

URBANISMO, SEGURANÇA E LEI

TOMO II

Pedro Borges Graça
José Ferreira de Oliveira
Manuel Fernandes
Mariana Cascais
Maria da Saudade Baltazar
Nuno Caetano Lopes de Barros Poiars
Helder Valente Dias
Pedro Clemente
Teresa V. Heitor
Conceição Rego
Isabel Ramos

Coordenação:
Manuel Monteiro Guedes Valente



A ADAPTAÇÃO DAS FORÇAS DE SEGURANÇA AO REORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – BREVES REFLEXÕES¹

NUNO CAETANO LOPES DE BARROS POIARES
2.º Comandante Distrital de Polícia de Beja
Mestre em Sociologia

RESUMO: No presente artigo o autor tece uma reflexão sobre alguns mecanismos que as forças de segurança, em particular a PSP, têm necessariamente de se munir para se adaptarem às mutações exógenas, mormente as alterações urbanísticas e o reordenamento do território, analisando o caso concreto do Aeroporto Internacional de Beja.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança urbana, respostas integradas, urbanismo, re-ordenamento do território.

SUMÁRIO: I. Nota introdutória; II. A adaptação das forças de segurança ao reordenamento do território; III. Algumas conclusões.

¹ O presente artigo representa a comunicação apresentada pelo autor no dia 06 de Dezembro de 2007, no Seminário subordinado ao tema “Urbanismo, Segurança e Lei”, promovido pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, em parceria com a Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Universidade de Évora, Governo Civil de Évora, Câmara Municipal de Évora e a Fundação Eugénio de Almeida, em Évora.

I

Nota introdutória

Antes de mergulhar na reflexão que me propus trazer para cima da mesa, quero agradecer o amável convite que me foi dirigido pela figura – que já é uma referência nacional no domínio das ciências Jurídico-criminais – do Sr. Director do Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Quero ainda saudar os restantes ilustres membros da Mesa, bem como todos aqueles que hoje, por um motivo ou por outro, entenderam que podiam aprender algo (porque saber escutar e debater ideias enformam um processo de aprendizagem) sobre um tema que começa a ganhar, tendencialmente, maior pertinência e actualidade, sobretudo quando a própria Universidade, de mãos dadas com as forças de segurança, começa a promover iniciativas desta natureza, para além da criação de oferta de formação pós-graduada sobre temas afins.

Quero, por fim, referir que representa, para mim, uma dupla satisfação poder estar presente neste Seminário. E digo “dupla satisfação” porque sinto que estou perante vós numa “dupla qualidade”. Por um lado, na qualidade de Oficial de polícia, exercendo actualmente funções como 2.º comandante distrital da PSP de Beja. E, por outro lado, como peça de um *puzzle* maior que constitui o Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia *Augusto da Silva* da Universidade de Évora, com quem mantenho algum contacto desde a conclusão dos meus estudos de mestrado. É por isso gratificante, para mim, poder estar aqui hoje a falar-vos vestindo estas duas “fardas”, a de Oficial de Polícia e a de ex-aluno e membro de um centro de investigação de uma Universidade que ainda no passado dia 1 de Novembro comemorou 448 anos de existência, sendo indubitavelmente uma das *Academias* mais antigas da Europa e uma referência – que eu pessoalmente posso atestar – enquanto Universidade secular com um ensino de excelência.

II

A adaptação das forças de segurança ao reordenamento do território

Posto isto, e tecida uma primeira nota introdutória vamos então entrar no tema que nos foi proposto.

Importa antes de mais referir que, na tentativa de ser mais objectivo, vou cingir-me a uma análise na óptica da actividade da PSP, com contornos diferentes das restantes forças de segurança, pelo seu cariz predominantemente urbano, com um cunho civilista, com uma forte movimentação sindical, enfim, diferente, naturalmente, das características que balizam uma força de segurança como, por exemplo, a Guarda Nacional Republicana (GNR).

Não se pretende nesta Sede apresentar um ensaio sobre sociologia urbana – longe de nós essa exigente pretensão, cujo rigor científico (que deve surgir sempre como luz orientadora nestes espaços de reflexão para que se evitem *enviesamentos* ou a tentadora manipulação da informação) obrigaria a um maior aprofundamento e a uma pesquisa mais exaustiva – mas o nosso ensejo é tão só cruzar, de uma forma pouco ousada, alguns conhecimentos que possuímos sem olvidar aquilo que são as actuais práticas policiais e, em que medida, podemos alterar o actual estado da arte. Para isso dividimos esta abordagem em quatro pontos.

Assim, diria, – em primeiro lugar – que a profissão polícia – a par de outras – é, por definição, uma actividade que exige uma permanente adaptação (até porque, nos termos da lei portuguesa², a PSP tem uma organização única para todo o território nacional, o que permite, por via da regra, desempenhar funções em qualquer ponto do País e até, inclusivamente, no seguimento de acordos internacionais, no estrangeiro).

² Vide artigo 2.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto (diploma que aprova a Lei Orgânica da PSP).

Sabemos que a esmagadora maioria dos profissionais de polícia vive, pelo menos uma experiência de contacto com o desconhecido. Olhando para a classe dos Agentes, que representa a fatia mais significativa da Organização PSP, não temos dúvidas que, como é normal, aquando da conclusão do curso de formação de Agentes na Escola Prática de Polícia, em Torres Novas, esses novos polícias têm, em regra, que iniciar a sua actividade profissional pelos quatro maiores comandos territoriais (Lisboa, Porto, Setúbal e Faro) antes de conseguirem a colocação junto de “casa”. E este processo, como sabemos, por vezes, demora mais de uma década, pois as listas de espera são extensas. O mesmo acontece quando um Agente é promovido à classe de Chefes e até mesmo aos Oficiais, sempre que são promovidos: o contacto com novas realidades é pois uma constante na vida de polícia, sobretudo para quem valoriza a progressão na carreira em detrimento da proximidade da família.

Estamos pois a falar de seres humanos que, de um dia para o outro, são inseridos em cenários muitas das vezes totalmente desconhecidos e que, com o pouco apoio existente – nomeadamente o facto de o serviço ser acompanhado por colegas mais antigos – nada mais existe.

A este propósito, há algum tempo que, em conversas com os meus pares, venho defendendo que o ideal seria adoptar uma ferramenta que o mundo empresarial já emprega há muito e que, pelo que tenho pesquisado, demonstra ser uma mais-valia no enquadramento dos recém-chegados (sejam recém-formados Agentes, Chefes ou Oficiais; ou até mesmo para profissionais com experiência mas que vão desempenhar novas funções). Estamos pois a falar dos designados *Planos de Acolhimento*.

Na prática cada profissional recém-chegado teria que passar por um período de adaptação de uma a duas semanas – note-se que não estamos a referir-nos do período probatório – para conhecer a nova realidade, a quem seria entregue um Manual actualizado, que devia existir em todos Comandos metropolitanos, regionais ou distritais,

adaptados a cada nova realidade, onde seria apresentada a área geográfica da jurisdição da PSP, um organograma do Comando em que vai iniciar o exercício de funções, com a menção dos diversos responsáveis pelas Subunidades e Serviços, uma breve súpula biográfica dos responsáveis institucionais na região com interesse para a actividade da PSP, a localização das escolas, dos bares, das discotecas, dos pontos de abastecimento de combustível, a localização habitual dos “arrumadores de automóveis”, a prática de prostituição, a existência de sem-abrigo, as artérias com maior histórico em termos de roubos, alguma informação estatística da evolução criminal, a História do território em análise, as festas anuais, os costumes e hábitos desse povo, etc.

Esta informação seria ministrada *in loco*, no terreno, mas ainda em espaço de *briefing*, com visitas a todos os serviços que compõem o Comando territorial, onde seriam abordados os maiores problemas criminais, sociais, etc. Dar-se-ia a conhecer a evolução criminal, os fenómenos emergentes, as áreas cinzentas da malha urbana, os grupos de risco, as épocas do ano com maiores fluxos de cidadãos, os bairros problemáticos, os projectos da PSP em curso e as parcerias. Seria pois um mecanismo – entre outros – para ultrapassar o actual estado das coisas e facilitar a adaptação do polícia à nova realidade.

Um segundo aspecto que quero destacar é que, quando se fala em reordenamento do território, deve-se necessariamente pensar em desenvolvimento sustentável. E, quando se fala em “desenvolvimento sustentável”, não se pode menosprezar o factor *segurança pública* e o papel das forças de segurança para o crescimento sustentável das restantes valências: o turismo, o comércio, a indústria, o ensino, a saúde, etc.

É um lugar-comum referir-se que existe uma relação muito forte, por exemplo, entre a designada geografia do medo na sociedade hodierna e a procura turística. Territórios fortemente marcados pelo sentimento de insegurança não serão seguramente cartões de

visita atractivos, com repercussões directas numa economia regional ou nacional. Já o ilustre Professor ROQUE AMARO refere que o desafio mais significativo do século XXI – a par dos desafios demográfico, do novo Quadro geo-estratégico, da Competitividade e da Diversidade³ – é o desafio da segurança⁴. Se este último não estiver garantido todos os outros, numa linguagem popular, “cairão por terra”.

Partilhamos assim da visão de VASCO FRANCO e ARNALDO JOÃO, quando referem que “em boa verdade, não há em Portugal uma prática generalizada de consideração do factor *segurança pública* no desenvolvimento de um projecto urbanístico em qualquer das suas fases. A legislação estabelece regras em matéria de segurança do edificado (risco de incêndio, risco sísmico, ascensores) mas é omissa quanto à ponderação de elementos de prevenção da criminalidade”⁵.

Falar pois de reordenamento do território deverá implicar, daqui para a frente, uma abordagem metodológica multidisciplinar – onde entre a arquitectura, o urbanismo, as ciências sociais, as ciências jurídicas, entre outros domínios, mas também as designadas ciências policiais com um olhar mais sensível para determinada perspectiva da realidade e que poderá representar uma mais-valia na discussão de futuras opções neste âmbito, permitindo, dessa forma, que uma intervenção desta natureza se situe num patamar social e pedagógico, partindo da problemática ecológica e também das questões de ecodesenvolvimento.

³ Aos quais abusivamente associamos outro desafio, mormente o ambiental/ecológico.

⁴ Vide AMARO, Rogério Roque (2003), *Notas da disciplina de Gestão de Recursos Humanos*, curso de mestrado em Sociologia, Évora: Universidade de Évora. Professor Associado com Agregação do ISCTE.

⁵ Vide FRANCO, Vasco e JOÃO, Arnaldo (2007), *Segurança e Urbanismo: Segurança e Gestão Urbana in* GOUVELA, Jorge Bacelar e PEREIRA, Rui Carlos (Coords.), *ESTUDOS DE DIREITO E SEGURANÇA*, pp. 377, Faculdade de Direito da Universidade Nova Lisboa, Coimbra: Edições Almedina.

Na prática, no nosso entendimento, os projectos urbanísticos devem passar a ter sempre presente uma análise ao impacto delituoso⁶ que vai causar determinado projecto urbanístico após a sua conclusão (tal como deve acontecer com as questões ambientais) para melhor aferir as opções recomendáveis na perspectiva de se prevenirem situações que *a priori* poderão ser evitáveis. Para tal, seria desejável, na minha opinião, a opção pela criação de uma fórmula com diversas variáveis como, por exemplo, a previsibilidade de luminosidade do espaço, a cor e a arquitectura dos edifícios (são formas ou cores agressivas ou, por outro lado, conseguem transmitir serenidade?), quais os acessos a esse espaço, os transportes públicos, as zonas *mortas* causadas pelos edifícios, o número de espaços fechados, o tipo de vegetação, a existência de jardins ou recintos infantis, o tipo de estabelecimentos de lazer (por exemplo, existem cafés, bares, escolas, casinos e *casas de alterne* nas imediações?), a distância desse novo espaço ao departamento policial mais próximo, a distância desse espaço aos bairros considerados social e criminalmente problemáticos, os sistemas de prevenção situacional a empregar (os edifícios vão ter alarme ou vídeo-vigilância? As portas da entrada têm características especiais de forma que demovam quaisquer intenções menos lícitas?), o tipo de cliente que vai adquirir habitação nessa área geográfica, entre outros factores.

As forças de segurança deverão ser – na nossa perspectiva e sempre que possível – auscultadas, através de um parecer fundamentado, aquando das decisões de índole urbanística.

Estas preocupações e reflexões, a par da auscultação das forças de segurança, contribuirão seguramente para uma nova visão da sociedade e um Mundo mais seguro.

⁶ É de propósito que não utilizamos a terminologia “impacto criminal” pois consideramos que seria uma noção um pouco limitativa do alcance que pretendemos transmitir, não englobando inclusive as meras incivildades que nem sempre consubstanciam actos tipificados penalmente.

No seguimento deste enquadramento surge o terceiro aspecto: a cidade é indubitavelmente um palco de inter-relações humanas e a segurança já se tornou um bem consumível, onde as empresas de segurança privada ganham maior margem de manobra, destacando-se como mais um actor neste grande palco. Também não é menos verdade que a configuração do meio urbano é uma vertente fundamental para a tomada das decisões táctico-policiais.

Nesta medida, entendendo a Cidade como um grande palco, em analogia com o pensamento de Erwing Goffman que, nos anos 50 do século passado, apresentou o seu modelo teatral na Universidade de Chicago, que ficou conhecido como o interaccionismo, que entende o tipo da vida social organizada nos limites físicos de um imóvel ou de um estabelecimento, julgo que não existem dúvidas de que os seres humanos respondem aos estímulos exógenos que lhes são apresentados. Perante um bairro cinzento, com o lixo amontoado, em que as regras de trânsito raramente se cumprem, com muitos pontos fechados onde os jovens se aglomeram à noite, é provável que haja uma maior propensão para o cometimento de incivildades.

Não existem dúvidas – sendo actualmente um lugar comum – que o espaço físico urbano pode precipitar comportamentos desviantes ou incivildades. É pois urgente o necessário discernimento clarividente para que se evitem ou cometam os mesmos erros do passado, como foi, por exemplo, permitir a criação de verdadeiros guetos nos subúrbios da grande área metropolitana de Lisboa.

Em quarto lugar, e por último, quero apresentar um exemplo concreto de adaptação das forças de segurança à reconfiguração da malha urbana.

Há mais de dois anos que o Comando Distrital de Polícia de Beja tem mantido conversações com a Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja (EDAB) no seguimento da implementação do considerado vértice essencial do triângulo do Alentejo, conjunta-

mente com Sines⁷ e Alqueva, mormente o projecto de adaptação da Base Aérea de Beja para fins civis. Isto porque, naturalmente, com a criação de um Aeroporto Internacional no distrito de Beja – com arranque previsto para o 2.º trimestre do ano de 2009 – a PSP teve que prever a criação de uma Subunidade de Segurança Aeroportuária, a criação de uma estrutura autónoma para as equipas de inactivação de engenhos explosivos e subsolo, a criação de um gabinete de atendimento na aerogare, a formação do pessoal em segurança aeroportuária, a formação em línguas, prever o aumento do Quadro legal do Comando distrital, etc.

Foi pois necessário fazer um diagnóstico. Este aeroporto dista cerca de 4 a 5 quilómetros da área de jurisdição da PSP, aproveitando algumas das valências já existentes da Base Aérea militar n.º 11, nomeadamente a pista principal, mas vai seguramente representar um processo de desenvolvimento, com repercussões para a dinâmica da cidade de Beja, quer em termos de hotelaria, restauração, arrendamento de habitação, oferta e procura de emprego, aumento do fluxo rodoviário, maior número de pessoas em circulação, mas também em termos criminais.

Segundo dados fornecidos pelos órgãos de comunicação social, o aeroporto de Beja prevê atingir, entre partidas e chegadas, uma média de 178.000 passageiros em 2009, que poderão aumentar até 1,8 milhões em 2020, segundo as previsões da empresa responsável pelo projecto⁸.

Estas mudanças, sobretudo em matéria criminal, são uma consequência natural do processo de desenvolvimento que pode, contudo, no que diz respeito aos aspectos mais negativos (como é caso da criminalidade) ser controlado.

⁷ No dia 2 de Dezembro de 2007 realizou-se a oficialização do início do concurso para a Concessão Baixo Alentejo IP 8 Sines – Beja, em plataforma de auto-estrada.

⁸ Vide *Aeroporto de Beja poderá atingir 1,8 milhões de passageiros em 2020*, Caderno Dois, Fevereiro de 2007, Beja: Diário do Alentejo.

A PSP tem que se preparar necessariamente.

Quais as necessidades físicas e materiais?

Como funciona e o que é que se pode adaptar de uma estrutura policial com algumas características semelhantes, como é caso da Divisão de Segurança Aeroportuária de Faro?

Quais as necessidades de formação?

Quais as necessidades em matéria de recursos humanos?

Que acréscimo de volume processual vai representar a dinâmica do aeroporto?

Que tipo de selecção, treino e avaliação de competências deverá ser desenvolvido?

Qual o impacto de um aeroporto internacional a poucos quilómetros da cidade de Beja? Que riscos, vulnerabilidades e ameaças representará a aviação civil?

Será que a cidade vai ver essa distância reduzida com a criação de infra-estruturas entre a área urbana e o Aeroporto Internacional (como se prevê em matéria de restauração, hotelaria e até na criação de entrepostos chineses como foi noticiado pelos Órgãos de Comunicação Social)?

Que investidores estão interessados no futuro aeroporto e que tipo de investimento pretendem desenvolver?

Qual o impacto das fortes conversações com empresários chineses?

Existem motivos para estarmos atentos e preocupados com um provável acréscimo da criminalidade?

Perante este enquadramento não faria sentido alargar a área de jurisdição da PSP até ao novo Aeroporto internacional?

Este vértice estratégico não vai culminar num reordenamento da malha urbana?

É este tipo de questões que se nos colocam actualmente perante uma provável e eminente mudança que vai, seguramente, representar um novo desafio em termos de espaço urbano e que, naturalmente, vai exigir um esforço suplementar por parte das forças de

segurança e, conseqüentemente, uma necessidade de adaptação das mesmas.

Para isso é necessário um planeamento sério. Uma análise prospectiva, estratégica, com visão, antecipando cenários, antevendo problemas e avançando com propostas de adequação para que a capacidade de resposta, nessa altura, seja de facto uma realidade. Isto tudo, para que não se ande a trabalhar, como é normal em Portugal, a “reboque” dos problemas.

Urge pois uma forte dose de visão e massa crítica.

III

Considerações finais

Tal como em um teatro, em que o cenário é pensado para o tipo de encaminhamento e espírito vivencial que se pretende transmitir ao público, também no reordenamento do território deverá existir uma tendencial e crescente sensibilidade para as políticas securitárias. Para isso as forças de segurança deverão representar um parceiro estratégico e imprescindível.

Julgo que *esta é a principal lição*: hoje em dia poucos assuntos relacionados com o Homem e o Mundo poderão continuar a ser tratados de uma forma isolada, por técnicos munidos do seu saber inconfessável. Hoje, mais do que nunca, para problemas complexos exigem-se respostas multidisciplinares, e onde a Polícia pode e deve, de facto, desempenhar um papel fundamental enquanto parceiro com uma visão da realidade distinta dos restantes actores sociais.

Esperemos pois que o discernimento dos responsáveis deste país ajude a superar o actual enquadramento.

Disse.