (1997). *A Vulnerabilidade do Espaço em Chelas: Uma Abordagem Sintáctica*. (Dissertação de Doutoramento em Engenharia do Território, Instituto Superior Técnico - Universidade Técnica de Lisboa, 1997).
- HEITOR, T. V. (2007). "Insegurança em Meio Urbano: O Espaço na Mediação de Oportunidades Delituosas". *Psicologia*, Vol. XXI. Lisboa: Edições Colibri.
- HEITOR, T. V. (2009). "(In)Segurança em Zonas de Residências. O Espaço da Oportunidade". In M. Valente (Coord.), *Urbanismo. Segurança e Lei- Tomo II*

(pp. 129-144). Coimbra: Edições Almedina.

HILLIER, B., & Hanson, J. (1984). *The Social Logic of Space*. Cambridge: Cambridge University Press.

HILLIER, B., Burdett, R., Peponis, J., & Penn, A. (1987). "Creating Life: Or, does Architecture determine anything?". *Arch. & Comport.*, 3(3), 233-250. Lausanne.

HILLIER, B. (1996). *Space Is The Machine – a configurational theory of architecture*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

HILLIER, B. (2001). "A theory of the city as object, or how the spatial laws mediate the social construction of urban space". *International Spaces Syntax Symposium*, 3, 02.1-02.14. Atlanta: Proceedings...

HILLIER, B. (2002). "Can Streets be made Safe?". *Urban Design International*, 9, 31-45.

HILLIER, B. (2007). *Space is the machine: a configurational theory of architecture*. Space Syntax: Londres.

HINKLE, J. C. (2015). "Emotional fear of crime vs perceived safety and risk: Implications for measuring "fear" and testing the broken windows thesis". *American Journal of Criminal Justice*, 49(1), 147-168.

INDOVINA, F. (2002). "O Espaço Público: Tópicos sobre a sua Mudança". *Cidades, Comunidades e Territórios*, 5(12), CET – ISCTE.

INE (2011). *Censos 2011- Resultados provisórios*. Acedido em 3 de janeiro de 2012, em

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=129675729&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt.

JACOBS, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. EUA: Random House, Vintage Books.

JEFFERY, C. R. (1971). *Crime Prevention Through Environmental Design*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

JOHNSON, B. D., Williams, T., Dei, K. A., & Sanabria, H. (1990). "Drug Abuse in the Inner City: Impact on hard-drug users and the community". In J. Q. Wilson e M. Tonry. *Drugs and Crime. Crime and Justice, Vol. 13* (pp. 9-67). University of Chicago Press.

JOHNSON, C. & Mathews, B. P. (1997). "An evaluation of consumers' interpretation of satisfaction". *Proceedings of the Academy of Marketing Conference* (pp. 527 -538). Manchester Metropolitan University.

JOCE (2001), *Jornal oficial das Comunidades Europeias*, n.º 153 de 8 de junho.

LAKATOS, E.M. & Marconi, M.A. (2007). *Fundamentos de metodologia científica*, (6ª ed.). São Paulo: Atlas

LAMAS, J. M. R. G. (2000). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*, (2ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

LANDAUER, P. (2009). "*L'Architect La Ville et la Secutité – La ville en Débat*". Paris: Presses Universitaires de France.

LE BRETON, D. (1995). *Antropologia del Cuerpo y Mordernidad*. Buenos Aires: Nueva Vision.

LEVY, A. (2005). "Formes Urbaines et Significations: Morphologie Urbaine", *Espaces et Sociétés*, 122, 25-48.

LYNCH, K. (1960). *A Imagem da Cidade*. Lisboa: Edições 70.

LOURENÇO, N., & Lisboa, M. (1993). "Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança". *Textos*, 1991-92/1992-93. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários (CEJ).

LOURENÇO, N., & Lisboa, M. (1998). *Dez Anos de Crime em Portugal. Análise longitudinal da criminalidade participada às polícias (1984-1993)*, Lisboa: Edição do Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários.

LOURENÇO, N., Cabral, C. C., Machado, P., & Duque, J. (2006). *Apresentação Pública do Relatório Preliminar do Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Relatório Final – Modelo e cenários. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa.

LOURENÇO, N. (2010). "O Custo Social e Económico do Crime - Introdução à análise dos impactes do crime nas vítimas e na sociedade". *Pela Lei e pela Grei – Revista da Guarda Nacional Republicana - Conhecer*, XXII(88), 50-55.

- LUEDTKE, G., & Associates. (1970). *Crime and the Physical City: Neighborhood Design Techniques for Crime Reduction*. Washington DC. U.S. Department of Justice.
- MACHADO, C. (2004). *Crime e Insegurança. Discursos do medo, imagens do outro*. Lisboa: Editorial Notícias.
- MACHADO, P. (2006). "Insegurança Urbana: Questões de proximidade e distanciamento ao problema social". *Encontro Cidade para o cidadão. O planeamento de pormenor em questão - Textos de opinião*, 9. Ordem dos Arquitectos.
- MACHADO, P., Pereira, A, Rebelo, M., Menezes, M., Craveiro, J. *et al.* (2007). *Metrópoles Seguras: Bases para uma intervenção multisectorial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto*, (3 volumes), Relatório 114/2007. Lisboa: LNEC.
- MACHADO, P. (2008). "Abordagem Sócio-Ecológica do Comportamento Anti-social em Meio Urbano". *Actas do VI Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.
- MACHADO, P. (2009). Uma análise sociológica de algumas questões relativas à segurança pública. Evolução e principais tendências em Portugal. Direcção Geral da Administração Interna – Ministério da Administração Interna.
- MACHADO, P. (2010a). "Reflectindo Sobre o Conceito de Envelhecimento Activo, Pensando no Envelhecimento em Meio Urbano". *Fórum Sociológico-CESNOVA*. Série II (2007), 17(Fev.), 53-63.
- MACHADO, P. (2010b). L'amélioration de L'espace Public et les Enjeux de la Civilité. *Sociologia on Line, Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, 1(4).
- MACHADO, P & Neves, A.V. (Coord.). (2011). *Segurança pública e desenvolvimento urbano, a prevenção do crime através do espaço construído*. Série Política de cidades, 7. Lisboa: DGOTDU.
- MADANIPOUR, A. (1999). "Why Are the Design and Development of Public Spaces Significant for Cities?" *Environment and Planning B: Planning and Design*, 26(6), 879–891.
- MALHEIROS, J. M. (Coord.), Mendes, M. (Coord.), Barbosa, C. E., Silva, S. B., Schiltz, A. *et al.* (2007). *Espaços e Expressões de Conflito e Tensão entre Autóctones, Minorias Migrantes e Não Migrantes na Área Metropolitana de Lisboa*. Colecção Estudos do Observatório da Imigração, 22. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).
- MARAT-MENDES, T. (2006). "Os aspectos morfológicos da periferia urbana portuguesa. Um contributo para a construção de um modelo de crescimento urbano sustentável". *XII Congresso Ibero-americano de Urbanismo. Salamanca, Espanha, 16, 17 e 18 de outubro*. Acedido em 20 de abril de 2012, em http://iscte-iul.academia.edu/TeresaMaratMendes/Papers/102209/Os_aspectos_morfologicos_da_periferia_urbana_portuguesa._Um_contributo_para_a_construcao_de_um_modelo_de_crescimento_urbano_sustentavel
- MARAT-MENDES, T. (2007), "Measuring urban form: a methodological sustainable appraisal approach". *Ecopolis, Revealing and Enhancing Sustainable Design. Cities, Design & Sustainability Series 3*, 49-58. Dimitra Babalis ed.
- MARZBALI, M. H., Abdullah, A., Razak, N.A., & Tilaki, M.J.M. (2011). "A review of the effectiveness of crime prevention by design approaches towards sustainable development". *Journal of Sustainable Development*, 4(1), 160-172.
- MEDEIROS, V. A., Holanda, F. R. B., & Trigueiros, E.B. F. (2003). "From Compact Colonial Villages to Sparse Metropolis: Investigating grid integration, compactness and form of the integration core in Brazilian cities". *International Spaces Syntax Symposium*, 4, 12.1-12.16. Londres: Proceedings...
- MIRANDA, J. (2002): *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial - A Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos*. Coimbra Editora.
- MORIN, E. (1996). *O problema Epistemológico da Complexidade*. Publicações Europa-América.
- MOZAS, J., & Fernández, A. (2006). *Density – New Collective Housing*. A+T Density Series.

- MUMFORD, L. (1964). *La Cité à Travers l'Histoire*. Paris: Seuil.
- NARCISO, C. (2009). "Espaço Público: ação política e práticas de apropriação. Conceito e precedências". *Estudos e pesquisas em psicologia - UERJ, RJ*, 9(2), 265-291.
- NEWMAN, G., Clarke, R. & Shoham, S. G. (1997), *Rational choice and situational crime prevention*. Ashgate: Dartmouth Publishing Company Limited.
- NEWMAN, O. (1972). *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Nova Iorque: McMillan.
- NEWMAN, O. (1996). *Creating Defensible Space*. Nova Iorque: Institute of Community Design Analysis, US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- NGOBO, P.V. (1997). "Qualité Perçue et Satisfaction des Consommateurs: un état des recherches". *Revue Française du Marketing*, 163(3), 67-79.
- OLIVER, R. L. (1997). *Satisfaction: a Behavioral Perspective on the Consumer*. McGraw-Hill.
- OLIVER, R. L. (1980). "A Cognitive Model of Antecedents and Consequences of Satisfaction Decisions". *Journal of Marketing Research*, 17 (4) (nov.) 460-469.
- ONU. (2010). *World Population Prospect: the 2009 Revision and World Urbanization Prospects: the 2009 Revision*. Nova Iorque: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat.
- PARTIDÁRIO, M. R. (2000). *Indicadores de Qualidade de Ambiente Urbano*, (2ª ed.). Coleção Estudos 4. Lisboa: DGOTDU
- PARASURAMAN, A., Zeithaml, V.A., & Berry, L.L. (1985). "A conceptual Model of service quality and its implication for future research". *Journal of Marketing*, 49(April), 41-50.
- PARDAL, S. C., Correia, P. V. D., & Costa Lobo, M. (1998), *Normas Urbanísticas, Desenho Urbano Apreciação de Planos Perímetros Urbanos. Vol. II*. (2ª ed.). Lisboa: DGOTDU – UTL.
- PARK, Burgess, & McKenzie, R. (1925). *The City. Suggestions for the Investigation of Human Nature in the Urban Environment*. Chicago: University of Chicago Press.
- PASCOE, T. (1998). "Crime Auditing & Analysis - Strategies for the Crime & Disorder Bill". Comunicação apresentada na BRE National Conference. 25 set. Londres, Reino Unido.
- PASCOE T. (1997). "CPTED a Risk Management Tool for the Future". Comunicação apresentada na 2nd International CPTED Conference. 2-5 dez.. Orlando, Florida, EUA.
- PASCOE, T., & Topping, P. (1997). "Secure By Design: Assessing the basis of the scheme". *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*. Spring/Summer.
- PIAGET, J. (2002). *O Comportamento, Motor da Evolução*. Porto: Rés.
- PIAGET, J. (2000). *Seis Estudos de Psicologia*. Lisboa: Dom Quixote.
- POPPER, K. (1999). *O Mito do Contexto. Em defesa da ciência e da racionalidade*. Edições 70.
- POPPER, K. (2003). *Conjecturas e Refutações*, de Karl Popper, Coimbra: Almedina,
- PORTAS, N., Domingues, A., & Cabral, J. (2003). *Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PRETECEILLE, E. (1998). *Mutations Urbaines et Politiques Locales. Vol.1*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine. Institut de Recherche sur les Sociétés Contemporaines.
- PUNTER, J., & Carmona, M. (2007), *The Design Dimension of Planning. Theory, content and best practice for design policies*. Routledge: Oxon.
- Relatório Anual de Segurança Interna* (2017), Acedido em 14 de março de 2019, em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=9f0d7743-7d45-40f3-8cf2-e448600f3af6>.

- Relatório Anual de Segurança Interna* (2011), Acedido em 3 de maio de 2012, em http://www.portugal.gov.pt/media/555724/2012-03-30_relato_anual_seguran_a_interna.pdf.
- Relatório Anual de Segurança Interna* (2010). Acedido em 23 de setembro de 2011, em http://www.portugal.gov.pt/media/564302/rasi_2010.pdf.
- Relatório Anual de Segurança Interna* (2009). Acedido em 15 de junho de 2010, em http://www.portugal.gov.pt/media/564305/rasi_2009.pdf.
- Relatório Anual de Segurança Interna* (2008). Acedido em 14 de maio de 2009, em http://www.portugal.gov.pt/media/564308/rasi_2008.pdf.
- RIBEIRO, O. (1969). "Prémio Metodológico ao Estudo das Pequenas Cidades Portuguesas", *Finisterra*, 4(7), 64-75.
- ROBERT, P. (2002). *O Cidadão, o Crime e o Estado*, Editorial Notícias.
- ROBINSON, M. B. (1999). "The Theoretical Development of 'CPTED': 25 years of responses to C. Ray Jeffery". In W. Laufer & F. ADLER, F. (Org.), *The Criminology of Criminal Law, Advances in Criminological Theory, Vol. 8*. New Brunswick, EUA: Transaction Publishers.
- ROCHÉ, S. (1993). *Le Sentiment d'Insécurité*. Paris: Presses Universitaires de France.
- ROCHÉ, S. (1994). *Insécurité et Libertés*. Paris: Seuil.
- ROCHÉ, S. (1996). *La Société Incivile*. Paris: Seuil.
- ROGERS, T. (s.d.). *Towards an Analytical Framework on Fear of Crime and its Relationship to Print Media Reportage*. Acedido em 12 de abril de 2012, em http://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.714091/file/8rogers.pdf.
- SACCO, V. F. (2000). "News that Counts: Newspaper Images of Crime and Victimization Statistics". *Criminologie*, 33 (1).
- SALGUEIRO, E. (1997), *Internacionalização, Reestruturação Económica e Produção de Novas Marginalidades na Região de Lisboa, Relatório final do projecto de Investigação*. Lisboa: DGOTDU/JNICT.
- SALGUEIRO, T. B. (1999). *A cidade em Portugal, uma Geografia Urbana*, (3.ª ed.). Lisboa: Edições Afrontamento.
- SALGUEIRO, T. B. (2000). "Fragmentação e Exclusão nas Metrópoles", *Sociedade e Território*, 30.
- SAMPAIO, A. M. C. G. O. (2007). *Design Against Crime - Prevenção situacional do crime em espaço urbano*. (Dissertação de Mestrado em Design, Materiais e Gestão do Produto, Departamento de Comunicação e Arte – Universidade de Aveiro, 2007).
- SAMPSON, R. J. (2002). "Transcending Tradition: New Directions in Community Research, Chicago Style". *Criminology*, 40(2), 213-230.
- SANTOS, M. (1986). "Espacio y Método". *Geocritica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*, 65 (set.) Barcelona: Pulicacions i Edicions UB.
- SANTOS, M. (1996). *Metamorfosis del Espacio Habitado*. Barcelona: Oikos-tau.
- SANTOS, M. (2000). *La Naturaleza del Espacio*, Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona: Editorial Ariel.
- SARMENTO, C. M. (2006). "Poder e Identidade – Desafios de Segurança". In M. Valente (Coord.), *II Colóquio de Segurança Interna* (pp. 155-168). Coimbra: Edições Almedina.
- SARMENTO, C. M. (2010), *Política & Segurança - Novas Configurações do Poder*, prefácio de Adriano Moreira. Lisboa: Centro de Investigação do Inst. Ciên. Pol. e Segurança Interna e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- SAVILLE, G., & Cleveland, G. (1998). "Second Generation CPTED: an Antidote to the Social Y2K Virus of Urban Design". Comunicação apresentada na 3ª Conferência Internacional da Associação CPTED. Washington.
- SAVILLE, G. (1996). "Situational Crime Prevention as Responsible Urban Design". *Plan*. 36(2), 27-28. Ottawa, Canadá: Canadian Institute of Planners.
- SAVILLE, G. (1995). *Crime Problems, Community Solutions: Environmental Criminology as a Developing Prevention Strategy*. Port Moody, B.C.: AAG Publications.
- SCHISSEL, B. (1997). *Blaming Children: Youth Crime, Moral Panic and the Politics of Hate*, Fernwood Publishing Co., Ltd.

- SOCZKA, L. (1984). *Espaço Urbano e Comportamentos Agressivos – da Etologia à Psicologia Ambiental*. Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
- SOCZKA, L., & Machado, P. (1990). *Os trajectos escolares das crianças de um bairro degradado de Lisboa – Contributos para uma leitura Sócio-Ecológica das Respostas Escolares da Musgueira Sul*. Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
- SERDOURA, F. M., & Silva, F. N. (2006). “Espaço Público. Lugar de Vida Urbana”. *Pluris*. Acedido em 29 de abril de 2012, em http://utl.academia.edu/FranciscoSerdoura/Papers/369628/ESPACO_PUBLICO._LUGAR_DE_VIDA_URBANA.
- SERDOURA, F. M. (2006). *Espaço Público, Vida Pública – O caso do Parque das Nações*. (Dissertação de Doutoramento em Planeamento Regional e Urbano, Instituto Superior Técnico – Universidade Técnica de Lisboa, 2006).
- SERDOURA, F. M. (2007). “As Dimensões do Espaço Urbano Público”. *Artitextos*, 5, 144-156.
- SERDOURA, F. M. (2008). “A Emergência de Novas Centralidades: O caso de Lisboa”. *Minerva*, 5(2) 187-196. Acedido em 19 de maio de 2012, em http://utl.academia.edu/FranciscoSerdoura/Papers/369630/A_EMERGENCIA_DE_NOVAS_CENTRALIDADES_O_CASO_DE_LISBOA.
- SERDOURA, F. M., & Almeida, H. (2010). “Small Open Spaces. Liveable spaces”. Comunicação apresentada na 4th Luso-Brazilian conference on Urban, Regional, Integrated and Sustainable Planning.
- SERPA, A. (2004). “Espaço Público e Acessibilidade: notas para uma abordagem geográfica”. Revista *Geosp – Espaço e Tempo*, 15, 21-37. São Paulo.
- SHAFTOE, H., & Read, T. (2005). “Planning Out Crime: The application of science or an act of faith?”. In N. Tilley (Org.), *Crime Prevention and Community Safety* (pp.71-106). Willan Publishing.
- SIMÕES, G. R. C. (2001). Subsídios para Análise da Distribuição e Afecção da Polícia de Segurança Pública na Área Metropolitana de Lisboa. (Dissertação de licenciatura, ISCPSI, 2001).
- SIMÕES, J. F. (2002). “Cidade para todos”. *Sociedade e Território*, 33 (Fev.).
- SIMÕES, J. M. H. (2002). “Planeamento/Ordenamento”. In *Gestão Urbana: Passado, Presente, Futuro* (pp. 130-156). Lisboa: Ed. Parque Expo'98, S.A.
- SIMÕES, J. M. H. (2007). “Jorge Gaspar: Geógrafo, Professor”. *Geophilia: o Sentir e os Sentidos da Geografia* (pp. 17-61). Lisboa: Ed. Centro de Estudos Geográficos.
- SIMÕES, J. M. (2008). “Paisagens Urbanas e Sociabilização”. In E. M. Barreiros Ferreira (Coord.) *Actas. Património Paisagístico: os caminhos da Transversalidade*, Colóquio, 12 de outubro de 2007 (pp. 113-117). Lisboa: Ed. Associação Portuguesa dos Arquitectos Paisagistas.
- SITTE, C. (1980). “Construcción de ciudades según principios artísticos”. Viena, 1889, in George R. Collins y Christiane C. Collins, “*Camillo Sitte y el nacimiento del urbanismo moderno*”. Barcelona: Gustavo Gili.
- SMITH, E. (1901). “The Cost of Crime”. In *Annual Meeting of the Nacional Prison Association*. 1900. Washington, DC.
- SOARES, L. J. B. (2004). “Paradoxos e Equívocos de 20 anos de planeamento do território”. In *Sociedade e Território, Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 37/38. Edições Afrontamento.
- SOUZA LARA, A. (Coord.), Carreira, C., Romana, H. B., Fernandes, J. A., Clemente, P. et al. (2012). *Caos urbano*. Lisboa: Pactor Editora.
- SOUZA, R. S. R. (2007). “The Role of the Press in Public”. *Brazilian Journalism Research*, 3(1) 281-8.
- SPIRN, A. W. (1989). “The Poetics of City and Nature: Toward a New Aesthetic for Urban Design”. In *Places*, 6(1), 82-93.
- SRIVASTVA, S. K., & Agarwal, S. (2004). “The Visual Media Contribute to Violence Against Women?”. *Journal of Social Studies*, 9(1) 63-65.
- STERN, W. J. (2001). “O Ressurgimento de Times Square: Uma lição inesperada”. In M. Magnet (Org.), *Paradigma urbano: As cidades do novo milénio*. Lisboa: Quetzal Editores.
- TEIXEIRA, M. C. (1993). “A História Urbana em Portugal. Desenvolvimentos recentes”. *Análise Social*, XXVIII (121) (2.º), 371-390.
- TEIXEIRA, N. S., Lourenço, N., & Piçarra, N. (2006), *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna. Relatório preliminar*.

Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa.

THEODORSON, G. A. & THEODORSON, A. G. (1970). *A Modern Dictionary of Sociology*. Londres: Methuen.

TRIGUEIROS, E. B. F., & Medeiros, V. A. S. (2003). "Marginal Heritage: Studying effects of change in spatial integration over land-use patterns and architectural conservation in the old town centre of Natal, Brazil". *Internationalspaces Syntax Symposium*, 4, 20.1-20.16. Londres: Proceedings... Londres.

VAN DIJK, J., Manchin, R., van Kesteren, J., Nevala, S., & Hideg, G. (2005). *The burden of crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005*. Acedido em 14 de março de 2008, em <http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS%20%20The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf>

VAN KESTEREN, J., Mayhew, P., & Nieuwebeerta, P. (2001), "Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries. Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey". *Onderzoek en beleid*, 187. Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum, Haia.

VÉSTIA, J. P. P. (2011). *Métricas Urbanas - Análise de espaços públicos da cidade de Lisboa*. (Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil, Instituto Superior Técnico - Universidade Técnica de Lisboa, 2011).

VYGOTSKY, L. S. (1978). *Mind in society: The development of higher psychological processes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

WALLON, H. (1986). *Psicopatologia e Psicologia Genética*. In Werebe, M J. & Nadel-Brulfert, J. Henri Wallon, São Paulo: Editora Ática, pp. 179-186 (orig. 1951).

WALSH, E. (1999). "Crime Prevention Through Environmental Design". *Journal of housing and community development*. 42-44 (junho/agosto).

WEKERLE, G. R., Safe City Committee of the City of Toronto, Toronto (Ont.) Planning and Development Dept. (1992). A Working guide for planning and designing safer urban environments. Toronto: Corporation of the City of Toronto.

WEKERLE, G.R., & Whitzman, C. (1995). *Safe cities: Guidelines for planning, design, and management*. Nova Iorque: John Wiley.

WEKERLE, G. R. (1996). "Planning for Safer Cities". In Plan Canada. Canadá: Canadian Institute of Planners. março.

WEKERLE, G. R. (2009). "Gender and the Neoliberal City: Urban Restructuring, Social Exclusion and Democratic participation". In H. Hiller (Org.), *Urban Sociology in Canada*. Toronto: Oxford University Press.

WILSON, J., & Kelling, G. (1982). "Broken Windows. The police and neighborhood safety". *The Atlantic Monthly*, 249 (3), 29-38. Washington.

World Population Prospects: the 2009 Revision and world Urbanization. (2010). Acedido em 23 de março de 2011, em <http://www.ctc-health.org.cn/file/2011061610.pdf>.

WIRTH, L. (1938). "Urbanism as a Way of Life". *The American Journal of Sociology*, 44 (1) (jul.), 1-24. Publicado pela University of Chicago Press.

WOOD, E. (1961). *Housing Design: A Social Theory*. Nova Iorque: Citizen's Housing and Planning Counsel of New York.

WOOD, E. (1967). *Social Aspects of Housing in Urban Development*. ST/SOA/71. Nova Iorque: Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

World Health Organization (2002). *Preventing Violence. A guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health*. Acedido em 14 de março de 2012, em <http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241592079.pdf>.

YANICH, D. (2001). "Location, Location, Location: Urban and Suburban Crime on Local TV News". *Journal of Urban Affairs*, 23 (3).

ZAHM, D. (2007). *Using Crime Prevention Through Environmental Design in Problem-Solving*. Washington: U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Service