

A SEGURANÇA URBANA NA GEOGRAFIA DE PROXIMIDADE EM PORTUGAL

AMANTE¹, Ana; SARAIVA², Miguel; MARQUES³, Teresa

¹ CEGOT Centro de Geografia e Ordenamento do Território; anatavaresponte@gmail.com

² CEGOT Centro de Geografia e Ordenamento do Território; miguelmsaraiva@gmail.com

³ CEGOT Centro de Geografia e Ordenamento do Território; teresasamarques@gmail.com

Resumo: As questões de (in)segurança urbana são transversais aos vários domínios da Geografia. No entanto, parece permanecer uma insuficiente cultura territorial que passa pela incapacidade de olhar o território a diferentes escalas. Esta necessidade é de grande atualidade nas políticas públicas, tendo consequência direta na qualidade de vida dos cidadãos. Neste contexto, Portugal tem vindo a implementar Contratos Locais de Segurança, estratégias de participação e integração local. Porém, pouca investigação existe sobre a contextualização destas estratégias no território, e sobre a forma como conseguem gerir e mitigar diferentes vulnerabilidades associadas a contextos de (in)segurança. Este artigo apresenta uma visão multiescalar e multisetorial dos desafios territoriais associados à segurança urbana com base numa avaliação de indicadores de criminalidade e de vulnerabilidade social, suportada em Sistemas de Informação Geográfica. Foram criados perfis territoriais de risco, à escala nacional, sendo posteriormente comparados com a distribuição dos CLS. A organização territorial é assim relacionada com os desafios da segurança, debatendo-se a sua relevância na definição de políticas de prevenção local e coesão territorial.

Palavras-chave: Segurança urbana; Criminalidade; Contratos Locais de Segurança; SIG; Portugal

1. Introdução

Atualmente, a segurança urbana e a prevenção da criminalidade são temas transversais da geografia, encontrando-se implicitamente relacionados com as preocupações sobre a qualidade de vida e desenvolvimento sustentável (OCDE, 2017). Consequentemente, estão subentendidos no conceito de coesão territorial, no cômputo das vulnerabilidades sociais e na definição de políticas públicas, devendo ser cada vez mais tidos em conta nas estratégias de ordenamento territorial (DGT, 2018). No entanto, tendo em conta as especificidades dos fenómenos territoriais, estas questões devem ser apoiadas numa geografia multiescalar e multisetorial (Marques et al., 2018; Baptista, 2005). Apesar do decréscimo generalizado da criminalidade a nível mundial (Farrell *et al.*, 2014) e nacional (SSI, 2018), fenómenos específicos aumentaram, como certos tipos de “crimes contra as pessoas” ou “contra a sociedade”. Estes fenómenos são indissociáveis de preocupações contextuais (locais) de vulnerabilidade (Marques et al., 2019; Sucic e Karlovic, 2017). Devem também ser enquadrados pelos novos paradigmas de governança da segurança (Canhoto, 2010; Oneto, 2019) através de modelos integrados de policiamento de intervenção preventiva (Fernandes, 2015) e dos diferentes modelos de participação e de proximidade às comunidades (Loveday, 2018; Saraiva *et al.* 2016). Deste modo, a literatura científica tem realçado a correlação entre as mudanças sócio-

geográficas e urbanísticas, a maior intervenção de base local, e a redução e prevenção criminal (Saraiva *et al.*, 2019).

Neste contexto, os Contratos Locais de Segurança (CLS) são exemplos pioneiros desta prática preventiva em Portugal, resultantes do processo de descentralização administrativa e do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (DNPSP, 2006). Uma primeira geração de contratos ocorreu entre 1998 e 2005, cobrindo 35 municípios. Através da nova configuração de competências atribuídas às forças de segurança e aos municípios, a nova geração de CLS, em vigor desde 2016, surge como um instrumento agregador dos interesses da administração local e orientador de políticas públicas (Oneto, 2019). Assim, conjuga um modelo de policiamento de proximidade e um modelo organizacional de partilha das responsabilidades entre diferentes níveis de governança. Este modelo procura responder às necessidades específicas da criminalidade, e demais questões demográficas, económicas, culturais e urbanísticas de cada território.

Com o intuito de minimizar a diversidade de respostas territoriais e sociais, o Ministério da Administração Interna definiu 3 tipologias da nova geração de CLS: MAI Município, MAI Bairro e MAI Cidadão. Foram celebrados 27 contratos MAI Bairro em 9 municípios (na Grande Lisboa e Porto); 1 contrato MAI Cidadão (em Serpa); e 17 contratos MAI Município (todos os municípios do Algarve e Torres Vedras). No entanto, tem havido pouca investigação sobre a contextualização territorial destas estratégias, em consonância com a geografia da criminalidade (Tedim e Barros, 2010; Marques *et al.*, 2019). O principal objetivo deste artigo é apresentar uma análise comparativa dos indicadores de criminalidade e de vulnerabilidade social através de uma visão alargada do território nacional, associando-a à distribuição territorial dos CLS.

2. Metodologia

A georreferenciação da criminalidade baseou-se nos indicadores à escala municipal disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e pela Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV). Oito variáveis criminais foram consideradas (taxa de criminalidade; furto por esticção e na via pública; de e em veículo motorizado; crimes contra a integridade física; contra as pessoas; contra o património; contra a vida em sociedade; e vítimas de violência doméstica). Uma síntese de perfis de criminalidade, considerando as médias estatísticas de 2015 a 2017 de cada um dos indicadores, foi realizada através de uma Análise de Correspondências Múltiplas. Em seguida, foram cartografadas variáveis contextuais. a Taxa de desemprego; a Taxa de abandono escolar e a percentagem de crianças e jovens em risco. Os padrões encontrados foram comparados com os locais de implementação de CLS. Por fim, foram analisadas as tipologias mais representativas ao nível local, usando um CLS de cada tipologia como exemplo: Oeiras (MAI Bairro), Serpa (MAI Cidadão) (anos

2014 e 2015) e S. Brás de Alportel (MAI Município) (anos 2016 e 2017). Esta análise permitiu comparar os níveis municipal e local na incidência de criminalidade no âmbito dos CLS.

3. Análise

Os valores de criminalidade total mais representativos, no triénio 2015-2017, apresentam-se nas NUTS III de Porto, Lisboa e Algarve (Fig. 1a). Porém, apenas 5 dos municípios com maior incidência contêm CLS. A análise da taxa de criminalidade (Fig. 1b) demonstra padrões geográficos distintos, com valores significativos em alguns municípios transfronteiriços (Montalegre, Valença, Ribeira Grande, Almeida e Idanha-a-Nova). Apenas 11 dos 25 municípios com maiores taxas contêm CLS. Destes, Serpa, onde se localiza o único MAI Cidadão, insere-se nas classes mais baixas de criminalidade (quer em valores absolutos como relativos). A Fig. 1c analisa a síntese da criminalidade tendo por base os 8 indicadores no triénio. A classe 6 corresponde a valores de criminalidade acentuados nas várias categorias. Contendo 22% dos CLS contratualizados, engloba 6 municípios com CLS (Albufeira, Faro, Loulé, Olhão, Portimão, Lisboa) e 3 sem CLS (Idanha-a-Nova, Sines e Valença). A classe 5, distintiva pelo número de crimes contra as pessoas, abrange 11,4% dos CLS (no Porto e Vila Real de S. António). Mas é a classe 4 que contém 51% dos CLS contratualizados, demonstrando um perfil intermédio de criminalidade, no qual se destacam os furtos e os crimes contra o património. Este perfil engloba 12 municípios nas áreas de Porto e Lisboa (p.e. Maia, Matosinhos, Loures, Amadora, Sintra e Oeiras) e no Algarve. Os perfis 3 a 1, com progressiva redução do peso das categorias criminais, totalizam 15,6% dos CLS. Destes, destacam-se os CLS de Serpa, Torres Vedras e Vila Franca de Xira, alocados ao perfil 1.

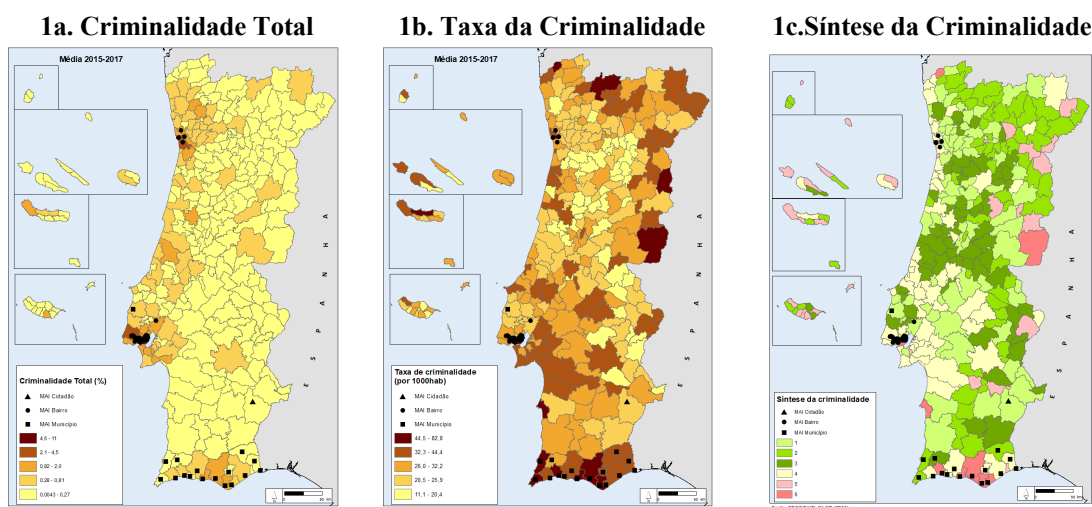


Figura 1: A criminalidade e os contextos geográficos dos CLS. Fonte: CEGOT/FLUP, 2019

A Fig. 2 apresenta, a título exemplificativo, alguns indicadores de contexto analisados. No geral, observa-se que 45% dos CLS se encontram em municípios com taxas de desemprego elevadas (acima dos 13,5%), embora estes representem apenas 16% dos municípios nacionais nesta situação. Apenas 3 CLS (em Amadora e Faro) localizam-se em municípios com um abandono escolar acima dos 2,3% (Fig. 2b). A maioria dos contratos situam-se em municípios com valores entre 1 e 2,3%. Adicionalmente, cerca de metade dos CLS estão em municípios com alta e muito alta incidência de crianças e jovens em risco (acima de 4,3%), destacando-se o município de Olhão (6,5%).

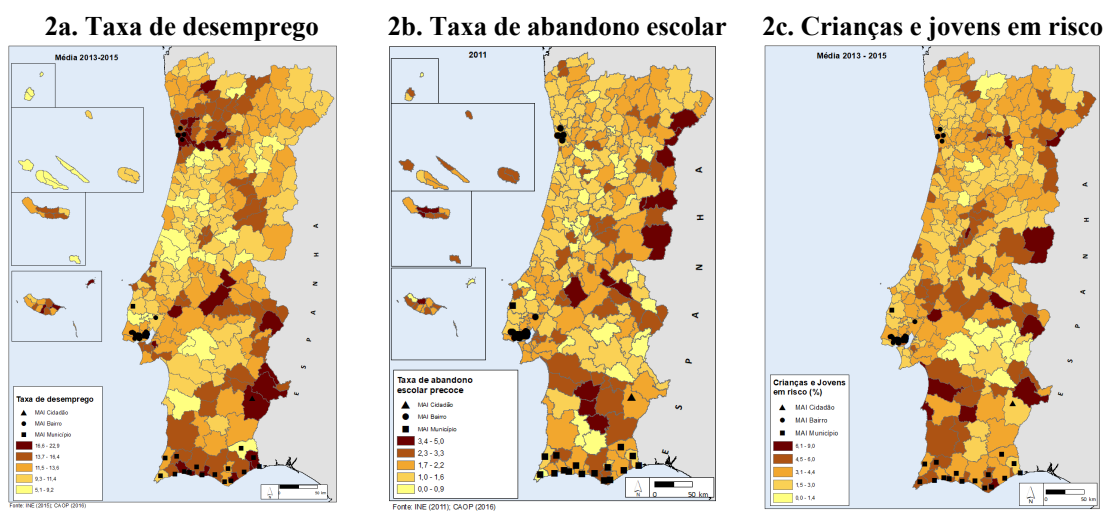


Figura 2: Indicadores de contexto e tipologias dos CLS (exemplos). Fonte: CEGOT/FLUP, 2019

A Fig. 3 apresenta os crimes com maior ocorrência, participados no contexto de três CLS (baseados nos Diagnósticos Locais) face aos dados de criminalidade. Consta-se um esperado aumento de representatividade da tipologia MAI Bairro (que intervém em áreas que contêm menos de 10% da criminalidade do concelho), à tipologia MAI Município (com 80%). Apesar dos “crimes contra o património” e “contra as pessoas” serem os de maior expressão, apenas são mais diferenciadores na tipologia MAI Bairro. Nas outras tipologias, os “crimes contra a vida em sociedade” e “Legislação Avulsa” correspondem, respetivamente, a 70% e 85% dos registados no concelho.

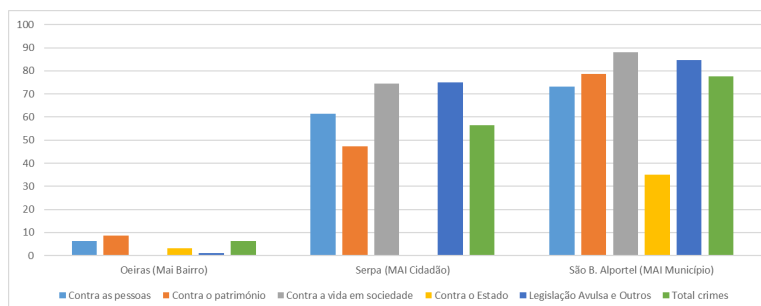


Figura 3: Percentagem de crimes registados no âmbito dos CLS em relação aos totais do município. Fonte: elaboração própria

4. Considerações Finais

O tema da segurança é um conceito multifacetado que deve ser abordado através de uma abordagem holística cuja importância da dimensão territorial não pode ser negligenciada. Desta análise preliminar, entende-se que as áreas em risco são distintas considerando valores absolutos e relativos, diferentes escalas e diferentes indicadores de segurança. Os hot-spots encontram-se não só nas áreas metropolitanas e no Algarve; mas também em alguns municípios fronteiriços, do interior e das ilhas. A interpretação de algumas variáveis de vulnerabilidade contextual corrobora esse padrão. Todavia, as tipologias criminais mais significativas também estão dependentes da escala de análise. A implementação local dos CLS tem-se enquadrado em contextos territoriais específicos (principalmente Porto, Lisboa e Algarve), respondendo a desafios associados a índices de criminalidade elevados e a outros como os dos jovens em risco. Contudo, vários municípios com taxas criminais e outros indicadores de contexto elevados não se encontram ainda abrangidos pelos CLS. As realidades locais, que muitas vezes escapam às leituras de escala superior, carecem de respostas e instrumentos específicos. Uma análise multiescalar de vulnerabilidade, que inclua quer indicadores de criminalidade quer de contexto, deve ajudar a sistematizar problemas e perceber as suas causas, suportando a definição de políticas públicas de prevenção. Segundo Oneto (2019), estas políticas baseiam-se, essencialmente, na prevenção da criminalidade e em fatores de coesão social, com largo espectro de ação e de controle social.

5. Financiamento

Este trabalho foi apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), COMPETE 2020 (ref. POCI-01-0145-FEDER-030748 e POCI-01-0145-FEDER-006891); e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (UID/GEO/04084/2013).

6. Bibliografia

- Baptista, I. (2005). Para uma geografia de proximidade humana. *Rev. Hospitalidade*, II(2), 11-22.
- Canhoto, C. (2010). Políticas Públicas de Segurança – novo paradigma. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas. Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Direção-Geral do Território (2018). Versão final da proposta técnica de alteração do PNPOT – Programa de Ação - Agenda para o Território. Relatório de 20 de julho. Lisboa, Portugal.
- Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (2006). DE nº 10/2006 de 15 de Maio. Lisboa.
- Farrell, G., Tilley, N. & Tseloni, A. (2014). Why the Crime Drop? *Crime and Justice* 43(1), 421-490.
- Fernandes, T. (2015). Policiamento de Proximidade em comunidades socialmente fragmentadas. Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais. ISCPSI. Lisboa.
- Loveday, B. (2018). Police Scotland: challenging the current democratic deficit in police governance and public accountability. *Crime Prevention and Community Safety* 20(3), 154-167.

- Marques, T., Saraiva, M., Guerra, P., Amante, A., Matos, F., Maia, C., Ferreira, M., & Ribeiro, D. (2019). Segurança Urbana: geografias multiescalares e multisetoriais. In Conferência Segurança urbana: os municípios e a proteção do espaço público. Coimbra, Portugal.
- Marques, T., Saraiva, M., Santinha, G., & Guerra, P. (2018). Re-thinking Territorial Cohesion in the European Planning Context. *International Journal of Urban and Regional Research* 42(4), 547-572.
- OCDE (2017). *How's Life? 2017: Measuring Well-being*. OECD Publishing, Paris, France.
- Oneto, I. (2019). Contratos Locais de Segurança. In Conferência Segurança urbana: os municípios e a proteção do espaço público. Coimbra, Portugal.
- Saraiva, M., Neves, A. V., Santos, H., Diniz, M., Jota, L., & Ribeiro, P. (2019). A Prevenção Criminal através do Espaço Construído (CPTED) em Portugal: revisão da literatura e redes de conhecimento. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* N° 52, 71-93.
- Saraiva, M., Matijosaitiene, I., Diniz, M., & Velicka, V. (2016). Model (my) Neighbourhood – A bottom-up collective approach for crime-prevention in Portugal and Lithuania. *Journal of Place Management and Development* 9(2), 166-190.
- Sucic, I; Karlovic, R. (2017). Community Policing in Support of Social Cohesion. In P.S. Bayerl, R. Karlovic, B. Akhgar & G. Markarian (Eds), *Community Policing – A European Perspective Strategies, Best Practices and Guidelines*, (pp.7-9). Springer, Cham.
- Sistema de Segurança Interna (2018). RASI 2018. Gabinete do Secretário-Geral, Lisboa.
- Tedim, F, Barros, I. (2010). A Geografia do Crime na Grande Área Metropolitana do Porto: alguns apontamentos. In *Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia*. FLUP, Porto.