



**UNODC**

Escritório das Nações Unidas  
sobre Drogas e Crime

**ONU HABITAT**  
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN



Manual de Introdução sobre  
**O Policiamento  
do Espaço Urbano**

SÉRIE DE MANUAIS DE JUSTIÇA CRIMINAL

Fotografia original: Fotografia de Allesandro Scotti que trabalhou para a UN-Habitat numa série de retratos sobre a urbanização em cinco cidades de tamanho médio.

ESCRITÓRIOS DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC)  
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (UN-HABITAT)

# **Manual de Introdução sobre O Policiamento do Espaço Urbano**

SÉRIE DE MANUAIS DE JUSTIÇA CRIMINAL



NAÇÕES UNIDAS  
Nova Iorque, 2011

## **Ressalva**

© Nações Unidas, 2011 para edição em inglês. Todos os direitos reservados.

© Nações Unidas, March 2013 para edição em português. Todos os direitos reservados.

Tradução Não Oficial. A tradução para o português deste Manual foi preparada por Maria M. R. Abrantes Arafe.

As designações aqui empregues, bem como a matéria apresentada nesta publicação, não implicam a expressão de qualquer opinião, seja ela a que for, por parte do Secretariado das Nações Unidas, no que se refere à situação jurídica de algum país, território, cidade ou zona, ou suas autoridades, nem em relação à sua definição de fronteira ou limites nacionais, o seu sistema económico ou nível de desenvolvimento. As análises, conclusões e recomendações contidas nesta publicação não reflectem necessariamente os pareceres do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-habitat), o Concelho Administrativo do UN-HABITAT ou os seus Estados Parte, sem autorização, desde que a fonte esteja identificada.

## Reconhecimentos

O *Manual de Introdução sobre o Policiamento do Espaço Urbano* foi preparado para o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), por Enrique Desmond Arias, consultor, Colégio de Justiça Criminal John Jay, Universidade da Cidade de Nova Iorque.

Um esboço inicial do *Manual* foi analisado por um grupo de especialistas reunidos em estreita parceria com a organização anfitriã, a Força Policial Nigeriana, e o Concelho Nacional da Polícia Sueca, nas instalações da Comunidade Económica dos Estados de África Ocidental (ECOWAS), em Abuja, de 8 a 10 de Setembro de 2009. O UNODC e UN-Habitat gostariam de reconhecer as contribuições valiosas dos seguintes especialistas, alguns dos quais participaram nessa reunião: Mercedes Ampié, Alexandre Augusto Aragon, Bernat Tunde Agbola, Ibrahim Ahmed Al-Taraah, Baro, Benoit Mogoue, Innocent Chukwuma, Peter Darcy, Knut Dreyer, Maria Elena Ducci, Anabel Géri, Limota Goroso, Carlos Graça, Francesc Guillen, Hamed Ould Hamed, John Haruna, Adele Kayinda, Ibrahim Y. Lame, Agathe Lele, Dominique Lunel, Alain Makhana, Aubin Minaku, Said Mwema, Abdoulaye Ndiaye, Ejindu Nwakama, Ogbonna Onovo, Clemente Ouango, Janine Rauch, John Sutton, Marco Antonio Valencia Tello, Muhammad Auwal Umar, Dina Shehayeb e Fola Arthur Worrey. O seguinte pessoal das Nações Unidas foi participante na reunião: Cecilia Andersson, Barnabas Atiaye, Alioune Badiane, John Falade e Claude Ngomsí de UN-Habitat, e Bisi Arije e Slawomir Redo do UNODC.

O pessoal das Nações Unidas a seguir mencionado também contribuiu para o desenvolvimento do *Manual*: Elkin Velasquez, Claude Ngomsí, Cecilia Andersson e Laura Petrella de UN-Habitat, e Estela Máris Deon, Anna Giudice Saget, Mia Spolander e Slawomir Redo do UNODC, assim como Julien Piednoir (estagiário).

UNODC e UN-Habitat reconhece com gratidão o financiamento providenciado pelo Departamento de Assuntos Estrangeiros e Comércio Internacional, Canadá, e a Agência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, da Suécia, para o desenvolvimento, impressão e distribuição do *Manual*, bem como a sua tradução para francês, português e espanhol.



<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>I Contexto do policiamento urbano em países de rendimento baixo e médio .....</b>	<b>5</b>
A. Termos chave.....	5
B. Definição do espaço urbano.....	6
C. Contrastes: áreas urbanas de grande escala nos países de rendimento baixo e médio e os desafios à governação e o policiamento.....	7
D. Níveis e tipos de policiamento .....	13
E. Estratégias proactivas de controle do crime: adaptar teorias e estratégias aos contextos locais .....	14
F. As Diretrizes de Prevenção à Criminalidade.....	15
G. Intervenientes e partes interessadas.....	17
H. Conclusões.....	18
<b>II O policiamento de espaços urbanos e sítios públicos: tendências e práticas da actualidade .....</b>	<b>19</b>
A. Definições.....	19
B. Desafios ao policiamento nas áreas urbanas dos países com rendimento baixo e médio: uma análise aprofundada.....	20
C. Desafios e respostas.....	24
D. A reforma da polícia colocada em contexto.....	31
E. Conclusões.....	32
<b>III Melhorar o policiamento dos espaços urbanos: estratégias diferentes da polícia nos diferentes tipos de espaços urbanos .....</b>	<b>33</b>
A. Definições.....	33
B. Fundamentos conceituais.....	34
C. A revitalização e o policiamento urbanos .....	37
D. A prevenção à criminalidade através do desenho ambiental.....	39
E. A teoria das “janelas quebradas” .....	40
F. Técnicas de prevenção situacional à criminalidade .....	41
G. O controlo do crime em Diadema, Brasil .....	45
H. Conclusões.....	46
<b>IV O policiamento eficaz dos espaços públicos.....</b>	<b>47</b>
A. Definições.....	47
B. Espaços públicos e privados urbanos.....	48
C. Estádios.....	51
D. Parques.....	52
E. Mercados.....	54
F. Escolas.....	55

G. Transportes e ruas da cidade.....	56
H. Zonas comerciais centrais .....	59
I. Favelas .....	60
J. Outras áreas residenciais .....	64
K. Conclusões.....	66

## **V Melhorar a prática, a supervisão e a avaliação do policiamento ..... 67**

A. Definições .....	67
B. Sete características de sítios mais seguros.....	67
C. Os princípios do bom policiamento.....	68
D. A governação e a responsabilização do policiamento .....	69
E. A partilha de informação e inteligência no policiamento das áreas urbanas .....	71
F. A avaliação policial.....	72
G. Exemplos de estratégias de avaliação.....	73
H. Comunicações e conscientização .....	74
I. Conclusões.....	75

## **VI Análise da escolha de boas práticas em África e na América Latina ..... 77**

A. Definições .....	77
B. Factores de uma reforma bem-sucedida da polícia urbana.....	77
C. A cooperação entre a polícia e os institutos de pesquisa: o caso de Belo Horizonte..	80
D. Bogotá: gerir o ambiente social.....	82
E. África do Sul.....	84
F. Conclusões.....	86

## **VII O papel da polícia na planificação e gestão urbanas para a criação de espaços urbanos mais seguros ..... 89**

A. Definições .....	89
B. Crime e consenso político .....	90
C. Estrutura e descentralização da polícia .....	91
D. Organizações da guarda local (polícia) .....	96
E. Grupos de vigilância comunitários.....	96
F. Políticas urbanas integradas e a polícia .....	97
G. Preocupações de ordem regional.....	98
H. Conclusões.....	100

## **VIII Conclusões: lições chave sobre o policiamento do espaço urbano..... 103**

A. O contexto do policiamento urbano em países de rendimento baixo e médio (capítulo I).....	103
B. O policiamento do espaço urbano e os sítios públicos: tendências e práticas da actualidade (capítulo II).....	104
C. Melhoramento do policiamento nos espaços urbanos: estratégias da política nos diversos tipos de espaço urbano (capítulo III) .....	105



D. Policiamento efectivo em sítios públicos (capítulo IV) .....	106
E. Melhorar a prática do policiamento, a fiscalização e a avaliação (capítulo V) .....	108
F. Uma análise de boas práticas em África e a América Latina (capítulo VI) .....	109
G. O papel da polícia na planificação e gestão para espaços urbanos mais seguros (capítulo VII).....	109

### *Tabelas*

1. As populações citadinas e a previsão da taxa de crescimento .....	36
2. Localidade e actividades criminosas.....	37
3. Factores temporais e actividades criminosas.....	65
4. Espaços, crimes e respostas possíveis .....	65
5. Fica Vivo e as localidades especiais das unidades da polícia e estatísticas de homicídio.....	82

### *Caixas*

1. Lições chave tiradas do capítulo I.....	17
2. O programa Cessar Fogo.....	28
3. Policiamento com base comunitária no Quénia .....	29
4. Lições chave tiradas do capítulo II .....	32
5. Controlar o uso das armas no espaço urbano em El Salvador .....	41
6. Lições chave do capítulo III.....	46
7. Regular as parcerias de segurança privada nos Emirados Árabes Unidos .....	49
8. Projecto da comunidade Naivasha.....	50
9. Delhi Seguro: a segurança das mulheres nos transportes urbanos.....	58
10. O policiamento com punchayat em Mumbai (Bombaim).....	63
11. Lições chave tiradas do capítulo IV.....	66
12. As áreas chave conforme discutidas no capítulo V .....	75
13. Componentes da reforma policial.....	79
14. Lições chave tiradas do capítulo VI.....	87
15. Estratégias para a edificação do consenso político.....	91
16. Os assuntos chave abordados no capítulo VII.....	101

### *Figura*

1. O triângulo do crime.....	34
------------------------------	----



# Introdução

Ao longo dos últimos 20 anos, os Governos e actores cívicos têm focalizado de uma forma substancial a questão do crime e os esforços de execução da legislação urbana. Passou a ser reconhecido que o crime está distribuído de uma forma desigual por todo o mundo. Em certos países, tais como a Guatemala, a taxa de homicídio é maior do que 30 homicídios por cada 100,000 habitantes, enquanto que em muitos outros países, incluindo na Europa Ocidental e o Sud-Este Asiático, é 10 vezes menor. São igualmente observadas disparidades importantes entre e no interior de regiões: Em África, o Egipto, a Mauritânia e Marrocos têm taxas de homicídio abaixo de 3 homicídios por cada 100,000 habitantes, muito menores, por isso, do que a África do Sul. As discrepâncias também podem ser marcantes dentro do mesmo país. Na Colômbia, por exemplo, a cidade de Tunja (população 150,000) tem uma taxa de 7 homicídios por cada 100,000 habitantes, comparado com 128 por cada 100,000 habitantes na cidade de San José del Guaviare (população 50,000). Por fim, na mesma cidade, as taxas de homicídio podem variar, de uma forma significativa, entre um bairro e outro. No Rio de Janeiro, por exemplo, as taxas variam de 2 a 12 homicídios por cada 100,000 habitantes, dependendo do bairro.<sup>1</sup>

Um dos relatórios mais recentes sobre estatística do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), indica que as tendências globais de homicídio são estáveis ou a decrescer, para o período de 2003-2008, na maioria dos países com dados disponíveis nas Américas, a Ásia, a Europa e a Oceania. As exceções a esta tendência incluem um número de países das Caraíbas e a América Central e do Sul, incluindo Belize, Guatemala, Honduras, Jamaica e (a República Bolivariana da) Venezuela, que indicam aumentos significativos nas taxas de homicídio. A pesquisa sugere que isto se pode atribuir, em parte, aos aumentos no crime transnacional organizado, o tráfico ilícito de drogas e as actividades de bandos criminosos. Além disso, um ligeiro aumento foi verificado entre 2007 e 2008 nalguns países da Europa, demonstrando a necessidade de haver a continuação da vigilância e ação de prevenção efectiva à criminalidade. Infelizmente, os dados para o número de países em África e partes da Ásia não são suficientemente robustos para fornecer um retrato nítido para uma análise útil. O homicídio intencional (a morte intencional de uma pessoa por outra) é uma das formas de crime mais sérias e um indicador chave dos níveis de crime violento num determinado país ou região.

---

<sup>1</sup> O Centro para a Prevenção Internacional do Crime, Relatório Internacional 2010 sobre a *Prevenção à Criminalidade e a Segurança Comunitária: Tendências e Perspectivas* (Montreal, Canadá, 2010), p. vii.

É possível derivar as estatísticas sobre os assassinatos tanto de fontes do sector de saúde como da justiça criminal. Já que a maioria das mortes envolve o uso de algum tipo de arma, as estatísticas sobre os homicídios intencionais não só fornecem informação sobre níveis de morte violenta em contextos de não-conflito, como também sobre níveis gerais da violência armada.<sup>2</sup>

Os problemas do crime são acionados por uma série de factores, incluindo a pobreza, a desigualdade, a taxa de urbanização, transições políticas, a densidade urbana, o crescimento demográfico e uma má planificação, desenho e gestão urbanos.<sup>3</sup> Os sucessos no controlo da criminalidade ao nível das cidades em países de rendimento elevado têm dependido do uso de técnicas analíticas inovadoras, desenvolvidas em resposta a necessidades identificadas a nível local. Nestes esforços estava incluída toda uma série de planos de ação preventiva à criminalidade com base comunitária<sup>4</sup>, dados geo-referenciados sobre o crime, dados que apoiavam a emprega eficiente e efectiva de recursos de execução da lei e abordagens preventivas que focalizaram o desenvolvimento de perícias para a execução da lei. Técnicas bem-sucedidas do controlo à criminalidade envolvendo estratégias de ponta sobre recolha e utilização de conhecimentos, frequentemente em colaboração com actores como os planificadores municipais e líderes cívicos. As cidades nos países mais ricos beneficiaram mais das novas estratégias. Contudo, os governos urbanos em países de rendimento baixo e médio têm procurado cada vez mais aplicar as técnicas aos novos contextos, com sucesso crescente.

O *Manual* edifica sobre conceitos e princípios básicos reflectidos nas normas e padrões das Nações Unidas para a prevenção à criminalidade e a justiça criminal, que estão ligados ao policiamento<sup>5</sup> e se encontram delineados noutra documentação das Nações Unidas sobre o tema<sup>6</sup>, bem como numa gama mais alargada de literatura erudita académica e política. Procura apetrechar os praticantes profissionais, incluindo os oficiais de governo, a polícia, os planificadores municipais e membros de grupos cívicos, mais especialmente em países de rendimento baixo e médio, com bons fundamentos conceituais de policiamento democrático, e diretrizes sobre as boas práticas, de modo a permitir empreenderem com êxito o policiamento democrático nos contextos urbanos onde operam.

2 UNODC, estatística sobre os homicídios. Disponível em [www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html).

3 *Relatório Global sobre Assentamentos Humanos 2007: Realçar a Segurança e Proteção Urbanas* (publicação das Nações Unidas, Vendas No. E.07.III.Q.1), pp. 67-72.

4 Em muitos dos países em vias de desenvolvimento com má governação, as estratégias de prevenção à criminalidade com base comunitária são eficazes em reduzir o crime mas, muitas das vezes, estão divorciadas da alocação de recursos para a execução da lei.

5 Conduta para os Funcionários de Execução da Lei (resolução da Assembleia Geral n.º 34/169, apêndice), Diretrizes de Implementação Eficaz do Código de Conduta para os Funcionários de Execução da Lei (resolução do Conselho Económico e Social n.º 1989/61, apêndice), os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários de Execução da Lei (*Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção à Criminalidade e o Tratamento de Ofensores, Havana, 27 de Agosto-7 de Setembro de 1990: relatório preparado pelo Secretariado* (publicação das Nações Unidas, Vendas No. E.91. IV.2), cap. I, seção B.2, apêndice), e o Código de Conduta Internacional para os Funcionários Públicos (resolução da Assembleia Geral n.º 51/59, annex).

6 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Estojo de Ferramentas de Avaliação da Justiça Criminal (em especial, os módulos sobre policiamento), disponível em [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuside](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuside); os *Padrões de Justiça Criminal das Nações Unidas para a Polícia das Nações Unidas* ([www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/08-58900\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/08-58900_Ebook.pdf)), e a publicação vindoura intitulada *Manual de Responsabilização Policial, Supervisão e Integridade*.

Os assuntos principais a tratar aqui, são as dimensões dos problemas urbanos do crime em cidades de crescimento acelerado nos países de rendimento baixo e médio, e a forma como a colaboração entre os projectistas urbanos, a sociedade civil, os funcionários de estado e os tipos de polícia diferentes podem assistir à resolução desses problemas. O *Manual* também examina uma série de estratégias de controlo à criminalidade, incluindo o policiamento com orientação comunitária, o policiamento com orientação nos problemas, o policiamento com base em informações, a prevenção situacional à criminalidade, a teoria das “janelas quebradas” e a estratégia de prevenção à criminalidade por intermédio do desenho ambiental. Também aborda os princípios mais amplos sobre a gestão do espaço urbano para o controle do crime e estratégias de avaliação de programas de controlo do crime. O *Manual* inclui referências aos esforços para controlar o crime num conjunto de países, incluindo o Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, El Salvador, Índia, Jamaica, Quênia, México, África do Sul, o Reino Unido da Grã Bretanha e a Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América.

O objectivo geral do *Manual*, por isso, é para delinear as técnicas novas, inovadoras e explicar a sua forma de aplicação na abordagem dos problemas da criminalidade em países ditos de rendimento baixo e médio. Os diversos programas, políticas e abordagens aqui descritos podem fornecer aos decisores políticos, oficiais de linha da frente, projectistas urbanos e outras autoridades de execução da lei nas cidades, bem como às organizações da sociedade civil, informações básicas sobre todo um conjunto de estratégias e práticas de boa governação, para o controlo do crime em cidades com crescimento acelerado, nos países de rendimento baixo e médio.



# I. Contexto do policiamento urbano em países de rendimento baixo e médio

O controlo e a gestão do espaço urbano têm sido uma força motriz na emergência e o desenvolvimento históricos das estratégias do policiamento urbano.<sup>7</sup> Devido às facetas singulares das cidades, o policiamento urbano é um desafio enfrentado pela governação central de países de rendimento alto, bem como para países de rendimento baixo tão diversificados quanto a Argentina, o Brasil, a Colômbia, a Índia, Jamaica, o Quênia, o México, a Nigéria, o Paquistão e a África do Sul. O que torna o policiamento do espaço urbano diferente de outros tipos de policiamento e que tipo de desafios específicos é que os governos enfrentam ao policiarem essas áreas? No contexto mais amplo das recomendações sobre a prevenção à criminalidade e a gestão dos assentamentos humanos das Nações Unidas, o *Manual* destaca o entendimento contemporâneo do policiamento nas áreas urbanas e o modo como a polícia e os altos funcionários de Estado, mais especialmente aqueles ao nível dos municípios, podem trabalhar juntos para desenvolver estratégias sobre a prevenção à criminalidade.

## A. Termos-chave

- **Megacidades:** Áreas urbanas extremamente grandes com populações normalmente em excesso de 10 milhões de habitantes.<sup>8</sup>
- **Megalopolis:** Uma fusão de cidades múltiplas numa única área urbana interligada.
- **Países de rendimento baixo:** Países que têm um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de menos de \$975.
- **Países de rendimento baixo a médio:** Países que têm um PIB per capita de entre \$976 e \$3,855.
- **Países de rendimento médio alto:** Países que têm um PIB per capita de entre \$3,856 e \$11,905.
- **Países de rendimento alto:** Países que têm um PIB per capita superior a \$11,906.<sup>9</sup>
- **Espaço urbano:** Área terrestre densamente populada, sujeito a vários usos. As definições de espaço urbano podem variar de país para país, dependendo das leis nas diferentes jurisdições.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> No contexto do Brasil, ver Thomas Holloway, *Policar o Rio de Janeiro: Repressão e Resistência na Cidade do Século 19* (Stanford, California, Imprensa da Universidade de Stanford, 1993).

<sup>8</sup> Fred Pearce, "Eco-cities special: Ecopolis now", *New Scientist*, 16 de Junho de 2006, disponível de [www.newscientist.com/article/mg19025561.600-ecocities-special-ecopolis-now.html](http://www.newscientist.com/article/mg19025561.600-ecocities-special-ecopolis-now.html).

<sup>9</sup> Os níveis de rendimento por país estão disponíveis de <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>.

<sup>10</sup> *Relatório Global sobre os Assentamentos Humanos, 2007*, pp. 334-335.

## B. Definição do espaço urbano

Metade da população mundial vive nas cidades. A Europa, a América do Norte e a América Latina tornaram-se predominantemente urbanas em meados do século vinte, e nos próximos 40 anos, a maioria das populações da Ásia e África também vão passar a viver em cidades.<sup>11</sup> As cidades são locais de importância vital para o futuro do planeta, e abordar a miríade de assuntos com que se defrontam os países de rendimento baixo e médio, é um dos principais desafios, colocados à governação, com que irão ser apresentados os Estados durante a próxima geração.

Os espaços urbanos são nodos de densidade populacional elevada, com uma ou mais cidades ao seu centro. Populações diversas vivem perto umas das outras, o que, por vezes, contribui para tensões entre os diferentes grupos e classes. Habitações e zonas de actividade comercial muitas das vezes estão localizadas perto umas das outras em espaços verticais com acesso limitado ao exterior. A densidade demográfica elevada coloca exigências substanciais sobre os corredores de transporte, mas também abre a possibilidade de se desenvolverem sistemas de trânsito em massa, para rápida- e eficientemente transportar as populações entre as partes diferentes do espaço urbano. As cidades são locais com competição comercial e económica substancial, que pode contribuir para maiores oportunidades económicas e sociais, bem como para a criminalidade e tensões entre os grupos. Uma densidade populacional elevada cria um mercado de espectáculos em massa, tais como os acontecimentos desportivos e as apresentações culturais, que dificilmente se poderão acomodar nas zonas não-urbanas. Já que existe a procura elevada de um espaço comum nesses lugares, as áreas urbanas muitas das vezes são designadas zonas públicas, tais como mercados ou parques para actividades de lazer e transações económicas. Em muitas sociedades, o espaço público na forma de passeios, ruas, áreas de mercado e parques, é privatizado de uma forma informal para sustentar a actividade económica. Por fim, uma população densa também cria vizinhanças que definem a vida de muitos dos habitantes urbanos.

Ambientes urbanos tais como esses contribuem para tipos diferentes de desafio ao policiamento. O elevado nível de desigualdade presente em muitos dos ambientes urbanos, cria competição e pode contribuir para a violência colectiva.<sup>12</sup> São abundantes as oportunidades para as formas diferentes de crime que exploram as diferenças de classe. O comércio e as transações intensivos também são susceptíveis de contribuir para os problemas do crime nas áreas urbanas. A presença dos bancos e outros locais de acesso a dinheiro e valores podem levar a que se verifiquem furtos à grande e pequena escala. Além disso, a existência de uma infra-estrutura financeira e comercial substancial faz das áreas urbanas sítios ideais para a comercialização de bens ilegais, desde estupefacientes controlados e armas ilícitas, até às mercadorias roubadas. A presença de redes de estrada e instalações portuárias podem transformar muitas das áreas urbanas em pontos de transbordo para artigos de contrabando.

Grandes nodos de desespero e pobreza são terreno fértil para condições que sustentam o abuso de estupefacientes e o tráfico de seres humanos. As concentrações populacionais elevadas também podem contribuir para as demonstrações em grande escala e a violência política.<sup>13</sup> Por

11 UN-Habitat, *O Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmoniosas* (Londres, Earthscan, 2008), p. 11.

12 Para uma discussão sobre as desigualdades e políticas urbanas, ver *Relatório Mundial sobre os Assentamentos Humanos 2007* (ver nota de rodapé 3 acima), pp. 3-4.

13 Para uma discussão sobre como a desigualdade pode contribuir para a violência, ver UN-Habitat, *O Estado das*



último, a densidade do espaço urbano e a proximidade desse espaço aos escritórios dos média podem criar condições atraentes para as pessoas que pretendam empreender actividades de violência relacionadas com o terrorismo. As cidades são centros importantes da vida política, e os protestos podem-se tornar violentos em tempos difíceis.<sup>14</sup>

É possível contrastarem-se as áreas urbanas com as suburbanas e rurais que possuem uma densidade populacional e, geralmente, uma concentração de actividade económica consideravelmente menores. Embora nas zonas urbanas, muitas das vezes, haja uma presença policial comparativamente extensa, a polícia no meio rural pode não conseguir chegar tempestivamente aos locais do crime, podendo ser incapaz, por isso, de estabelecer uma presença regular nessas zonas. Os residentes dessas áreas poderão descobrir que têm que depender dos seus próprios meios de defesa. À semelhança, uma densidade de população baixa significa que os indivíduos têm menos contacto constante uns com os outros, e que há, muitas vezes, menos competição imediata em termos de acesso ao espaço para a condução dos negócios e a habitação. Embora isso não signifique a ausência de conflitos, a dinâmica do crime e a violência rurais muitas das vezes preconiza a necessidade de se empregarem práticas de política bem diferentes.<sup>15</sup>

A fim de se poder entender o que é um espaço urbano, onde quer que seja, é importante considerarem-se as preocupações especiais dos seus utentes. O *Manual* chama atenção específica para o papel das mulheres nos espaços públicos e para os esforços em criar um ambiente seguro para mulheres e meninas no espaço urbano onde habitam e trabalham. Embora muitos dos esforços para controlar o crime irão beneficiar igualmente homens e mulheres, as mulheres enfrentam desafios e preocupações especiais que podem ser mais efectivamente abordados através da reestruturação dos espaços urbanos e os serviços policiais.<sup>16</sup>

## C. Contrastes: áreas urbanas de grande escala em países de rendimento baixo e médio e os desafios colocados à governação e o policiamento

Uma abordagem possível para se conseguirem entender os desafios do policiamento e as áreas urbanas em países de rendimento baixo e médio, é através de se comparar o policiamento nesses países com o policiamento em países de rendimento elevado. Até à data, tem sido conduzida uma quantidade enorme de pesquisas e estudos em países de rendimento elevado, mais especialmente na Europa e a América do Norte. Todavia, também existe, hoje em dia, cada vez mais literatura sobre o crime e o policiamento noutros países, principalmente os que já antes tiveram experiência substancial com problemas de criminalidade durante a última geração, tais como o Brasil, a Colômbia e a África do Sul.

---

*Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Hmoniosas* (ver nota de rodapé 11), pp. 57-58.

14 *Relatório Mundial sobre Assentamentos Humanos 2007* (ver nota de rodapé 3 acima), p. xviii e pp. 65-66.

15 Para uma discussão sobre o policiamento rural em África, ver Bronwen Manby, “Uma falha da protecção rural”, *Transformação: Perspectivas Críticas sobre a África Austral*, 49 (2002), pp. 86-104; Bruce Baker, “O policiamento pós-conflito: lições do Uganda passados 18 anos”, *Jornal de Assistência Humanitária* (Julho de 2004); Bruce Baker, “Reconstruir um sistema de policiamento renascido das cinzas: a solução do Ruanda”, *Policiamento e a Sociedade*, 17:4 (2007), pp. 1-23.

16 Para uma discussão sobre alguns problemas que as mulheres enfrentam em relação ao crime, ver Iniciativa dos Direitos Humanos do Commonwealth, *Práticas Policiais: Obstrução do Acesso à Justiça por parte dos Pobres* (Nova Deli, 2003), pp. 35-38.

Conforme foi discutido nas seções acima, as áreas urbanas dos países de rendimento baixo e médio têm certas características em comum. As cidades de países ricos, contudo, diferem de forma substancial dessas áreas urbanas. As cidades dos países de rendimento elevado hoje em dia normalmente têm padrões fixos de desenvolvimento que foram montados há já bastante tempo. As áreas não planificadas dessas cidades muitas das vezes ou foram destruídas ou re-estruturadas a fim de facilitar a actividade económica, bem como o controlo Estadual e social;<sup>17</sup> todavia, isto também resulta frequentemente na perda de tecido social valioso e arquitectura pré-industrial. A grande maioria dos governos em áreas urbanas de países de rendimento elevado, desenvolveu planos ordenados para a expansão urbana em áreas suburbanas e rurais que incluíram formas diferentes de transporte para fazer chegar a população aos centros urbanos. As vizinhanças normalmente são regularizadas, seguem um plano de estradas oficial e têm serviços cívicos regulares. Na generalidade dos casos, as cidades em países deste tipo são mais pequenas do que as cidades encontradas nas regiões em vias de desenvolvimento e, em muitos casos, chegam a um ponto de crescimento populacional muito lento. Em quase todos os casos, o estado de lei é relativamente eficaz e confiável e existe um sistema regulatório.<sup>18</sup>

Actualmente, 12 das 15 maiores áreas urbanas do mundo encontram-se em países de rendimento baixo e médio. As cidades estão a crescer muito mais rapidamente em regiões menos bem colocadas no mundo; até 2015, 21 das 30 maiores áreas urbanas do mundo encontrar-se-ão situadas em países em vias de desenvolvimento.<sup>19</sup> Segundo o UN-Habitat, 95 por cento do crescimento populacional urbano ao nível mundial durante as próximas quatro décadas será absorvido por cidades nos países em vias de desenvolvimento. Entre estas cidades estão incluídas Jakarta, Mumbai (Bombaim), Deli, São Paulo, Cairo, Kolkata e a Cidade do México, bem como uma miríade de cidades mais pequenas e menos bem conhecidas com possibilidade de crescerem a taxas semelhantes ou até mais elevadas.<sup>20</sup> Ao tudo que indica, este crescimento irá continuar à medida que grandes aglomerados urbanos vão aparecendo em países de rendimento baixo e médio.<sup>21</sup> O UN-Habitat prevê que, até 2025, todas as áreas urbanas que provavelmente ultrapassarão o limiar de 10 milhões de habitantes, encontrar-se-ão localizadas em países de rendimento baixo e médio.<sup>22</sup> A Tabela 1 indica o tamanho de algumas das maiores cidades do mundo, com uma estimativa de crescimento da população.

17 Sobre o papel dos Estados na utilização de políticas de urbanização para controlar a dissidência, ver James C. Scott, *Ver como um Estado: O Modo Como Certos Esquemas para Melhorar a Condição Humana Têm Falhado*, Estudos Agrários de Yale (New Haven, Imprensa da Universidade de Yale, 1998), pp. 53-63.

18 *O Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmoniosas* (ver nota de rodapé 11 acima), pp. 13-15.

19 *Idem.*, p. 15.

20 Isto é especialmente o caso nas pequenas cidades de África e a Ásia, onde se tem verificado a mais elevada taxa de crescimento de assentamentos urbanos. Ver *O Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmoniosas* (ver nota de rodapé 11 acima), p. 18

21 Dados fornecidos por UN-Habitat.

22 *O Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmoniosas* (ver nota de rodapé 11 acima), p. 6.

**Tabela 1. Populações citadinas e taxa prevista de crescimento<sup>a</sup>**

<i>País</i>	<i>Cidade</i>	<i>Estimativa da população (milhares)</i>		<i>Taxa prevista de crescimento</i>
		<i>2010</i>	<i>2015</i>	
Japão	Tóquio	35467	35494	0,02
México	Cidade do México	20688	21568	0,83
Índia	Mumbai (Bombaim)	20036	21869	1,75
Brasil	São Paulo	19582	20535	0,95
Estados Unidos da América	Nova Iorque, Newark	19388	19876	0,50
Índia	Deli	16983	18604	1,82
China	Shanghai	15790	17225	1,74
Índia	Kolkata (Calcutá)	15548	16980	1,76
Indonésia	Jakarta	15206	16822	2,02
Bangladesh	Dhaka	14625	16842	2,82
Nigéria	Lagos	13717	16141	3,26
Paquistão	Karachi	13252	15155	2,68
Argentina	Buenos Aires	13067	13396	0,50
Estados Unidos da América	Los Angeles, Long Beach, Santa Ana	12738	13095	0,55
Brasil	Rio de Janeiro	12170	12770	0,96
Filipinas	Manila	11799	12917	1,81
China	Pequim	11741	12850	1,81
Japão	Osaka, Kobe	11305	11309	0,01
Federação Russa	Moscovo	10967	11022	0,10
Turquia	Istambul	10546	11211	1,22
França	Paris	9856	9858	0,00
República da Coreia	Seoul	9554	9545	-0,02
China	Guangzhou, Guangdong	9447	10420	1,96
Estados Unidos da América	Chicago	9186	9469	0,61
Reino Unido	Londres	8607	8618	0,02
Colômbia	Santa Fé de Bogotá	8416	8932	1,19
China	Shenzhen	8114	8958	1,98
Irão	Teerão	7807	8432	1,54
Peru	Lima	7590	8026	1,12
Índia	Chennai (Madras)	7545	8280	1,86

<sup>a</sup> Dados providenciados por UN-Habitat.

Estas áreas urbanas enfrentam desafios significativos à governação que não existem na maioria dos países de rendimento elevado hoje em dia. Ao seu nível mais básico, as megacidades dos países de rendimento baixo e médio estão a crescer a ritmos que estão bem para além da capacidade de muitos Governos de regular. Os problemas que se associam a isto são agravados por uma falta de recursos adequados para a habitação e a resultante emergência de assentamentos irregulares com padrões de rua informais, muitas das vezes não mapeados e desconhecidos das pessoas de fora e dos funcionários públicos.<sup>23</sup> Muitas das vezes, essas áreas carecem de serviços básicos, que os residentes são obrigados a procurar por si mesmos. Os sistemas de transporte planificados para cidades muito mais pequenas ou projectados para chegar sómente às zonas mais ricas da cidade, tornam-se totalmente inadequados para servir as necessidades de grande parte da população, levando muitos a voltarem-se para os meios de transporte informalmente organizados e não regulamentados. Em cidades por toda a parte da Ásia, África e a América Latina, as oportunidades insuficientes de emprego no sector formal levam muitos a refugiarem-se no sector de trabalho informal. Os trabalhadores do sector informal estão expostos, muitas das vezes, a um nível de risco muito mais elevado no que se refere ao crime, a violência e o assédio sexual. Por exemplo, como resultado da natureza itinerante do seu trabalho, os vendedores de mercado a trabalharem em espaços não regulamentados têm mais tendência a estarem expostos a roubos ou extorção às mãos de criminosos ou funcionários de Estado. Além disso, a falta de regulamentação dos mercados informais muitas das vezes obriga os trabalhadores do sector informal a virarem-se para os agentes criminosos em busca de proteção.<sup>24</sup> E é possível que o desemprego e o subemprego juvenil também contribuem para a agressão e outros problemas do crime.<sup>25</sup> O trabalho informal e o desemprego são assuntos de especial significado que enfrentam as mulheres e os jovens.

Em suma, os indivíduos que vivem em habitações não-regulamentadas, que são transportados em veículos sem licença e que trabalham fora do sector formal, vivem muito para além do aparato regulatório do Estado, sendo obrigados a depender de arranjos informais para garantir a sua segurança básica no lar e o trabalho, e ao deslocarem-se entre os dois. A medida em que essas vulnerabilidades estão associadas ao crime depende da sociedade, as suas normas sócio-culturais e a sua interpretação do que constitui a “informalidade”. As normas sócio-culturais podem atuar como sistemas poderosos de governação, principalmente onde há a falta de execução da lei.<sup>26</sup>

Existem muitos outros desafios a enfrentarem os governos e as forças policiais em cidades grandes nos países de rendimento baixo e médio. Os governos e as forças policiais dessas cidades são menos familiares com a população e as áreas urbanas, e têm menos acesso às mesmas, do que as forças policiais dos países mais ricos. A provisão de serviços informais daí resultantes transforma o sistema de governação comparado com o que é de se esperar nos países de rendimento elevado.

---

23 *Relatório Mundial sobre os Assentamentos Humanos 2007* (ver nota de rodapé 3 acima), pp. 9-10.

24 Sobre o papel do crime organizado na proteção informal, ver Diego Gambetta, *A Máfia Siciliana: O Negócio da Segurança Privada* (Cambridge, Massachusetts, Imprensa da Universidade de Harvard, 1996).

25 *O Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmoniosas* (ver nota de rodapé 11 acima), p. 89.

26 *Ibid.*, pp. 86-89.

Na lista a seguir, estão incluídas algumas das características das megacidades em países de rendimento baixo e médio:<sup>27</sup>

- Desenvolvimento e serviços urbanos descoordenados
- Padrões de rua não planejados
- A má governação e a resistência política à descentralização, a responsabilização e a transparência
- Sistemas informais de governação dos bairros
- Grandes “bolsões de pobreza”
- Desigualdade substancial de rendimento
- Níveis de poluição elevados
- Níveis de migração elevados
- Grandes sectores informais
- Populações com um grau de ensino elevado comparado com outras áreas urbanas do mesmo país
- Instalações eficazes de portos, aeroportos, estradas e telecomunicações, que normalmente fornecem ligações a outras áreas nacionais e internacionais
- É possível que subsista um sentido forte de solidariedade comunitária e social
- Pode ser que existam oportunidades para a auto-ajuda e soluções participatórias em relação às necessidades diárias

As megacidades colocam desafios à governação e o policiamento. Por um lado, as administrações locais muitas das vezes têm conhecimento limitado em relação à extensão de uma qualquer estrutura urbana. Nalguns casos, não existem sequer mapas exaustivos de qualquer tipo e até possa parecer quase impossível desenharem-se mapas das mesmas ou pode ser quase impossível à cidade adquirir conhecimentos aprofundados do terreno urbano. Muitas megacidades são compostas de uma série de municípios e zonas suburbanas que cresceram e se transformaram numa grande zona urbana. Isto pode originar consideráveis dificuldades na criação de soluções para a região inteira, já que a região compreende diversos governos locais, talvez com sentidos políticos divergentes e necessidades e níveis de recursos diferentes. Apesar de tais diferenças, até pode acontecer as áreas partilharem desafios de segurança afins, embora não souberem trabalhar juntas para os resolver.

Por fim, estas cidades podem enfrentar um crescimento e expansão desmedidos, que irão colocar em causa a sua capacidade de lidar com os desafios geográficos, estruturais e geológicos.<sup>28</sup> O resultado pode ser uma acumulação de desperdício excessivo ou a procura de tal modo elevada de habitação ou transporte que os projectistas e a polícia possam sentir barreiras intransponíveis a elevarem-se frente às suas tentativas de entrega de segurança e outros serviços básicos.

Nalguns casos, a polícia tem que lidar com situações criadas pelo policiamento numa cidade onde grande parte da população reside, forçosamente, fora da lei. Em situações destas, o mais importante é que a polícia e os funcionários da câmara encontrem formas de construir relações. Os níveis elevados de crescimento urbano e serviços inadequados, aliados às transições políticas

---

27 A lista é constituída em parte de *Ao Encontro dos Desafios das Megacidades no Mundo em Vias de Desenvolvimento: Uma Coleção de Documentos de Trabalho* (Washington, D.C., Imprensa de Académicos Nacionais, 1996), pp. xi-3.

28 *Relatório Mundial sobre os Assentamentos Humanos 2007* (ver nota de rodapé 3 acima), p. 10.

recentes, por vezes levam ao aumento de taxas de criminalidade e apelos vindos dos diversos grupos no sentido de haver um policiamento mais repressivo. Vezes demais, o polícia, agindo sob pressão, recorre a estratégias de policiamento repressivo de modo a satisfazer as exigências dos líderes políticos ou a população. Inevitavelmente, contudo, o policiamento repressivo tem o efeito de conseguir, na melhor das hipóteses, reduzir a curto prazo a criminalidade e alienar grande parte da população.<sup>29</sup> Os esforços repressivos corroem ainda mais a execução da lei, tornando mais difícil à polícia implementar a lei de futuro. Também fomentam uma maior desordem nas cidades à medida que a polícia se vê obrigada a dedicar mais tempo à perseguição de bandidos e os confrontos de perfil elevado, em vez de fazer o trabalho mais “rotineiro” de prevenir à criminalidade e servir as necessidades da cidadania. Os problemas são exacerbados ainda mais pelos legados autoritários e militarizados do policiamento de regimes políticos e conflitos de outorora.<sup>30</sup>

Enquanto os Governos se alteram, a polícia muitas das vezes permanece inalterada no seu cargo. As estratégias e os hábitos adquiridos sob sistemas diferentes, contudo, também perduram. Embora o policiamento repressivo possa ter tido o seu lugar num sistema político geralmente mais autoritário, que regularmente pisava os direitos dos cidadãos e focava os dissidentes para os reprimir em vez de combater a criminalidade, este tipo de policiamento, frequentemente, danifica tanto os esforços do policiamento e a liderança política eficaz em sistemas mais abertos.

Muitos países tentaram formas de política de “tolerância zero”, para as abandonar pouco tempo depois. Construir elos entre a polícia e outras instituições de governo é vital para o desenvolvimento de novas e inovadoras estratégias sobre o controlo do crime. Esses elos são necessários para se incorporarem as preocupações com a segurança nos esforços mais alargados de governação. Também permitem aos agentes da polícia e o governo construir relações efectivas com a população de molde a melhor garantir a segurança e assegurar tanto a ordem e o respeito pelos direitos dos cidadãos.

A lista abaixo inclui alguns dos desafios principais que se colcam ao policiamento em cidades nos países de rendimento baixo e médio:

- A ordem mantida pelas estruturas informais locais
- Conflitos motivados pelos recursos
- Provisão ilegal de serviços urbanos básicos
- A “informalização” de espaços e serviços urbanos
- Grau elevado de privação absoluta
- Níveis de tensão altos entre ricos e pobres
- A polícia é alvo de terrorismo e violência política

29 Mercedes Hinton, *O Estado nas Estradas: A Polícia e as Políticas na Argentina e o Brasil* (Boulder, Colorado, Impressoras Lynne Rienner, 2006).

30 Sobre o policiamento de pós-conflito em Moçambique, ver Helen Maria Kyed, “Autoridade Tradicional e a Localização da Jurisdição do Estado: as intricacias da delimitação de fronteiras no policiamento em Moçambique rural”, em *Violência do Estado e Direitos Humanos: Oficiais de Estado no Sul*, Andrew M. Jefferson e Steffen Jensen, eds. (Londres, Routledge, 2009); sobre a África do Sul, ver Steffen Jensen, “Visão do Estado: audiências, realce, e policiamento na África do Sul”, em *Violência do Estado e Direitos Humanos: Oficiais de Estado no Sul*, Andrew M. Jefferson e Steffen Jensen, eds. (Londres, Routledge, 2009); sobre o Brasil, ver Anthony W. Pereira, “Uma democracia feia? A violência Estadual e o estado de lei no Brasil pós-autoritário”, em *Brasil Democrático: Actores, Instituições, e Processos*, Peter R. Kingstone e Timothy J. Power, eds., Série Latino-Americana Pitt (Pittsburgh, Impressora da Universidade de Pittsburgh, 2000).

## D. Níveis e tipos de policiamento

A estrutura institucional das forças policiais varia grandemente. Em alguns países, tais como os Estados Unidos e o México, os municípios retêm uma quantidade substancial do controlo sobre muitos dos aspectos de segurança pública. Em países tais como a Irlanda e a Nigéria, uma força nacional única vai consolidar a maioria das actividades de policiamento. Algures no meio, existe uma gama de alternativas. Na Argentina e o Brasil, as autoridades do Estado e provinciais são as principais autoridades de policiamento.<sup>31</sup>

Do mesmo modo que o controlo da polícia varia de forma hierárquica, também existem divisões funcionais diferentes dentro das estruturas de policiamento por todo o mundo. Na França e a Espanha, por exemplo, o policiamento nas zonas rurais é distinto do policiamento nas zonas urbanas. No Brasil e a Alemanha, as forças de investigação controladas ao nível do Estado estão divididas em polícia de uniforme que toma os papéis de resposta a emergências e preventivo, e uma força policial vestida à paisana que conduz as investigações. Muitos países também confiam a investigação de determinados crimes de ordem federal ou nacional a uma força separada, tal como acontece com a Agência Federal de Investigação (FBI) nos Estados Unidos. As tarefas de policiamento aos níveis nacional ou federal podem ser divididas entre uma série de forças que tomam conta de assuntos tais como a segurança fronteiriça, as investigações e a segurança nacional.

Um determinado número de países distingue entre as forças de guarda locais que podem ser apelidadas de “polícia local”. Estas forças são autorizadas a empreender determinadas actividades preventivas e de guarda por parte dos governos municipais, sempre que o controlo das actividades tradicionais da polícia for delegado em governos nacionais ou regionais. O Brasil e Burkina Faso oferecem exemplos deste tipo de estratégia. Estas forças, que muitas das vezes não estão armadas, variam grandemente por todo o mundo em termos da sua estrutura e papéis. Têm competências diferentes e, por vezes, mais limitadas do que as forças policiais regulares, conforme definido pelas leis nacional e subnacional. Não obstante esse facto, oferecem uma oportunidade de inovação importante à política municipal, em relação à segurança pública, podendo desempenhar papéis importantes de prevenção, e são capazes de providenciar uma entidade crítica através da qual os governos locais terão possibilidade de encetar efectivamente um diálogo quer com o Estado ou com os aparelhos de segurança pública. As suas linhas de relato diferentes podem capacitá-los para desempenhar um papel vital de ajuda ao construir a segurança no trabalho de planificação das cidades. Fornecem uma saída para os presidentes da câmara e outros líderes cidadãos que, muitas das vezes, estão encarregues das planificação e gestão urbanas, para tomar controlo de alguns aspectos de segurança e incluir pareceres advindos dos oficiais de segurança no planeamento político local.

Na sua tentativa de entender o policiamento urbano, os oficiais de governo deviam tomar em conta os diferentes tipos de forças que existem, nos seus contextos nacional, regional e municipal. Construir o policiamento urbano eficaz envolve a compreensão de contribuições que podem fazer os tipos de força diferentes, e incorporar algumas luzes dos líderes das diversas instituições na política sobre o policiamento.

---

31 Para uma discussão mais pormenorizada sobre as estruturas de policiamento, ver Philip L. Reichel, *Sistemas Comparativos de Justiça Criminal: Uma Abordagem Topical* (3rd ed.), (Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall), pp.149-185; ver também *Segurança Urbana e a Boa Governação: O Papel da Polícia* (Nairobi, UN-Habitat e o Centro para a Prevenção Internacional do Crime, 2001), pp. 11-12.

## E. Estratégias proactivas para o controlo do crime: adaptar as teorias e estratégias aos contextos locais

Em vez de pensar no policiamento quer em termos de prender grandes números de suspeitos ou remover os bairros da lata, os agentes de execução da lei deviam considerar estratégias proactivas para o controlo do crime, tais como o policiamento comunitário, o policiamento norteado para a resolução dos problemas e a prevenção situacional do crime. Ao fazer uso dessas estratégias, a polícia e os demais oficiais de segurança pública procuram construir relações com a população na tentativa de efectivamente transformar o espaço urbano e as relações entre o Estado e a sociedade para o controlo e a prevenção do crime. As estratégias foram usadas com níveis de sucesso variáveis nas diversas regiões. Alguns dos sucessos são destacados nos capítulos seguintes.

O bom policiamento urbano é um trabalho contínuo, baseado na fusão de conhecimentos locais e políticas eficazes já antes testadas noutras áreas. O policiamento eficaz envolve não só a implementação de políticas, mas também o desenvolvimento de correntes de recursos, ligações, conhecimentos e aptidões locais para que possam ser mantidas as políticas a longo prazo. Resolver problemas de segurança envolve juntar os elementos policiais, os funcionários do governo local, o sector privado e os actores cívicos das vizinhanças. O *Manual* salienta que, embora as áreas urbanas em países de rendimento baixo e médio, tenham muito em comum no que se refere ao policiamento, também existem divergências importantes ao nível das regiões que deveriam ser tomadas em conta.

Cada região tem a sua história de policiamento eficaz e os desafios únicos apresentados. Por um lado, na América Latina, por exemplo, os legados dos regimes autoritários, por vezes, constituem um impedimento ao policiamento eficaz. Por outro lado, em muitas partes da Ásia, África e os países das Caraíbas, tem que se lidar com o legado das estruturas de um policiamento colonial. Além disso, as diferentes regiões enfrentam consideráveis problemas criminológicos. Por exemplo, o comércio internacional da cocaína desempenha um papel fundamental na violência em muitos dos países das Américas. Em África, os deslocamentos associados às crises económicas e as guerras civis são factores centrais que contribuem para a desordem na região. África enfrenta o desafio acrescido de ter Estados historicamente fracos e actores não-Estaduais extremamente bem-organizados e fortemente implantados, com a polícia muitas das vezes a ter que se envolver para controlar o crime. Na Ásia, os desafios do crime também estão ligados aos problemas regionais, tais como o tráfico internacional de seres humanos e o comércio do ópio, embora a Ásia seja uma região tão vasta e diversificada que “desafia” qualquer categorização fácil.<sup>32</sup> Naturalmente que estes não são os únicos problemas enfrentados por cada uma das regiões, nem sequer são obrigatoriamente os problemas que definem determinadas áreas, sendo, antes, exemplos da forma como os padrões criminológicos variam entre as regiões do mundo. Embora o *Manual* exemplifique as estratégias principais que a polícia tem utilizado com eficácia para combater o crime, é importante que tais esforços sejam aplicados a contextos locais, que frequentemente variam muito consoante a cidade, o país ou a região.<sup>33</sup>

32 *O Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmoniosas* (ver nota de rodapé 11 a cima), p. 19.

33 Para uma discussão sobre os tipos de crime diferentes nas diversas regiões do mundo, ver *Relatório Mundial sobre os Assentamentos Humanos 2007* (ver nota de rodapé 3 acima), pp. 12-13; para uma discussão sobre o impacto que as transições para a democracia têm tido sobre o crime, ver p. 71.



Estes grandes traços dos problemas do crime nas regiões diferentes fornecem somente um fundo muito generalizado sobre os tipos de desafio enfrentados pelas cidades nas diversas regiões. Os problemas urbanos do crime nalgumas partes de África podem ser impulsionados por questões relacionadas com o conflito a longo prazo, mas ao nível das cidades os governos encontram-se a braços principalmente com a razão por trás do aumento dos assaltos a residentes ou invasões de residências, por vezes não relacionados com um conflito mais alargado. Entender estes problemas nessas cidades em particular, incluirá, geralmente, um exame dos problemas geopolíticos mais alargados que conduzem ao crime no contexto de problemas específicos das cidades e a gama de opções disponível à polícia para controlar os problemas. Assim, as cidades de África Ocidental podem enfrentar problemas mais amplos como consequência dos combatentes desmobilizados, a disponibilidade fácil das armas ou a migração de refugiados das áreas de conflito.<sup>34</sup> Os governos municipais, contudo, terão somente controlo muito limitado sobre os desafios criados por estes problemas geopolíticos. Como resultado disso, as cidades terão que resolver os problemas com que se deparam, com as ferramentas que têm disponíveis, estando, ao mesmo tempo, cientes dos desafios geopolíticos maiores que se colocam. A maioria das estratégias esboçadas no *Manual* foram destinadas originalmente a países de elevado rendimento na Europa e a América do Norte e, embora possam inspirar a ação e ser apropriadas para resolver os problemas em muitas cidades de rendimento médio e baixo, deveriam ser adaptadas ao que é específico e condicionar os contextos sócio-culturais daquelas cidades. Os agentes de execução da lei, naturalmente, deveriam igualmente considerar soluções específicas para os problemas locais que fossem baseadas, ao mesmo tempo, em práticas políticas e sociais locais, assim como nos recursos económicos disponíveis.

## F. As Diretrizes de Prevenção à Criminalidade

As recomendações contidas no *Manual* são encaixadas no contexto mais amplo dos padrões e as normas das Nações Unidas para a prevenção à criminalidade e a justiça criminal, incluindo as Diretrizes de Prevenção à Criminalidade (Resolução 2002/13, apêndice, do Conselho Económico e Social).

A Seção III das Diretrizes estabelece oito princípios básicos subjacentes ao desenvolvimento das estratégias sobre a prevenção à criminalidade, conforme se segue:

### **Liderança governamental**

7. Todos os escalões de governo devem desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento de estratégias eficazes e humanitárias de prevenção à criminalidade, bem como na criação e manutenção de infra-estruturas institucionais para a sua implementação e análise.

### **Desenvolvimento e inclusão sócio-económicos**

8. Considerações sobre prevenção à criminalidade devem ser integradas em todas as políticas e os programas relevantes sociais e económicos, incluindo os que se referem a educação, saúde, habitação e planeamento urbano, pobreza e a marginalização e exclusão sociais. Deve ser prestada atenção especial a comunidades, famílias, crianças e jovens em risco.

---

34 O *Estado das Cidades do Mundo 2008/2009: Cidades Harmoniosas* (ver nota de rodapé 11 acima), pp. 23-24.

**Cooperação/parcerias**

9. A Cooperação/parcerias devem fazer parte integrante de uma prevenção eficaz à criminalidade, dada a natureza abrangente das causas do crime e as aptidões e responsabilidades necessárias para as abordar. Isso inclui parcerias que actuem em todos os ministérios e entre as autoridades, as organizações comunitárias, as organizações não-governamentais, o sector de negócios e os cidadãos privados.

**Sustentabilidade/prestação de contas**

10. Para que possa ser sustentável, a prevenção à criminalidade exige recursos adequados, incluindo o financiamento para as estruturas e as actividades. Deve haver uma prestação de contas clara desse financiamento, da implementação e da avaliação, de modo a poderem-se alcançar os resultados planeados.

**Base de conhecimento**

11. As estratégias, políticas, programas e ações de prevenção à criminalidade devem-se fundamentar numa base ampla e multidisciplinar de conhecimento sobre os problemas do crime, as suas causas múltiplas e práticas comprovadas.

**Direitos humanos/estado de lei/cultura de legalidade**

12. O estado de lei e os direitos humanos que são reconhecidos pelos instrumentos internacionais de que são signatários os Estados-Parte devem ser respeitados em todos os aspectos de prevenção à criminalidade. Por isso, deve ser activamente promovida uma cultura de legalidade na prevenção à criminalidade.

**Interdependência**

13. Os diagnósticos e estratégias nacionais de prevenção à criminalidade devem tomar em conta, quando for o caso, as ligações entre os problemas do crime local e o crime organizado internacional.

**Diferenciação**

14. As estratégias de prevenção à criminalidade devem considerar, também onde for o caso, as necessidades diferentes de homens e mulheres, assim como as necessidades especiais dos membros mais vulneráveis da sociedade.

As Nações Unidas não apoiam nem recomendam esforços de policiamento de orientação militar repressiva. A provisão da segurança urbana deve seguir os princípios básicos do estado de direito e a boa administração. O esforço para levar segurança aos cidadãos deve estar centrado na prevenção, a capacitação e a colaboração entre os governos e as agências policiais. Os grupos da sociedade civil têm um papel importante a desempenhar na prevenção à criminalidade. As diretrizes sugeridas no *Manual* devem-se seguir no âmbito das limitações mais amplas da lei nacional, e os programas de prevenção à criminalidade deverão estar centradas no bem estar dos jovens.

O *Manual* procura sustentar os esforços para edificar planos de prevenção abrangentes em todos os escalões de governo, envolvendo os diferentes sectores do Estado e a sociedade, de modo a lidar com as preocupações dos diversos grupos. Ao mesmo tempo que procura fornecer luzes substanciais sobre as estratégias possíveis para o controlo da criminalidade, devem ser envidados esforços no sentido de tratar das preocupações do mundo real na localidade onde estas

são aplicadas. Os Estados deverão trabalhar juntos para partilhar conhecimentos sobre as melhores formas de responder à capacidade crescente de infractores. O *Manual* incide na prevenção primária do crime. No entanto, os funcionários públicos deveriam tomar conhecimento de estratégias sobre a prevenção à reincidência, abordando assuntos tocantes à prisão e inserção social de presidiários.<sup>35</sup>

## G. Actores e parceiros sociais

O *Manual* começa com a premissa que existe um conjunto alargado e inclusivo de parceiros sociais envolvidos em melhorar a segurança nas cidades. Abordar a introdução da segurança nas cidades contemporâneas necessita visar para além do papel da polícia nos assuntos de segurança pública da vida cotidiana, e considerar a participação de uma gama de demais gerentes, incluindo projetistas urbanos, responsáveis das escolas e analistas de saúde pública. Efectivamente, os esforços para melhorar a segurança e proteção públicas envolvem e incorporam um conhecimento local dos problemas, pretendendo incluir os membros da comunidade. No centro, a segurança envolve os cidadãos que tomam posse da sua própria proteção, assegurando o acordo geral sobre padrões comunitários e o trabalho ativo entre a polícia e os residentes da comunidade na execução da lei. Os arquitetos, os projetistas, os paisagistas, os gerentes de edifícios e construção e os coordenadores e engenheiros de parques têm igualmente papéis importantes a jogar na construção e manutenção dos espaços urbanos, de modo a garantir a segurança. A participação destes actores diferentes nos esforços de garantir a segurança, transforma o papel da polícia na segurança pública. Além de servir como impulsionadores e estrategas da lei, a polícia serve também como entidade perita para a edificação e melhoria da segurança comunitária. A polícia tem o seu papel tradicional a desempenhar na proteção dos cidadãos, mas também se esforça para partilhar o seu conhecimento sobre a segurança, bem como para facilitar os esforços do cidadão na melhoria da segurança. A caixa 1 fornece um resumo das lições chave extraídas do capítulo I.

### CAIXA 1. LIÇÕES IMPORTANTES TIRADAS DO CAPÍTULO I

- Áreas urbanas em países de rendimento baixo e médio enfrentam desafios consideráveis à segurança, incluindo:
  - Problemas de sobrelotação e infra-estrutura que contribuem para assuntos de criminalidade
  - Crescimento urbano rápido
  - Falta de meios
  - Falta de confiança
- A colaboração efectiva entre a polícia e outros actores cívicos e Estaduais é essencial para haver o desenvolvimento de respostas eficazes a estes problemas

35 Este parágrafo foi extraído do relatório *Em Direção à Prevenção da Criminalidade Centrada na Comunidade*, 2-3.

## H. Conclusão

O Capítulo I delinea os desafios básicos apresentados no policiamento dos espaços urbanos, e constrói as bases do debate em torno do papel da polícia nas cidades. As cidades começam a assumir importância crescente enquanto zonas que permitem entender-se o policiamento nos países de rendimento baixo e médio. Os governos terão que encontrar forma de efectuarem o policiamento dessas zonas com maior eficácia, com base em estratégias confiáveis e experiências ao nível local.

O Capítulo II aborda uma série de aspectos relacionados com o policiamento das zonas urbanas, incluindo uma gama de estratégias de policiamento diferentes, aplicáveis aos desafios complexos que enfrentam essas zonas. Os capítulos posteriores visam o policiamento nos tipos específicos de espaço urbano e examinam estratégias bem-sucedidas de policiamento desses espaços, bem como esforços de reforma exitosos num determinado número de países.

## II. O policiamento de espaços urbanos e sítios públicos: tendências e práticas da actualidade

O desenvolvimento de estratégias para um policiamento urbano eficaz é um processo complexo e contínuo que exige uma compreensão profunda dos problemas específicos enfrentados por qualquer localidade, bem como a aplicação de políticas relevantes para abordar esses problemas. Ao longo do tempo, a polícia deve assegurar a aplicação consistente e estar ciente da necessidade de mudar as políticas em resposta aos mercados, as organizações e as estratégias criminosas em evolução constante.<sup>36</sup> O Capítulo II fornece mais pormenores sobre alguns dos desafios importantes que enfrentam a polícia nos países de rendimento baixo e médio, e discute as tendências e práticas da actualidade nalgumas das cidades que estão a dar sinais promissores de melhorar o policiamento nas suas grandes áreas urbanas.

### A. Definições

**COMPSTAT:** Uma inovação administrativa impulsionada por dados sobre o policiamento da Cidade de Nova Iorque onde os agentes de polícia utilizam dados geo-codificados para desenvolver respostas às actividades criminosas nas suas áreas de responsabilidade e que também são utilizados pelos comandantes de alto escalão do serviço para avaliar os comandantes e os agentes de polícia dos escalões inferiores responsáveis pelas alterações nas taxas da criminalidade nas suas áreas de responsabilidade.

**Policiamento com orientação comunitária.** Uma estratégia de policiamento cujo enfoque recai sobre a descentralização da responsabilidade policial de modo a permitir que os comandantes locais e os policiais de linha da frente possam trabalhar em conjunto com as populações da vizinhança sobre o desenvolvimento e a implementação de estratégias de policiamento.

**Policiamento orientado para a resolução de problemas.** Uma estratégia de policiamento que utiliza as provas, a pesquisa e os contactos comunitários para desenvolver estratégias de prevenção à criminalidade e para resolver problemas associados com o crime em vez de se concentrar sobre as reações aos incidentes específicos durante a fase subsequente à ocorrência do crime.

---

<sup>36</sup> Michael Kenney, *De Pablo a Osama: Redes de Tráfico e Terrorismo, Burocracias Governamentais e Adaptação Competitiva* (Parque Universitário, Pennsylvania, Impressora da Universidade do Estado de Pennsylvania, 2007).

**Policiamento com base na informação.** Uma estratégia de policiamento que incide na acumulação de informação detalhada sobre as actividades criminais com o objectivo de focar os esforços de execução e patrulhamento para a interrupção das mesmas.<sup>37</sup>

**SARA.** Uma sigla descrevendo um processo no âmbito do modelo de policiamento orientado para a resolução de problemas que focaliza quatro componentes de resolução de problemas: a digitalização, a análise, as respostas e a avaliação.<sup>38</sup>

**Estratégias de policiamento com base nos incidentes.** Estratégias que focam a presença regular da polícia em vizinhanças ricas e distritos de negócio, e a presença intermitente da polícia noutras vizinhanças.

## B. Os desafios que se colocam ao policiamento das áreas urbanas nos países de rendimento baixo e médio: uma análise aprofundada

A ilha de Manhattan tem 13 milhas de comprimento e 2 milhas de largura. As ruas de três quartos da parte setentrional da ilha seguem um padrão consistente norte-sul, leste-oeste. O quarteirão da baixa tem uma grelha menos consistente, embora as suas ruas sejam bem ordenadas, há muito estabelecidas e bem mapeadas. Muito embora enfrente múltiplos desafios em lidar com a grande variedade de actividades criminosas que ocorrem em partes da ilha, a polícia, mesmo assim, conhece os endereços e sabe onde se dirigir para chegar rapidamente aos locais.

Estas condições diferem dramaticamente das condições com que a polícia se depara ao tentar trabalhar nas cidades de grande parte dos países de rendimento baixo e médio. Existem padrões consistentes de ruas sómente em certas áreas limitadas, enquanto que os assentamentos urbanos irregulares encontram-se em expansão tão rápida que os governos locais não os conseguem acompanhar no seu mapeamento das áreas. A polícia que trabalha nessas cidades pode não saber onde é que fica um endereço específico e, por uma variedade de razões estruturais e organizacionais, pode não ter acesso a esses locais de uma forma tempestiva. As ruas podem ter pouca iluminação e as casas não terem endereço formal, podem não existir mapas e as organizações criminais são capazes de limitar a capacidade da polícia de entrar em certas partes da cidade. Assim, por vezes, as estratégias de prevenção à criminalidade implementadas em países de rendimento baixo e médio são diferentes das que são utilizadas com sucesso nos países mais ricos.

### Os desafios que se colocam ao bom policiamento nas cidades dos países de rendimento baixo e médio:

Estes desafios incluem:

- Há falta de mapas precisos; as ruas são irregulares e inconsistentes; a infra-estrutura é de má qualidade

<sup>37</sup> Nick Tilley, “O policiamento comunitário, o policiamento com orientação na resolução dos problemas e o policiamento liderado pela inteligência”, em Tim Newburn, ed., *Manual de Policiamento* (Cullompton, Devon e Portland, Oregon, Publicações Willan, 2003), p. 313.

<sup>38</sup> Ver Cláudio C. Beato Filho, Bráulio Figueredo Alves da Silva e Ricardo Tavares, “O crime, a polícia e o espaço urbano”, Universidade do Texas, Documento de Trabalho No. 7.

- Existe relutância em trabalhar com a polícia e vice versa; falta confiança mútua, o elemento necessário para se conseguirem edificar estratégias melhores para a segurança pública
- O domínio de determinadas áreas por elementos criminosos
- A falta de dados sobre o crime em muitas regiões
- A existência de comunidades vedadas e serviços de proteção privada, o que limita o acesso por parte das unidades de execução da lei
- Sistemas de estrada e transporte limitados e ineficazes
- Serviços de transporte irregulares (serviços de transporte colectivo informal)
- Vigilantismo
- Pobreza e exclusão económica e social da população
- Ricos e pobres recorrem à auto-administração das vizinhanças num sistema de governação que funciona mal

Um dos desafios básicos que se coloca à polícia é que esta não possui conhecimentos completos sobre o terreno urbano. Embora a polícia muitas das vezes possa desenvolver conhecimentos muito mais aprofundados do que o fazem muitas outras autoridades Estatais, devido à sua presença regular nas ruas, nalgumas áreas mais problemáticas das cidades até a polícia enfrenta problemas graves para desenvolver o conhecimento de que necessita para desempenhar a sua tarefa com eficácia. A expansão urbana rápida e irregular criou regiões inteiras dentro das cidades que podem não estar mapeadas e que seguem padrões de rua complexos e, muitas das vezes, desorganizados. Os projectos de construção rápidos podem levar a que ruas previamente passáveis fossem encerradas, e criam edifícios instáveis que podem desmoronar e alterar a disposição da área. Desastres, quer naturais ou provocados pelas falhas humanas, tais como as inundações e enxurradas, podem destruir vizinhanças inteiras e re-configurar o espaço urbano. Além disso, a infra-estrutura pode ser de má qualidade. A estreiteza das ruas e a proximidade das construções podem igualmente tornar extremamente difícil à polícia avaliar taticamente as áreas, podendo conduzir a limitações na capacidade dos responsáveis pelas decisões estratégicas para aplicar eficazmente as políticas.

Operar em áreas tais como essas é especialmente desafiador já que, sem uma cooperação local substancial, a polícia não terá possibilidades de localizar endereços precisos, nem conseguirá o acesso aos mesmos. Geralmente, os criminosos estão mais familiarizados com as áreas onde operam e têm relacionamentos pessoais mais fortes com os indivíduos dessas áreas do que a polícia que procura controlar as actividades criminais. Além disso, se o governo não exibir eficiência ao manter uma infra-estrutura de qualidade elevada, novamente, não será possível fazer-se uma imagem precisa das actividades criminais numa determinada área. A densidade do espaço urbano e a variedade de actividades criminais passíveis de ocorrer numa área específica dificultam a tarefa da polícia onde se refere às investigações adequadas do crime. Em situações onde os governos têm problema em relação à estrutura das vizinhanças, só irão encontrar problemas de maior em discernir onde é que os crimes ocorrem e a que taxa, actualmente. Tudo isto impede a implementação de estratégias eficazes de controlo do crime, principalmente nas vizinhanças com maior necessidade de controlos melhorados sobre o crime. A polícia frequentemente também tem que enfrentar o problema do mau relacionamento com os habitantes locais. Os legados do autoritarismo, o colonialismo e o conflito muitas das vezes levam à criação de divisões substanciais entre a população e a polícia. O resultado é que existe relutância por parte desses

indivíduos de ajudar a polícia com a informação crítica que é essencial para o controlo local do crime. A polícia pode não conseguir localizar com celeridade uma casa onde estão a decorrer as actividades ilegais. Além disso, por vezes é difícil executarem-se as políticas do policiamento colaborador que normalmente são edificadas sobre o conhecimento local para responder às preocupações dos residentes. Estas situações têm o efeito de criar uma dinâmica negativa nas relações entre a polícia e a comunidade, com a polícia, frustrada, a tornar-se cada vez mais ressentida com a falta de colaboração dos residentes, recusando-se a trabalhar com estes no controlo da criminalidade e vice-versa.

Os problemas que se apresentam na tentativa de se trabalhar junto com a população, só são agravados pela presença de organizações criminosas activas que se adaptam eficazmente às práticas da polícia ao longo do tempo. A chegada de uma presença policial repressiva conduz frequentemente a apreensões e à confiscação de contrabando mas, sem uma substancial inovação por parte da polícia ou sem o trabalho eficaz junto dos cidadãos na recolha de inteligência, os grupos criminosos tendem a apreender destas ações, adaptando mais rapidamente as suas estratégias do que a polícia consegue responder.<sup>39</sup> As organizações criminosas têm tendência a operar a um nível relativamente elevado de eficácia nas áreas urbanas, como consequência dos numerosos mercados a que têm acesso e os vários lugares onde podem ocultar as suas actividades.

As comunidades planificadas também colocam desafios à polícia. A polícia enfrenta desafios substanciais cada vez maiores na gestão do espaço urbano no interior dos condomínios fechados. A privatização do espaço e as dificuldades encaradas pela polícia ao tentar aceder a esse espaço, podem transformar a aplicação da lei num empreendimento particularmente arriscado. Sem acesso directo a determinadas partes da cidade, a polícia pode ter que depender do auxílio das forças de segurança privada. Os agentes de segurança e as empresas privadas podem facilmente abusar dos suspeitos da lei e o crime em áreas onde é suposto que teriam responsabilidade.<sup>40</sup> As operações contínuas das companhias de segurança privada, muitas das quais podem estar dirigidas a, ou ser dotadas de, pessoal da polícia fora de serviço, podem contribuir para a extorção e outras formas de cobrança de proteção dos cartéis em certas áreas urbanas.<sup>41</sup>

Do mesmo modo que os cidadãos em situação mais favorável procuram melhorar a sua proteção através da contratação de forças de segurança privadas, também as vizinhanças menos ricas formam grupos de vigilância ou chegam mesmo ao ponto de tolerar e apoiar as actividades de vigilantes. Estes grupos podem levantar desafios significativos para a polícia. Por um lado, a evidência por toda a América Latina sugere que estes grupos se encontram frequentemente em conflito com a polícia, participando numa variedade de actividades que contribuem para a deterioração do estado de direito nas cidades principais.<sup>42</sup> Podem mesmo estar envolvi-

39 Ver Phil Williams, "Organização do crime transnacional: redes, mercados, e hierárquias", em *Combater o Crime Transnacional: Conceitos, Actividades, e Respostas*, Phil Williams e Dimitri Vlassis, eds. (Londres, Frank Cass, 2001), pp. 57-87; Kenney, *De Pablo a Osama* (ver nota de rodapé 36 acima).

40 Sobre o espaço privado urbano e o policiamento, ver Teresa Caldeira, *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo* (Berkeley, Califórnia, Imprensa da Universidade da Califórnia, 2000).

41 Ver Enrique Desmond Arias, "Despachos do campo: milícias e a corrupção policial nas favelas do Rio", *Americas Quarterly*, Verão de 2009, pp. 90-93.

42 Ver Enrique Desmond Arias, "Despachos do campo: milícias e a corrupção policial nas favelas do Rio", *Americas Quarterly* (2009); Daniel Goldstein, *A Cidade Espectacular: Violência e Desempenho na Bolívia Urbana*, *Série Latino-Amer-*



dos em actividades criminais organizadas mais amplas e, em consequência da sua legalidade local, desenvolver facilmente laços com autoridades do estado corruptas. Tais grupos vêem-se frequentemente envolvidos em actos de violência comunal nas regiões da Ásia e de África. Por outro lado, a polícia, principalmente em África, por vezes é deparada com situações onde faz mais sentido tático desenvolver um relacionamento sustentado com estes grupos na tentativa de reforçar a lei e a ordem.<sup>43</sup> Enquanto que isto, por vezes, até pode ajudar a polícia a estabelecer laços nas áreas dominadas por esses grupos, a polícia continua a enfrentar desafios substanciais neste sentido, incluindo ver a sua legalidade minada e presidir à construção de organizações que se podem envolver noutras actividades ilegais.<sup>44</sup> Um dos sucessos nesta área foi o desenvolvimento de laços entre agentes do governo e líderes tradicionais no Sudão do Sul. Outros exemplos, que serão discutidos mais adiante no *Manual*, incluem os esforços para promover a comunidade e as reformas com base comunitária – no Quênia e a República Unida da Tanzânia.

Outro dos desafios encarados pela polícia na manutenção da ordem nas áreas urbanas, é a falta de transportes urbanos regulares e consistentes. As frotas irregulares de autocarros e outras formas de transporte obstruem as estradas e criam oportunidades para as actividades criminais. As estradas desorganizadas geram desafios significativos para a polícia, interferindo com a sua chegada às cenas do crime. Nos países mais pobres, a polícia pode igualmente depender de modos de transporte público e informais para alcançar cenas do crime. Finalmente, a existência de serviços irregulares e ilegais de transporte pode igualmente fornecer oportunidade s aos grupos criminosos organizados.

Uma consideração final que a polícia é obrigada a enfrentar nas áreas urbanas em países de rendimento baixo e médio, é a questão subjacente da pobreza e a desigualdade. Frequentemente, a polícia é chamada por funcionários do governo para resolver problemas graves nessas parcelas da população tristemente mal servidas tanto pela economia de mercado e o estado. Em ambientes de pobreza e desespero elevados, assim como nas situações onde o meio e as classes altas se sentem ameaçados pelos pobres, é esperado que seja a polícia a manter a ordem. A falta de confiança entre as populações mais pobres e a aceitação por essas populações de mecanismos de segurança alternativos, incluindo mecanismos de resolução de conflitos e de justiça informal locais da multidão, acarreta um problema adicional. O resultado é que, vezes sem conta, espera-se demais da polícia. Além de meramente reforçar a lei, é esperado que a polícia também proporcione serviços sociais e que faça a vez mais amplamente do estado num conjunto de situações de crise. A polícia é então frequentemente responsabilizada pelas populações de todo o mundo, por um número de problemas e é igualmente desgastada por exigências substanciais que lhe são constantemente impostas pelas autoridades estatais.

---

*icana de Outro Modo* (Durham, Imprensa da Universidade de Duke, 2004); Angelina Snodgrass Godoy, *Injustiça Popular: Violência, Comunidade e Direito na América Latina* (Stanford, Califórnia, Imprensa da Universidade de Stanford, 2006).

43 Anton du Plessis e Antoinette Luow, “O crime e a prevenção à criminalidade na África do Sul: 10 anos depois”, *Jornal Canadano de Criminologia e Justiça Criminal*, vol. 47, No. 2 (Abril de 2005), pp. 437-438; Makubetse Sekhonyane e Antoinette Louw, *Justiça Violenta: Vigilantismo e a Resposta do Estado*, Série de Monografias No. 72 (Pretória, Instituto de Estudos de Segurança, 2002); Bruce Baker, “A agenda do policiamento no pós-conflito africano em Serra Leoa”, *O conflito, a Segurança e o Desenvolvimento*, vol. 6, No. 1 (Abril de 2006), pp. 37 ff.; Gilbert da Costa, “Os vigilantes nigerianos ajudam a polícia a combater o crime”, *VOANews*, 19 de Março de 2009, disponível em [www.voanews.com](http://www.voanews.com).

44 Bruce Baker, “Uma parceria do policiamento para África no pós-guerra: lições da Libéria e o Sudão do Sul”, *Policiamento e a Sociedade*, vol. 19, No. 4 (2009).

## C. Desafios e respostas

A disposição e a profundidade dos problemas descritos acima oferecem uma perspectiva sobre os motivos porque os problemas relacionados com o crime nas cidades em países de rendimento baixo e médio, são desafiadores. Como é que a polícia pode trabalhar no sentido de resolver estes problemas? A Seção C esboça algumas estratégias que a polícia poderia tomar em conta nos seus esforços para controlar o crime e a violência. A Seção começa com uma crítica do policiamento tradicional orientado nos incidentes, examinando, de seguida, as estratégias alternativas para o controlo do crime, tal como o policiamento orientado nos problemas e o policiamento com base comunitária.

Confrontadas com problemas substanciais no que se refere a actividades criminosas, e sofrendo dos legados do autoritarismo, o colonialismo e o conflito, muitas das forças policiais de países com rendimento baixo e médio confiam em estratégias de policiamento com base nos incidentes, que se centram numa presença policial regular em vizinhanças ricas e distritos financeiros, enquanto que a presença policial noutras vizinhanças é intermitente.<sup>45</sup> Além disso, esses esforços são reactivos, em grande parte, com a polícia na rua a passar a maior parte do seu tempo a responder a crimes específicos. Geralmente, o policiamento com base nos incidentes opera nos confins da estrutura mais ampla da lei, mas quando é aplicado às populações menos ricos, a polícia ultrapassa frequentemente os limites impostos pela lei. As investigações e os sistemas judiciais necessários para apoiar tal tipo de policiamento estão tipicamente ausentes. O policiamento com base nos incidentes, quando é conduzido por agentes de autoridade mal pagos e sub-treinados, tende a falhar, resultando em frustração tanto por parte da população geral como dos administradores públicos, levando a apelos para que possam ser efectuados melhoramentos no policiamento. A tendência, em tais circunstâncias, frequentemente, é para acusar a polícia de não cumprir com a sua tarefa como deveria ser, isto, segundo algumas pessoas, porque está cercada de leis que protegem os direitos dos criminosos, impedindo a polícia de fazer o seu trabalho de uma forma eficiente. A polícia pode igualmente promover um argumento como forma de deslocar a culpa pelas suas falhas para uma outra instituição. O resultado é o aparecimento de apelos cada vez mais vocíferos no sentido de haver um policiamento mais repressivo, bem como a mudança para um policiamento de tolerância zero. A polícia tenta então o tudo por tudo para parar qualquer tipo de crime, mesmo as ofensas mais pequenas, tais como as evasões às multas de trânsito e a afixação ilegal de sinais, a fim de transmitir um sentido de ordem básica aos cidadãos e fazer passar a mensagem de que o governo não irá tolerar mesmo os crimes menores.<sup>46</sup>

Nos contextos norte-americano e europeu, estas estratégias fazem algum sentido. As cidades têm uma ordem básica e é possível reduzir dramaticamente a distribuição ilegal de panfletos ou parar a maioria das práticas económicas ilegais em público. As cidades nos países de rendimento baixo e médio, contudo, frequentemente enfrentam desafios substanciais para realizar esta situação, dada a estrutura da área urbana e a extensão das economias informais. Os sistemas judiciais independentes e de longa data que existem geralmente em democracias mais antigas, conseguem impor limitações substanciais aos excessos da polícia passíveis de acompanhar estes

45 Ver George Kelling e James Q. Wilson, “Janelas quebradas”, *O Atlântico*, vol. 249, No. 93 (Março de 1982), pp. 29-38; para uma crítica ver Robert J. Sampson e Stephen W. Raudenbush, “A observação social sistemática dos espaços públicos: uma olhada nova à desordem nas vizinhanças urbanas”, *Jornal Americano de Sociologia*, vol. 105, No. 3 (1999), 603-651.

46 Ver Beato Filho, Figueiredo Alves da Silva e Tavares, “O crime, a polícia e o espaço urbano” (ver nota de rodapé 38 acima)

programas, ao contrário de sistemas judiciais em democracias transitórias nos países em via de desenvolvimento, que podem sentir grandes dificuldades em impor o mesmo tipo de limitação. Mais, uma história relativamente recente de autoritarismo, de colonialismo e de conflito pode tornar até mais provável que as forças policiais ultrapassem os limites da tolerância zero e pratiquem uma fórmula mais abusiva de policiamento. Contudo, quando uma força policial nestas circunstâncias tem capacidade para reprimir mais extensivamente a população e não possui a capacidade concomitante da investigação e a punição, isto confere às suas ações um carácter de pouca duração. Por sua vez, uma situação tal como esta pode conduzir a um policiamento ineficaz e abusivo, diluindo a legalidade do Estado e o relacionamento entre a polícia e os cidadãos. Com a passagem de tempo, isto leva a mais crime e menos confiança na polícia e o Estado, podendo contribuir para um espiral no crime e a desordem.

### O problema com as estratégias policiais com base nos incidentes

As estratégias de policiamento com base nos incidentes:

- São reactivas e não proactivas
- Dependem de um aparato jurídico e investigatório o que, muitas das vezes, não existe, para poderem funcionar
- Distanciam a população da polícia
- Minam os esforços de recolha de informação por parte da polícia
- Danificam o moral policial
- Levam a um espiral repressivo que faz diminuir ainda mais a eficácia
- Podem contribuir para uma má fiscalização e a corrupção

Não existe uma solução fácil para o estabelecimento de um bom policiamento nas áreas urbanas de países com rendimento baixo e médio. Qualquer esforço para policiar as áreas urbanas terá forçosamente que integrar uma análise e trabalhos intensivos e contínuos por parte dos oficiais de segurança pública. A evidência que existe através das diferentes regiões, contudo, indica que a polícia deve tomar em conta considerações de estratégia no policiamento que sejam, ao mesmo tempo, dinâmicas e integrativas, e que possam ajudar a polícia a impedir os crimes e a trabalhar de uma forma melhorada com a população, onde quer que seja que forem tratados os assuntos relacionados com o crime. Três estratégias afins capazes de conseguir isto são: as medidas de policiamento criadas com base na informação ou específicas a cada tipo de crime, o policiamento orientado nos problemas e o policiamento com enfoque comunitário.

As medidas de policiamento criadas com base na informação ou específicas a cada tipo de crime referem-se a um modelo de policiamento que emergiu durante as inovações, nos últimos anos, da tecnologia da informação e as estruturas burocráticas, para a emprega eficaz de forças policiais em reação a crimes prioritários, dentro de um período relativamente curto. Nestes esforços de policiamento, os comandantes da polícia locais e regionais seriam os responsáveis perante os seus superiores nas forças policiais e o governo local, pelos índices de criminalidade nas suas áreas de responsabilidade. Este sistema hierárquico é permitido através de um sistema de levantamento de dados detalhado que permite o geo-processamento dos crimes de forma a orientar os comandantes de aplicação da lei sobre a análise das ocorrências dos crimes e a distribuição adequada de recursos para a implementação da lei e a ordem. Seriam realizadas reuniões administrativas regulares para avaliar a eficácia das respostas, e para readjudicar os recursos e distribuir as novas estratégias.

As cidades um pouco por todo o mundo têm estado a adoptar versões diferentes desta abordagem. Talvez o esforço mais conhecido neste sentido seja o sistema de geo-processamento COMPSTAT que foi adoptado pela Cidade de Nova Iorque no início dos anos '90. Este sistema de informações detalhado foi combinado com inovações administrativas que permitiram aos comandantes da polícia responsabilizar os seus subordinados pelos esforços de redução à criminalidade, ao nível tático e estratégico, por toda a cidade. A abordagem do COMPSTAT é apenas uma entre diversas abordagens descendentes que utiliza a recolha de informações e a prestação de contas para controlar eficazmente o crime. O Reino Unido e outras partes da comunidade britânica há já algum tempo que defendem o recolhimento de dados através, não só de relatórios sobre o crime, mas também de estratégias mais amplas de emprega da informação para assistir na construção de uma base de conhecimentos coerente para o destacamento da polícia e o controlo do crime.<sup>47</sup>

O sucesso de Nova Iorque em controlar o crime foi largamente divulgado e atraiu bastante atenção nos Estados Unidos e noutros países de rendimento elevado. Está comprovado que foram empregues abordagens parecidas na América Latina, embora num grau muito menor.<sup>48</sup>

O policiamento com orientação nos problemas focaliza o desenvolvimento de um conhecimento detalhado sobre a actividade criminal e o uso da experiência da polícia e civil para resolver o problema. Geralmente, isto envolve, em partes iguais, a recolha, por parte da polícia, de conhecimentos detalhados sobre actividades criminais, e os esforços que focalizam a resolução do problema. Por exemplo, poderia acontecer os agentes da polícia observarem que um número muito elevado de assaltos tem estado a ocorrer com demasiada frequência na esquina de uma rua em especial. A polícia pode, de seguida, dirigir-se a essa esquina a horas diferentes do dia e observar o que lá se passa, assim como falar com os indivíduos que lá vivem e trabalham, com a finalidade de compreender o motivo porque é que acontecem tantos crimes naquela localidade. Pode ainda convidar outras agências governamentais a abordar os problemas nessa área, por exemplo, reparar a iluminação nas estradas ou fazer a desfoliação das árvores para reduzir a possibilidade de assaltos. A polícia pode ainda estabelecer patrulhas mais frequentes nesse local específico ou decidir mesmo postar lá um oficial para os momentos mais críticos. Seria de esperar que esforços tais como estes tivessem o efeito desejado no sentido de reduzir o crime nessa localidade. O policiamento com orientação nos problemas está igualmente centrado na utilização da pesquisa e técnicas de construção de hipóteses das ciências sociais para desenvolver estratégias eficazes para o controlo do crime. Este método de resolução dos problemas é organizado sob uma estratégia que assenta na exploração, análise, resposta e avaliação. A estratégia facilita o desenvolvimento de uma hipótese específica e fornece um modelo para testar a eficácia dos

47 Mike Maguire e Tim John, "Medidas de policiamento com base na informação, o gerenciamento e a participação comunitária: prioridades concorrentes e o papel do Modelo Nacional de Inteligência no RU", *O Policiamento e a Sociedade*, vol. 16, No. 1 (2006), pp. 717-4; Jerry Ratcliffe, "A Eficácia da Gestão de Inteligência Policial: Caso de Estudo da Nova Zelândia" *Prática e Pesquisa de Polícia*, vol. 6, No. 5 (2005).

48 David Weisbrud e outros, "O crescimento do Compstat no policiamento americano", *Relatórios da Fundação da Polícia*, Abril de 2004; Lorraine Mazerolle, Sacha Rombouts e James McBroom, "O impacto de COMPSTAT sobre as reportagens do crime em Queensland", *O Policiamento: Um Jornal Internacional de Estratégias e Gerenciamento do Policiamento*, vol. 30, No. 2 (2007), pp. 237-256; Edgardo Alberto Amaya, "Políticas de segurança em El Salvador, 1992-2002", em *Segurança Pública e a Reforma da Polícia nas Américas*, John Bailey e Lucía Dammert, eds. (Pittsburgh, Imprensa da Universidade de Pittsburgh, 2006); Jennifer Wood e David Bradley, "Embutir o policiamento com parcerias: o que aprendemos com o projecto de policiamento Nexus", *Prática e Pesquisa Policial*, vol. 10, No. 2 (2009), p. 140.

esforços do policiamento, dividindo a pesquisa e o processo de resolução dos problemas em quatro fases, conforme se segue:

### *Sondagem*

A fase inicial do processo de resolução dos problemas envolve o desenvolvimento de uma compreensão à larga escala dos problemas que afectam uma determinada área. Para isto, é preciso haver um entendimento do tipo de crime que ocorre numa área, estabelecer as implicações daqueles crimes para a polícia e a comunidade, confirmar que os problemas percebidos realmente existem, construir uma lista de prioridades sobre o modo como a polícia aborda os diferentes problemas encontrados nessa área, entender a duração e a frequência de um problema e escolher determinados problemas para um estudo mais aprofundado.

### *Análise*

Esta fase está centrada no desenvolvimento de uma compreensão mais aprofundada de um qualquer aspecto do crime que a polícia, de seguida, poderia transformar numa prioridade. Inclui os esforços que visam desenvolver a compreensão mais profunda e alargada de um problema em especial e o modo como este tem tido impacto nas outras jurisdições, a recolha de dados para uma melhor compreensão do problema na área de enfoque da polícia, usando esses dados para desenvolver uma hipótese sobre o que motivou o surgimento do problema e uma avaliação dos recursos disponíveis para abordar esse problema.

### *Resposta*

Aqui, a polícia apoia-se no conhecimento adquirido para criar uma resposta focalizada. Isto inclui a elaboração de uma lista de intervenções possíveis baseadas no conhecimento local e a pesquisa mais ampla, escolhendo uma linha de ação e desenvolvendo um plano de aplicação onde estão indicados os objetivos e a execução do plano.

### *Avaliação*

Por fim, devem ser avaliados os efeitos de todas as intervenções, com uma variedade de estratégias quantitativas e qualitativas.<sup>49</sup>

Conforme foi explicado nas fases acima, o policiamento com orientação nos problemas está baseado em técnicas rigorosas para avaliar, analisar e resolver os problemas através da perícia policial. A polícia trabalha com dados existentes sobre o crime e informações sobre a avaliação de problemas e intervenções semelhantes, juntamente com os parceiros sociais comunitários, para desenvolver e implementar soluções. A Caixa 2 contém informação sobre o programa CeaseFire (Cessar Fogo) nos Estados Unidos.

---

49 Esta seção foi extraída de “O modelo SARA”, Centro para o Policiamento Orientado nos Problemas, disponível em [www.popcenter.org/about/?p=sara](http://www.popcenter.org/about/?p=sara).

## CAIXA 2. O PROGRAMA CESSAR FOGO

Um número de cidades nos Estados Unidos levou a cabo um programa inovador de orientação comunitária para o controlo da violência, centrado na construção do apoio local, social e governamental mais amplos para o controlo das actividades de indivíduos violentos. Edificando sobre teorias criminológicas pioneiras, estes programas organizam geralmente uma equipa de intervenção que reúne uma série de actores diferentes da justiça penal e líderes cívicos trabalhando em conjunto com líderes comunitários para o controlo de criminosos violentos que operam nos bairros das cidades. Os agentes da autoridade informam as entidades criminais que um programa novo está a decorrer na sua área e que determinados tipos de actividades irão estimular esforços para os encarcerar. Os líderes cívicos e as autoridades estatais trabalham de perto com líderes da comunidade de molde a ajudar a vizinhança a pressionar esses mesmos actores no sentido de cessarem as suas actividades violentas. Em última análise, esses programas tentam ajudar os residentes da comunidade a construir as suas próprias normas para o controlo da violência, com o objectivo de eventualmente poder transferir os recursos estatais para outras áreas. Com a passagem do tempo, esses esforços irão conduzir a uma diminuição considerável da violência em muitas localidades.

O policiamento de orientação comunitária oferece uma abordagem com base no estabelecimento de relacionamentos que ajudam a polícia a lidar com o crime nos ambientes urbanos. Tal como acontece com o policiamento orientado nos problemas, o policiamento de orientação comunitária é dinâmico e dá prioridade à prevenção da criminalidade. Ambas as abordagens estão igualmente centradas no estabelecimento do conhecimento da prevenção à criminalidade em consultoria com a população. O policiamento de orientação comunitária difere do policiamento orientado nos problemas na medida em que está baseado na construção de um bom relacionamento com a população e, logo, na produção de uma nova forma de ordem com base em relações estreitas entre a polícia e a comunidade, de modo a resolver os problemas activamente através do diálogo entre os agentes de aplicação da lei e a população. Enquanto que o policiamento de orientação comunitária toma diversas formas, o mesmo, geralmente, está centrado na criação de mecanismos formais, tais como os concelhos e as unidades especialmente treinadas, que ajudam a polícia a interagir com a população a fim de determinar estratégias eficazes que possam assentar no conhecimento local para impedir o crime. Em determinadas localidades, os agentes da lei seguem uma variante de policiamento com base comunitária conhecido como o policiamento de sector ou de proximidade. Este tipo de programa concentra-se em estabelecer uma presença policial regular num local específico, com o objectivo de transmitir um sentido de proteção aos cidadãos, estabelecer laços com os residentes locais e lidar com o crime.

Embora tanto o policiamento orientado nos problemas e o policiamento com base comunitária envolvam trabalhos da polícia junto dos cidadãos para o controlo da criminalidade, as estratégias diferem quanto ao seu enfoque. Ao contrário de se concentrar em métodos rigorosamente centrados na resolução de problemas, o policiamento de orientação comunitária procura descentralizar a administração da polícia, trazendo-a para o nível dos bairros, providenciando, assim, um elevado nível de flexibilidade e criando mecanismos para que os comandantes locais possam trabalhar com os residentes da comunidade através de escutar as suas preocupações e controlar o crime. A solução do policiamento comunitário passa por mudar o relacionamento

entre a polícia e a comunidade e, através de se manter um diálogo contínuo, desenvolver estratégias inovadoras e eficazes para o controlo do crime. A mais longo prazo, a eficácia do policiamento comunitário passa por incluir os cidadãos, de uma forma eficaz, na resolução dos seus próprios problemas de criminalidade, mudando as normas da comunidade para que esta última sirva como veículo de verificação das actividades da polícia. A caixa 3 contém informação sobre o policiamento com base comunitária no Quénia.

### CAIXA 3. O POLICIAMENTO COM BASE COMUNITÁRIA NO QUÉNIA

Face à des niveaux élevés de violence et de méfiance envers la police, les ONG Saferworld et PeaceNet ont travaillé avec la police kenyane pour mettre en place un programme de police communautaire innovant dans certaines régions de ce pays. Ce projet implique plusieurs niveaux de collaboration entre la police et les citoyens qui consiste à la fois en des réunions hebdomadaires et mensuelles entre les autorités, les groupes de la société civile, la police et les citoyens, afin de discuter des préoccupations relatives à la sécurité publique, et de proposer des solutions transversales à ces problèmes. Ces discussions ont abouti à des programmes de formation collaborative et à la mise en place de patrouilles mixtes incluant la police et les citoyens. Cela a contribué à la remise d'armes illégales et à un regain de confiance entre les citoyens et les responsables gouvernementaux qui ont aidé à développer de nouveaux projets d'infrastructure pour aider le développement local. Ces efforts ont eu pour conséquence de réduire de façon significative la criminalité dans les zones de programme pilote<sup>a</sup>.

a. Christina Yeung, "O policiamento com base comunitária em Isiolo, Quénia", *Comunidade Segura*, 23 de October de 2008, disponível em [www.comunidadesequera.org/en/node/40722](http://www.comunidadesequera.org/en/node/40722); ver também Saferworld, "Implementar o policiamento com base comunitária no Quénia" (Londres, Fevereiro de 2008).

Embora possam ter sido desenvolvidas tais estratégias um pouco por todo o mundo, há apenas uma mão cheia de casos de sucesso notáveis a relatar.<sup>50</sup> Bogotá executou uma combinação entre o policiamento com base comunitária e o policiamento orientado nos problemas que, juntamente com uma variedade de outras reformas, teve um sucesso marcado: os sistemas de transporte público foram melhorados substancialmente, houve reformas da polícia, o controlo autárquico foi reafirmado, foram impostos controlos sobre o horário de encerramento dos bares e montaram-se conselhos comunitários. O resultado foi uma diminuição na taxa de homicídios de cerca de 80 para cerca de 20 por 100 000 habitantes.<sup>51</sup>

Em Belo Horizonte, Brasil, foi adoptada uma série de reformas de segurança, incluindo o rastreio detalhado do crime, esforços para controlar os sítios quentes do crime e a reforma da polícia com orientação comunitaria inovadora baseada no modelo CeaseFire (Cessar Fogo) de Boston, que serviu para reduzir dramaticamente os homicídios nas comunidades alvo.<sup>52</sup> Em

50 Elena van der Spuy e Ricky Röntsch, *A Polícia e a Prevenção à Criminalidade nas Políticas e as Práticas*, projecto de relatório para o Centro para a Prevenção Internacional do Crime, 31 de Outubro, 2008, pp 52-55; Lars Holmberg, "O policiamento personalizado: resultados de uma série de experiências com o policiamento de proximidade na Dinamarca", *O Policiamento: Um Jornal Internacional de Estratégias e Gerenciamento da Polícia*, vol. 25, No. 1 (2002), pp. 32-47.

51 Ver María Victoria Llorente e Angela Rivas, *Caso de Estudo: Redução do Crime em Bogotá—Uma Década de Políticas de Segurança do Cidadão* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005).

52 Enrique Desmond Arias e Mark Ungar, "O policiamento comunitário e a crise de segurança do cidadão na América Latina", *Políticas Comparativas*, vol. 41, No. 4 (2009).

Montreal, Canadá, também foi adotada uma estratégia de policiamento de orientação comunitária, cujo enfoque foi providenciar flexibilidade à polícia local para responder às exigências específicas das vizinhanças. Este esforço contribuiu para uma diminuição em 47 por cento dos índices de criminalidade nessa cidade.<sup>53</sup> Esses tipos de programa foram executados numa variedade de jurisdições africanas, incluindo no Quênia, a Nigéria, a África do Sul e o Uganda. Sem dados criminológicos precisos, contudo, é difícil avaliar a eficácia destas estratégias.<sup>54</sup>

Um exemplo clássico do policiamento com base comunitária é o sistema koban japonês. Os kobans são pequenos postos da polícia situados nas ruas, que permitem à polícia manter a interação a longo prazo com os residentes da área, e cultivar o conhecimento da área. A geografia urbana do Japão é extremamente complexa e pode ser melhor compreendida através de se estabelecer uma presença a longo prazo nas vizinhanças. A existência de kobans em áreas específicas e com contingentes de oficiais estáveis permitiu à polícia desenvolver um conhecimento geográfico íntimo, impossível de se desenvolver através de outros meios. Os kobans servem como centros administrativos locais, dispensando informação a visitantes e residentes das áreas que procuram endereços ou ajuda do Governo. Também servem como placas de sondagem onde os residentes da área podem apresentar queixa sobre os problemas e resolver disputas locais. A polícia num koban efectua avaliações anuais sobre os negócios e os residentes, visitando os locais de negócio e as casas. A própria polícia torna-se parte da comunidade, desenvolvendo o conhecimento que ajuda a controlar o crime.<sup>55</sup>

As estratégias sobre o policiamento comunitário existem de uma forma alargada lado a lado com os esforços para aprofundar a governação participativa através de concelhos estabelecidos ao nível local. Os esforços incluem o sistema indiano de panchayat, os barangays filipinos e os processos de orçamentação participativos adoptados nalgumas partes do Brasil e a Colômbia.<sup>56</sup> O papel desses sistemas participativos na governação local é ambíguo, todavia. Na Colômbia, os grupos armados têm feito tentativas para se apropriarem da orçamentação participativa para os seus próprios efeitos políticos, e a polícia associada com estes barangays foi acusada de perpetrar abusos nas Filipinas.<sup>57</sup> Ao mesmo tempo, tais esforços também registaram sucesso na medida em que providenciaram oportunidades para a participação popular nas políticas em algumas das cidades brasileiras.<sup>58</sup>

53 Comunicação privada de Alain Legault, Chefe do Estado Maior, Gabinete do Director, Serviços da Polícia de Montreal, Fevereiro de 2010.

54 Van der Spuy e Röntsch, *A Polícia e a Prevenção à Criminalidade em África* (ver nota de rodapé número 50 acima).

55 David H. Bayley, *Forças da Ordem: O Policiamento no Japão Moderno*, 2ª ed. (Berkeley, Califórnia, Imprensa da Universidade da Califórnia, 1991).

56 Sobre o sistema *panchayat*, ver T. M. Thomas Isaac e Patrick Heller, “A democracia e o desenvolvimento: o planeamento descentralizado em Kerala”, em *Aprofundar a Democracia: As Inovações Institucionais na Governação Participativa Empoderada* Archon Fung e Erik Olin Wright, eds. (Londres, Verso, 2003); sobre o orçamento participativo ver Gianpaolo Baiocchi, “Participação, activismo e políticas: a experiência de Porto Alegre”, em *Aprofundar a Democracia: As Inovações Institucionais na Governação Participativa Empoderada*, Archon Fung e Erik Olin Wright, eds. (Londres, Verso, 2003).

57 Enrique Desmond Arias, “Entender a violência pluralista”, em *Democracias Violentas na América Latina*, Enrique Desmond Arias e Daniel Goldstein, eds. (Durham, Imprensa da Universidade de Duke, 2010); sobre a polícia *barangay*, ver Rameses Victorious G. Villagonzalo, “Fale Alto: não à polícia ‘barangay’”, *Sun-Star*, 18 de Janeiro de 2007 [www.sunstar.com.ph/static/ceb/2007/01/18/oped/rameses.victorious.g.villagonzalo.lahug.cebucity.html](http://www.sunstar.com.ph/static/ceb/2007/01/18/oped/rameses.victorious.g.villagonzalo.lahug.cebucity.html); para uma discussão sobre como os poderes da polícia afectam os regulamentos de negócio nos barangays, ver Julia Yap Daza, “Barangay: ‘poder policial’”, *Manila Standard*, 22 de Junho de 2003.

58 Leonardo Avritzer, “Deliberação pública ao nível local: orçamentação participativa no Brasil”, documento apresentado na Conferência sobre Experiências para uma Democracia Deliberativa, Universidade de Wisconsin-Madison, Janeiro



Tanto o policiamento com base comunitária e o policiamento orientado nos problemas enfrentam desafios de implementação. Ambos se desviam de práticas policiais existentes em muitas localidades e encaram a resistência. Implementar estes tipos de programa requer apoio substancial da polícia a determinados níveis, o que, muitas das vezes, é difícil de conseguir. Ao mesmo tempo, os cidadãos em zonas com taxas de crime elevadas e que vivem na sequência dos efeitos do autoritarismo, o colonialismo e o conflito, frequentemente não têm relações positivas com a polícia. Pode ser um desafio enorme implementar qualquer tipo de programa sem tais relacionamentos pessoais. Os programas criam níveis de cansaço nas instituições policiais e a sociedade e só podem continuar a existir com o respaldo de altos funcionários públicos. Por fim, os programas de policiamento das comunidades podem degenerar em formas de vigilantismo quando passam para as mãos de certos segmentos da sociedade. Enquanto que tais programas até podem ser implementados com facilidade razoável, é preciso haver um investimento substancial por parte não só da polícia como também dos residentes da comunidade para granjear em qualquer tipo de êxito. Estes esforços, quando são adequadamente implementados, abrem boas perspectivas para o aprimoramento da segurança.

#### Potenciais desafios incluem:

- A falta de confiança entre a polícia e a comunidade
- A falta de meios
- Resistência por parte da polícia
- A falta de comprometimento político
- Cansaço

## D. A reforma da polícia no seu contexto

Um debate aprofundado sobre a reforma da polícia do ponto de vista das mudanças necessárias culturais, de gerenciamento e estruturais, que visam o melhor uso possível das táticas e abordagens sob discussão até então, está fora da abrangência do *Manual*. Todavia, cabe ressaltar que nenhuma tática ou abordagem seria inteiramente eficaz sem as alterações culturais e de gerenciamento e uma forma diferente de lidar com a informação. A reforma da polícia não ocorre no isolamento mas, sim, ligada a factores mais amplos sociais, políticos e económicos, e a polícia é só uma peça num sistema social e económico mais vasto. Infelizmente, grande parte do Estado e da sociedade espera que seja a polícia a resolver dificuldades que, geralmente, são produzidas por problemas sociais muito extensos e oriundas de decisões políticas, e a polícia tem muito pouco controlo sobre as mesmas. Muitas sociedades experimentam níveis de violência mais elevados como resultado da desigualdade de rendimentos, factores sociais ou acesso fácil às armas de fogo. Mesmo não tendo qualquer tipo de controlo sobre estes aspectos, é esperado das autoridades de execução da lei que cuidem dos seus efeitos, muitas das vezes à custa do seu moral.

Os agentes da polícia trabalham para os oficiais de governo e o sucesso dos seus esforços de reforma depende frequentemente directamente do grau de apoio que irão receber destas entidades. As relações positivas de manutenção com grupos maiores ao nível do Estado e a sociedade são essenciais para a adopção e a aplicação bem sucedidas da política. Os esforços sérios de controlo do crime implica a aceitação de projectos detalhados, a longo prazo, envolvendo um

investimento substancial por parte dos vários actores no interior da polícia, outros sectores de governo e a população. Tanto o policiamento com base comunitária e o policiamento orientado nos problemas enfrentam desafios sérios, mas ambos também já alcançaram sucessos consideráveis. A Caixa 4 apresenta um resumo das lições que se podem extrair do Capítulo II.

#### CAIXA 4. LIÇÕES CHAVE TIRADAS DO CAPÍTULO II

- O policiamento tradicional com base nos incidentes, geralmente, tem um impacto limitado sobre o controlo do crime nas áreas contemporâneas urbanas
- As novas estratégias oferecem oportunidades importantes à polícia para o controlo do crime em espaços urbanos complexos. Estas estratégias incluem:
  - O policiamento com base comunitária
  - O policiamento orientado nos problemas
  - Medidas de policiamento criadas com base na informação

## E. Conclusões

Tradicionalmente, a polícia seguiu sempre as abordagens de controlo ao crime com base nos incidentes, prendendo os infractores depois de estes terem cometido o crime de forma a evitar outros crimes de futuro. Os casos e as teorias discutidas no Capítulo II sugerem que, ao usarem-se as abordagens analíticas, localizadas e com base em provas, de controlo ao crime, a polícia pode controlar o crime com maior eficácia. A análise de dados existentes, o envolvimento com os membros da comunidade e o seguimento de outras fontes de informação podem ajudar a desenvolver estratégias eficientes de controlo ao crime, de modo a lidar mais eficazmente com os problemas enfrentados pelas cidades em expansão. As lições oferecidas pelas estratégias reflectem abordagens de controlo ao crime experimentadas e testadas, sendo consistentes com as normas e os padrões das Nações Unidas na prevenção à criminalidade e a justiça criminal.<sup>59</sup> O Capítulo III fala das abordagens de “escolha racional” em relação ao crime e providencia um entendimento sobre a forma como a distribuição dos crimes no tempo e o espaço pode ajudar a desenvolver a política policial.

<sup>59</sup> Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Coleção de Padrões e Normas das Nações Unidas sobre a Prevenção à Criminalidade e a Justiça Criminal* (Nova Iorque, 2006), p. 283.

# III. Melhorar o policiamento dos espaços urbanos: as diferentes estratégias da polícia no espaço urbano

Ao centro da análise neste *Manual*, está contida a ideia de que a aplicação de conhecimentos sócio-científicos pode ajudar a controlar o crime nas áreas urbanas. O Capítulo III sugere os tipos de ferramentas que a polícia pode empregar para impedir o crime nos espaços urbanos. Enquanto que os capítulos precedentes falam sobre os desafios que enfrentam a reforma da polícia em cidades de países com rendimento baixo e médio, estruturas conceituais de aplicação da lei e casos ilustrativos de uma abordagem inovadora ao policiamento urbano, o Capítulo III continua a desenvolver esses temas, focando os esforços para compreender a forma como os factores ambientais e temporais podem promover o crime. Também examina as estratégias diferentes que a polícia e os administradores públicos podem empregar na tentativa de melhorar o controlo à criminalidade nas cidades. Este capítulo apresenta os conceitos gerais subjacentes ao crime e o uso do espaço urbano, discute várias aproximações espaciais e ambientais inerentes ao controlo do crime e analisa um caso de estudo interessante do Brasil, onde algumas abordagens foram usadas com eficácia para reduzir a incidência dos actos criminais mais graves.

## A. Definições

***A prevenção situacional do crime.*** Teoria e estratégia sobre controlo à criminalidade, que estão centradas nos eventos do crime. Esta abordagem sugere que a colaboração entre a polícia, os gerentes das localidades, os manipuladores de criminosos e outros cidadãos pode ajudar a criar circunstâncias passíveis de reduzir a possibilidade de ocorrência de um crime.

***Escolha racional.*** Um grande leque de teorias sócio-científicas descrevendo o comportamento humano em termos de motivação racional para conseguir os objectivos individuais. Foi aplicado ao campo da justiça penal numa tentativa de encontrar motivos individuais pelos crimes e para o desenvolvimento de estratégias de diminuição desses factores de motivação.

***Guardiã.*** Entidade responsável por combater as actividades ilegais através de providenciar protecção às potenciais vítimas, os espaços ou os objectos de actividade criminal.

***Manipulador.*** Entidade capaz de controlar as actividades dos elementos criminosos.

**Gerente.** Entidade responsável pelo gerenciamento de um qualquer espaço específico que pode ser aproveitado pela polícia nos seus esforços de aprimoramento de um espaço com o objectivo de desencorajar à criminalidade.

**Espaço defensivo/defensável.** Um conceito de projecto em matéria de urbanismo que focaliza o controlo à criminalidade através da construção de espaços urbanos que sejam, ao mesmo tempo, objectos de observação passiva, mas também onde a vigilância individual possa reduzir a instância da criminalidade.

**A prevenção à criminalidade por intermédio dos aspectos ambientais.** Uma abordagem do controlo à criminalidade com base na estruturação dos espaços urbanos.

**“Janelas quebradas”.** Uma gama de teorias que sugere que o crime pode ser controlado através de minimizar o grau de desordem que impera ao nível das vizinhanças. A teoria sugere que, através da aplicação rígida da lei mesmo em relação a crimes menos graves, os agentes policiais podem prevenir a outros crimes.

**Técnicas de prevenção situacional ao crime.** Conjuntos de práticas enumeradas detalhadas que ajudam a polícia a aplicar a prevenção situacional à criminalidade.

## B. Bases conceituais

Há já algum tempo que os eruditos reconhecem que os tipos de circunstância espacial e social diferentes têm um efeito sobre os níveis de criminalidade.<sup>60</sup> Muitos discutem que o crime ocorre fundamentalmente porque faz sentido racional que um crime ocorra em certas circunstâncias. Os factores que contribuem para a ocorrência de um crime são triplos: (a) é necessário haver um objecto ou uma vítima que represente alguma forma de recompensa ao criminoso em troca de cometer o crime; (b) é necessário haver um local onde o criminoso possa cometer o crime e supor, razoavelmente, que não irá ser apreendido; e (c) é preciso haver um criminoso com motivo suficiente para cometer o crime. Isto aparece graficamente representado na figura abaixo.

**Figura 1. O triângulo do crime**



<sup>60</sup> Lawrence E. Cohen e Marcus Felson, “Mudança social e tendências das taxas de criminalidade: abordagem das actividades rotineiras”, *Análise Sociológica Americana*, vol. 44, No. 4 (1979), pp. 588-608.

A abordagem assenta mais em condições e incidentes especiais que conduzam aos crimes, do que sobre qualquer noção referente ao modo como situações sociais e económicas mais amplas têm tendência a engendrar elementos criminosos. De certa forma, a teoria sugere que, se é possível cometer um crime, provavelmente esse crime irá acabar mesmo por ser cometido. Os crimes ocorrem porque se reúne um determinado número de factores sociais e ambientais propícios à promoção desse crime. Em consequência disso, a actividade criminal tende a concentrar-se em determinadas áreas de alto risco, tais como as esquinas de ruas mal-iluminadas. O objectivo de aplicação da lei torna-se então a diminuição das oportunidades para se cometer um crime. Visando aproveitar essas ideias, os eruditos defendem que impedir ao crime envolve proteger as potenciais vítimas de uma forma eficaz, controlar os espaços de modo a reduzir o risco do crime, e, por fim, encontrar formas de lidar eficazmente com os criminosos para reduzir a possibilidade da reincidência.<sup>61</sup>

Grande parte do policiamento ao nível da América do Norte e a Europa Ocidental prende-se com a análise do modo em que os crimes são concentrados em pontos quentes discerníveis, susceptíveis de se localizarem e abrangerem através da análise empírica.<sup>62</sup> Os trabalhos académicos e a prática têm demonstrado que determinados locais específicos das áreas urbanas experimentam focos de criminalidade a certas alturas do dia/noite, tornando possível entender-se o problema da criminalidade afectando uma cidade e toda a sua população, dependendo das suas características demográficas.<sup>63</sup>

Tipos de crimes diferentes ocorrem em localidades diferentes. Uma análise da actividade ilegal em Belo Horizonte revela que 19 por cento do crime violento dessa cidade ocorre em 8 dos 2500 sectores de recenseamento da cidade. A um nível mais abstrato, os crimes relacionados com a droga e o trabalho de sexo ilegal ocorrem frequentemente em locais fixos que emergem como mercados para esse tipo de actividade específica. Os assaltos acontecem com mais frequência em lugares de trânsito e comércio elevados. Os homicídios podem estar concentrados num punhado de vizinhanças com actividades intensas de gangues armados. Os roubos de carga podem ocorrer perto dos postos de gasolina ou em sítios específicos de armazenamento ao longo do sistema das estradas. As circunstâncias mudam de cidade para cidade, mas é importante ter em conta que os crimes geralmente não estão distribuídos de uma forma aleatória ou uniforme, através dos espaços urbanos, e uma análise do local do crime num espaço urbano pode ajudar a polícia a compreender como é que os crimes ocorrem numa cidade, com o subsequente desenvolvimento das respostas em conformidade.

Subjacente à base de distribuição espacial do crime está a ideia de que as diferentes partes do espaço urbano criam tipos diferentes de oportunidade para criminosos, como consequência do uso desse espaço e a aplicação diferencial dos recursos de Segurança do Estado por parte da cidade inteira. Assim, por exemplo, um trecho de estrada mal iluminado pode ser o local de um grau de actividade criminal elevada. Os diversos tipos de crime estão equitativamente distribuídos por escalas geográficas distintas, com alguns crimes a ocorrerem como resul-

---

61 Marcus Felson e Ronald V. Clarke, “As oportunidades é que fazem o ladrão: teoria prática para a prevenção à criminalidade”, Documento sobre Série de Pesquisa Policial, No. 98 (Londres, Ministério do Interior, Policiamento e a Unidade de Redução do Crime, 1998), pp. 4-5.

62 Jerry H. Ratcliffe, “Matriz dos Pontos Quentes: estrutura de enfoque espaço-temporal na redução do crime”, *Prática e Pesquisa Policiais*, vol. 5, No. 1 (2004), pp. 5-6; ver também Herbert Goldstein, *O Policiamento Orientado nos Problemas* (Nova Iorque, MacGraw-Hill, 1990).

63 Ratcliffe, “Matriz dos Pontos Quentes”.

tado de condições nas ruas ou vizinhanças específicas, ou geralmente espalhados por uma determinada área urbana. Assim, a presença de uma máquina de caixa automatizada numa rua sem iluminação, um bando criminoso numa vizinhança, ou um grupo de instalações portuárias, todos podem contribuir para o crime às várias escalas. Os resultados do mapeamento do crime, são pontos quentes de diversos tipos, dependendo do crime e a abrangência desse crime<sup>64</sup> (ver a tabela 2).

**Tabela 2. Local e actividade criminal**

<i>Local</i>	<i>Tipos do crime</i>
Endereço ou local específico	Assaltos a usuários de máquinas de caixa automatizadas, "brigas de bar"
Rua	Roubos, assaltos, raptos, trabalho de sexo ilegal, tráfico de drogas
Vizinhança/bairro	Furtos, crimes relacionados com quadrilhas/bandos armados
Região urbana ou cidade	Crimes de maior escala e mais omnipresentes

Para se poder entender a distribuição do crime, também é importante que ver-se o crime através de um prisma de factores demográficos mais amplos. Por exemplo, em muitas sociedades, os homens novos, de idade compreendida entre a adolescência média e os trinta e poucos anos, cometem a maioria dos crimes violentos.<sup>65</sup> À semelhança, a maioria das vítimas do crime violento geralmente também está situada dentro da mesma faixa etária.<sup>66</sup> Grupos etários diferentes, de rendimento e género diferente têm experiências de vitimização diferentes como resultado dos diversos tipos de crime.

O tempo também é um factor importante a ter em conta na distribuição do crime.<sup>67</sup> Frequentemente, as horas nocturnas criam oportunidades melhores para o desenvolvimento da criminalidade. Durante as horas do dia, o fluxo acrescido de indivíduos e uma melhor visibilidade podem dar origem a condições onde o crime terá menos probabilidade de florescer. A mais longo prazo, certos crimes até, por vezes, seguem ciclos semanais, com alguns crimes a ocorrerem com maior frequência ao fim de semana. Por fim, certas ocorrências criminosas seguem ciclos mais amplos, sazonais ou anuais, com os meses mais quentes a produzirem um índice de violência interpessoal muito mais elevado do que os meses frios<sup>68</sup> (ver a tabela 3).

64 John E. Eck e outros, *O Mapeamento do Crime: Entender os Pontos Quentes* (Washington, D.C., Departamento de Justiça dos Estados Unidos, Instituto Nacional de Justiça, 2005), pp. 15-17.

65 David P. Farrington, "A idade e o crime", *Crime e Justiça*, vol. 7, 1986, pp. 189-250; ver também Travis Hirschi e Michael Gottfredson, "A idade e a explicação do crime", *Jornal Americano de Sociologia*, vol. 89, No. 3 (1983), pp. 552-584.

66 Patricia Y. Hashima e David Finkelhor, "A vitimização violenta da juventude no Inquérito Nacional sobre a Vitimização Criminal", *Jornal de Violência Interpessoal*, vol. 14, No. 8 (1999), pp. 799-820.

67 Jerry H. Ratcliffe, "Assinaturas aorísticas e a análise espaço-temporal nos padrões da criminalidade de massa", *Jornal de Criminologia Quantitativa*, vol. 18, No. 1 (2002), p. 41.

68 Andrew W. Lehren e Al Baker, "Em Nova Iorque, o número de homicídios aumenta com o calor", *New York Times*, 18 de Junho de 2009. Disponível do [www.nytimes.com/2009/06/19/nyregion/19murder.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2009/06/19/nyregion/19murder.html?_r=1); ver também Craig A. Anderson, "Temperatura e agressão: os efeitos ubíquos do calor sobre a ocorrência da violência humana", *Boletim Psicológico*, vol. 106, No. 1 (1989), pp. 74-96.

**Tabela 3. Factores temporais e actividades criminais**

<i>Factor de Tempo</i>	<i>Efeito sobre o crime</i>
Dia	Os crimes têm tendência a ocorrer a níveis mais intensos durante as horas da noite ou nas alturas de grande movimentação
Semana	Alguns crimes ocorrem com maior frequência ao fim de semana e outros durante a semana; as brigas nos bares ou os crimes passionais têm mais probabilidade de ocorrer durante os tempos livres do que nas horas de expediente
Estação ou altura do ano	Certos indícios apontam para uma correlação entre o tempo quente e o crime; e durante a concentração de acontecimentos anuais, tais como o carnaval ou outras alturas de festa

A confrontação crítica com o crime nas zonas urbanas significa a confrontação igualmente com a distribuição do crime no espaço e o tempo. À medida que a polícia, juntamente com as autoridades locais, começa a desenvolver ideias mais claras sobre quando e onde é que os crimes são cometidos, é possível desenvolver-se também uma noção mais robusta sobre como responder aos crimes. Podem ser tomadas em conta formas de re-distribuição espacial dos recursos, o tipo de relacionamento essencial de se desenvolver entre a polícia e a população, e a melhor forma de se gerir ou re-estruturar o espaço urbano para o controlo à criminalidade.

Existem muitas respostas credíveis sobre o modo como programas tais como estes se poderiam executar de uma forma eficaz, escolhendo entre casos de estudo pesquisados por todo o Reino Unido e os Estados Unidos onde, por exemplo, durante os últimos 20 anos, as estratégias têm tido o efeito de transformar totalmente o policiamento urbano. Há, contudo, poucos exemplos sobre como se deveriam ou se poderiam executar esses tipos de programa sob circunstâncias especiais existentes ao nível das cidades em países de rendimento baixo e médio. Isto devido a uma variedade de factores que incluem recursos muito limitados disponibilizados para o policiamento daquelas áreas, e um ambiente político frequentemente controverso, originado como consequência do autoritarismo, o conflito e os níveis elevados de crime.

## C. A revitalização urbana e o policiamento

O segredo de um espaço urbano seguro passa por um bom projecto urbano cuja visão pretende alcançar a redução dos riscos que as pessoas terão que enfrentar, e aumentar o fluxo de cidadãos para a cidade, garantindo que a observação colectiva em curso possa ajudar a controlar o crime e a reduzir, paralelamente, as despesas da polícia. As ideias que formam a base desta nova abordagem do urbanismo foram aplicadas extensivamente ao policiamento contemporâneo na América do Norte, a Europa e algumas partes da Ásia. Ao procurar re-estruturar as comunidades e as cidades com a intenção de criar um maior grau de segurança, os arquitetos, paisagistas e a polícia desenvolveram o conceito “espaço defensivo/defensável”. Esta estratégia foi promovida por um projetista urbano residente nos Estados Unidos que observou que, durante o acréscimo da violência urbana nos anos 60, as vizinhanças que tinham conseguido gerir o espaço de uma forma especial, experimentavam índices de criminalidade significativamente mais baixos comparado com o que imperava nas outras áreas. Esta abordagem sugere que, na generalidade, as pessoas conseguem manter a ordem e a segurança básicas muito melhor ao sentirem-se proprietários dos espaços que habitam. Se os indivíduos se

sentirem desligados de um espaço, deixá-lo-ão cair em ruína e o crime aumentará imediatamente. Até certo ponto, contudo, se houver um número demasiadamente elevado de pessoas com voz em relação àquilo que deve acontecer com um espaço, ninguém irá investir em tomar conta dele. Esta abordagem defende que as pessoas irão sentir direito a um determinado espaço, e responsabilidade pelo mesmo, se esse espaço for compartilhado por muitos. Assim, tornar um espaço seguro exige dedicação por parte dos residentes para garantir que é mesmo seguro.

Com base neste conceito subjacente, a segurança de uma qualquer vizinhança residencial poder-se-á realizar em seguimento a determinadas estratégias de organização da área. Primeiro de tudo, as vizinhanças precisam de ter alguma forma de controlar os acessos. Isto é interpretado frequentemente como significando a criação de ruas bloqueadas mesmo se os portões não estiverem guardados. A outro nível, significa simplesmente que uma rua deve ser frequentada por um número de pessoas relativamente limitado. Uma rua de acesso pode atrair muitos peões, o que é susceptível a incentivar o crime sob algumas circunstâncias e a desencorajá-lo sob outras.

Assim, controlar o crime muitas das vezes envolve o gerenciamento colaborador do espaço, reunindo os residentes locais e outros utilizadores desse espaço, com os projetistas urbanos, os oficiais eleitos e a polícia, de forma a desenvolver estratégias de gerenciamento efectivas desse espaço. Em segundo lugar, promover um espaço defensivo significa promover formas de vigilância naturais. Nesta abordagem, a polícia e os projetistas devem pensar numa forma de estruturar o espaço de modo a assegurar que os indivíduos possam vigiar esse espaço durante as suas rotinas normais, dissuadindo, assim, ao crime. Terceiro, reforçar um espaço pode implicar o uso de dispositivos mecânicos para tornar menos provável a ocorrência do crime e facilitar a montagem de estruturas organizacionais, tais como os concelhos de vigilância comunitária, para organizar os esforços de controlo da desordem. A gestão do espaço ou as abordagens do espaço defensivo também sustentam a ideia de uma planificação mais adequada dos parques e edifícios, desencorajando a actividade ilegal através de meios tais como plantar sebes para minimizar a cobertura usada pelos criminosos ou providenciar iluminação adequada das ruas para promover a segurança dos peões.

A chave reside em integrar a implementação da lei e as práticas de planificação na compreensão dos usos locais de certos espaços, fazendo uso dessa compreensão para desenvolver estratégias de policiamento para casos específicos. Em colaboração com as comunidades, a polícia deve envolver-se no planeamento, e os projetistas deverão contribuir para discussões sobre a segurança, que visam desenvolver programas de segurança ambiental que trabalhem para a resolução de desafios particulares.<sup>69</sup> Não existe qualquer receita simples para resolver os problemas. Em vez disso, o controlo do crime por intermédio do desenho dos projectos implica uma integração eficaz do planeamento, a polícia e representantes comunitários no desenvolvimento de políticas sólidas eficazes sobre a segurança e o espaço, de modo a proteger os direitos básicos dos indivíduos e o controlo ao crime.

---

69 Ibid., 39-40.



## D. A prevenção à criminalidade através do desenho ambiental

Ao longo do tempo, os conceitos de desenho urbano, tais como o espaço defensivo, evoluíram no sentido da abordagem de um planeamento mais abrangente que utilize a construção e o desenho para controlo do crime, mais conhecida como a prevenção à criminalidade através do desenho ambiental. É uma abordagem ampla que contém muitas variantes, mas que segue seis princípios básicos derivados de abordagens anteriores.

**Vigilância natural.** O espaço deve ser construído de modo a promover a observação passiva. Inclui a criação de oportunidades para que os indivíduos que frequentem a vizinhança consigam vigiar as movimentações ao nível dessa vizinhança e remover as coberturas susceptíveis de contribuir para a actividade criminal.

**Gestão do acesso e o controlo de acessos naturais.** As vizinhanças e outros espaços urbanos devem ser construídos de modo a poderem controlar-se os acessos aos mesmos e limitar a possibilidade de entrada a criminosos. A um nível mais básico, isto pode implicar a instalação de portões. De uma forma mais ampla, todavia, poderia significar terem que se formatar regiões inteiras da cidade para dificultar a entrada ou o escape a criminosos depois de cometerem um crime. Em Green Bay (Wisconsin), Estados Unidos, por exemplo, o departamento da polícia tem procurado reduzir o número de saídas pelas traseiras dos bares, evitando que os criminosos utilizem essas avenidas para se evadirem da lei.<sup>70</sup>

**Reforço territorial.** Este elemento da abordagem sugere que os edifícios e o espaço precisam de se tornar mais seguros através da criação dum sentido de posse. Quando os indivíduos não sentem responsabilidade por um local, conforme foi notado mais acima, é provável que irão permitir a sua degradação ou, muito simplesmente, ignorá-lo. Ao mesmo tempo, todavia, um espaço separado da rua por paredes, pode criar o risco das pessoas olharem só por si e não pensarem na comunidade mais alargada. Mais, as paredes e as barreiras podem levantar riscos adicionais porque isolam as vias públicas, separando-as de vista. Para evitar que isto suceda e de forma a engendrar um sentido de posse do espaço público, o reforço territorial procurou realçar o sentido de apropriação através do uso estratégico dos pátios, das cercas baixas e de sebes esparsas numa tentativa de delimitar a propriedade, ligando-a, ao mesmo tempo, ao resto da vizinhança.<sup>71</sup>

**Conservação física.** A polícia e outras partes interessadas procuram manter a estrutura geral da vizinhança, reduzindo o lixo e outras fontes de desordem na comunidade. Isto irá incentivar os grupos da área a manter a qualidade das residências e outras características que aumentariam a segurança da área e o respeito pela mesma.

**Dificultar o alvo.** A fim de acrescentar segurança às vizinhanças, os residentes individuais e os proprietários empresariais precisam de proteger as suas casas e pertences de uma forma proactiva. Isto envolve um esforço concertado como, por exemplo, assegurar a instalação de bons fechos nas portas e que as janelas não podem ser abertas por fora.

<sup>70</sup> Wisconsin, Departamento da Polícia de Green Bay, “Varrer as ruas: à maneira de Broadway”, disponível do Centro para o Policiamento Orientado nos Problemas, sítio web [www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1999/99-22\(W\).pdf](http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1999/99-22(W).pdf).

<sup>71</sup> Ver Universidade de Rutgers, Escola de Justiça Criminal, Serviço de Prevenção à Criminalidade no Comércio, “Reforços territoriais”, disponível de [http://crimeprevention.rutgers.edu/case\\_studies/cpted/terssur.htm](http://crimeprevention.rutgers.edu/case_studies/cpted/terssur.htm).

**Minimizar a desordem e estabelecer um espaço bem utilizado.** A polícia e as partes interessadas devem reduzir o nível de percepção da desordem na vizinhança e assegurar a utilização contínua do espaço para evitarem criar oportunidades para o crime.<sup>72</sup>

Hoje, naturalmente, o conceito da prevenção à criminalidade através do desenho ambiental vai muito além das limitações de aplicação da lei e tem vindo a ser aplicado ao desenho, o planeamento e a gestão dos espaços públicos. A estratégia permite às autoridades estatais, a polícia e os gerentes de espaços trabalharem juntos para construir eficazmente a segurança ambiental.<sup>73</sup>

## E. Teoria das “janelas quebradas”

Um dos conceitos impulsionadores no pensamento contemporâneo sobre a justiça criminal durante os últimos 20 anos nos Estados Unidos, é a teoria das “janelas quebradas”. Desenvolvida por George Kelling e James Q. Wilson, a abordagem defende que controlar o crime depende do modo como se lida com as pequenas infrações, para se transmitir a potenciais infractores que um espaço está efectivamente sob observação e que a polícia irá executar a lei. Subjacente a esta abordagem está o conceito de que a polícia deve demonstrar zero tolerância mesmo em relação aos crimes menores tais como o não pagamento de multas de trânsito, jogar lixo nas ruas ou desfigurar as paredes com pichações (*grafitti*).

Ao longo dos anos, muitas pessoas têm criticado esta abordagem e até já foram efectuados estudos demonstrando que os seus efeitos são limitados comparado com outras estratégias para a criação de segurança local. O problema principal que se aponta em relação à abordagem das “janelas quebradas”, contudo, não é tanto o que sugere a teoria subjacente, mas antes como os decisores da política têm tendência a interpretá-la. Ter-se uma vizinhança com menos pichações, uma cidade com menos lixo e um sistema de transporte com maior respeito por tarifas são resultados bons e até podem contribuir para taxas de criminalidade reduzidas. Todavia, uma abordagem de “janelas quebradas” consegue atingir um nível de êxito mais elevado quando se encontra ligada ao policiamento com base em provas e a estratégias que criam laços entre a polícia e as comunidades. A teoria das “janelas quebradas” sempre suscitará resultados muito melhores se for implementada em conjunto com outras estratégias com base na informação e o contexto de educar as pessoas, em vez de se ver como uma política independente cujo enfoque é a repressão dos actos ilegais menores.<sup>74</sup>

Entender as “janelas quebradas” requer uma apreciação de padrões mais alargados sobre a desordem, e aquilo a que Wesley Skogan apelidou de uma ‘espiral da decadência’. A desordem ao nível da vizinhança pode levar a situações onde uma área fica fora de controlo por uma grande variedade de motivos, e onde os residentes têm cada vez menos capacidade para exigir dos vizinhos ou o governo local a efectuação do aprimoramento das condições que imperam ao nível

72 Para uma discussão sobre os seis princípios de prevenção à criminalidade por intermédio do desenho ambiental, ver Paul Michael Cozens, Greg Saville, e David Hillier, “A prevenção à criminalidade através do desenho ambiental (CPT-ED): uma análise e bibliografia moderna”, *Gestão da Propriedade*, 23 (5) 2005.

73 Kelling e Wilson, “Janelas quebradas” (ver nota de rodapé 46 acima).

74 William H. Sousa e George L. Kelling, “Sobre as ‘janelas quebradas’, a criminologia e a justiça criminal”, na *Inovação Policial: Perspectivas Contrastantes*, David Weisburd e Anthony Braga, eds., Estudos de Criminologia de Cambridge (Nova Iorque, Imprensa da Universidade de Cambridge, 2006), p. 90.

da localidade. A teoria das “janelas quebradas” fornece uma perspectiva sobre como as forças e os processos sociais mais amplos põem pressão aproveitando-se das preocupações que as pessoas sentem com a segurança pública, em determinadas alturas. Repor a ordem básica muitas das vezes é uma componente essencial para se conseguir re-estabelecer a segurança, mas, geralmente, isso ocorre sómente dentro de um contexto de intensificação dos laços efectivos no interior das comunidades alvo e entre estas, e através do desenvolvimento de um conhecimento efectivo sobre a melhor forma de se elaborarem novas estratégias de policiamento.

## F. Técnicas de prevenção à criminalidade situacional

As estratégias cobertas no Capítulo III reflectem a ideia subjacente que os actos criminosos ocorrem devido a respostas racionais por parte da população a determinadas situações urbanas. Os crimes e os elementos diferentes no processo da tomada de decisão envolvida aquando de um acto criminal, são determinados por condições surgidas ao longo do tempo. A resposta aos crimes requer da polícia e as outras partes interessadas que analisem os incentivos especiais susceptíveis de dar origem aos crimes, e procurem formas de eliminar esses incentivos. O policiamento orientado nos problemas vê a estrutura oportunista do crime como sendo específica ao tipo de crime, as condições num determinado momento e lugar, a estrutura das actividades de rotina, os antecedentes dos crimes e a mudança social e tecnológica. A resposta aos crimes implica alterar-se a estrutura das oportunidades para se cometer um crime, através do estudo empírico cuidado do ambiente em que decorrem as actividades criminais. A caixa 5 descreve a estratégia empregue para controlar o uso das armas em El Salvador.<sup>75</sup>

### CAIXA 5. O CONTROLO DO USO DAS ARMAS NO ESPAÇO URBANO EM EL SALVADOR

Enfrentando uma onda de homicídios, a cidade de San Martín, El Salvador, adotou uma estratégia inovadora para conter o uso das armas de fogo. Trabalhando com organizações não-governamentais e os média, a polícia local iniciou uma série de actividades projetadas para aumentar a consciência local sobre a violência armada e restringir o uso das armas na cidade. A polícia identificou pontos quentes em toda a cidade que representavam 50 por cento da violência armada, e começou a treinar as forças policiais em estratégias de controlo do uso e porte de armas naqueles lugares. Trabalhando com outras entidades do estado, a polícia ajudou a mudar os regulamentos de porte de armas ao nível da cidade, restringindo o uso das armas em 62 áreas críticas tais como os parques, os terminais de autocarro, os mercados e as zonas verdes. De seguida, a polícia começou a trabalhar com entidades cívicas e os média para chamar atenção para o problema da violência armada. Organizou 30 “tardes culturais” para sensibilizar o público sobre o uso das armas, e começou a trabalhar na gestão eficaz dos novos regulamentos sobre o porte das armas de fogo em público. O programa, que contou com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e da organização não-governamental sueca Save the Children, conduziu a uma redução em 40 por cento na taxa de homicídios, a uma diminuição em 29 por cento dos crimes à mão armada, e a um aumento em 119 por cento na apreensão das armas de fogo<sup>a</sup>.

a. Carola Mittrany, “Menos Armas, Menos Mortes,” Comunidade Segura, 24 août, 2006, <http://www.comunidadesequila.org/pt-br/node/30075>.

75 Centro de Policiamento Orientado nos Problemas, “A prevenção situacional ao crime”, disponível do [www.pop-center.org/about/?p=situational](http://www.pop-center.org/about/?p=situational).

Estas abordagens subjacentes da compreensão do crime engendraram 25 técnicas de prevenção situacional ao crime que passaram, ao longo do tempo, das 12 originais, estando actualmente organizadas em 5 categorias, conforme indicado abaixo.<sup>76</sup>

### **Categoria 1: Aumentar o esforço**

As técnicas nesta categoria visam a prevenção à criminalidade através de dificultar a prática da criminalidade:

**(a) Dificultar o alvo.** As partes interessadas procuram reduzir a incidência do crime através de dificultar a prática do crime num determinado local, por exemplo, com a instalação de fechos seguros ou o uso de códigos informatizados que evitem que um dispositivo funcione adequadamente sem a introdução de insumos correctos;

**(b) Controlo de acesso.** O crime pode ser controlado através de se dificultar o acesso a um local. Isto pode passar pela instalação de um sistema de intercomunicação para verificar a identidade dos entrantes de um edifício, ou de modo a garantir com mais eficácia que os visitantes não transportam armas;

**(c) Controlo de saídas.** Controlar o crime, mais especialmente o roubo, implica garantir que os indivíduos serão cuidadosamente revistados antes da saída do local. Isto pode envolver a verificação de sacos de mercadorias à saída;

**(d) Desviar os infractores.** Podem-se dissuadir os potenciais infractores ao afastá-los de sítios onde é fácil cometerem-se crimes. Assim, o crime pode ser controlado separando-se os adeptos nos eventos desportivos ou através de se facilitarem vestiários separados para crianças;

**(e) Controlar o acesso a ferramentas/armas.** Esta estratégia visa aumentar a dificuldade de acesso por parte de entidades criminosas a ferramentas com que cometer os crimes. Os governos podem apoiar tais esforços, por exemplo, através de restringir a capacidade dos criminosos de obter acesso a armas de fogo.

### **Categoria 2: Aumentar o risco**

Os esforços nesta categoria procuram aumentar a possibilidade de se apanhar o infractor, diminuindo assim as hipóteses que um infractor tem de cometer um crime:

**(a) Estender a tutela.** Esta técnica procura envolver os indivíduos na sua própria segurança por meio dos aconselhar a viajar em grupos, levar o telemóvel consigo para pedir ajuda se for necessário, e encorajar os residentes locais a participarem os crimes;

**(b) Assistir com a vigilância natural.** Esta abordagem sugere que as partes interessadas deveriam procurar aumentar a actividade de observação na vizinhança através de uma arquitectu-

<sup>76</sup> Ver Centro de Policiamento Orientado nos Problemas, “Vinte e cinco técnicas de prevenção situacional”, disponível em [www.popcenter.org/25techniques/](http://www.popcenter.org/25techniques/); ver também Ronald V. Clarke e Graeme R. Newman, *Ser Mais Esperto do que os Terroristas*, Série sobre o Crime e a Justiça Mundiais (Nova Iorque, Praeger, 2006).

ra projectada para promover a segurança e através de remover qualquer folhagem que possa providenciar cobertura para as actividades ilegais;

(c) **Reduzir a anonimidade.** Ao fornecer informação ao público, os funcionários de Estado procuram criar condições onde seria menos provável a potenciais infractores cometer os crimes. Isto pode incluir exigir a condutores de taxi que mostrem as suas licenças de transporte para os dissuadir de cobrar tarifas excessivas;

(d) **Utilizar gestores de locais.** Outra das técnicas para a redução do crime é através de contratar indivíduos para assegurar que os espaços serão utilizados de uma forma adequada, incluindo destacar atendentes para os sistemas de transporte público ou colocar porteiros nos edifícios residenciais;

(e) **Reforçar a vigilância formal.** O esforço final envolve utilizar tecnologia de observação tal como o circuito fechado de televisão e os alarmes de automóvel.

### Categoria 3: Reduzir as recompensas

As técnicas nesta categoria estão concentradas em limitar o benefício que um criminoso possa tirar de um qualquer acto específico:

(a) **Esconder o alvo.** O crime pode ser reduzido se os infractores sentirem dificuldades em identificar o alvo. Isto pode incluir o transporte de bens caros em camiões e sacos sem marcações, ou a remessa de cartões de crédito em envelopes sem indicação da entidade emissora dos cartões;

(b) **Remover o alvo.** Isto leva a técnica de esconder o alvo um pouco mais longe, na medida em que elimina mesmo a possibilidade de se cometer um crime através de remover de circulação o objecto alvo do crime. Exemplos disto incluem andar com cheques de viagem em vez de numérico, e não deixar itens de joalharia expostos nas montras após o expediente;

(c) **Identificar o proprietário.** Esta estratégia clássica torna mais difícil o roubo, identificando claramente o proprietário. As bibliotecas, por exemplo, têm a prática de carimbar o seu nome nas partes das páginas dos livros viradas para fora, e os indivíduos que empreendem a criação animal costumam afixar etiquetas ou colocar marcas auriculares nos animais para os identificar. À semelhança, os proprietários de instrumentos musicais onerosos muitas das vezes mantêm registos de identificação desses instrumentos para o caso de alguma vez serem roubados;

(d) **Acabar com os mercados.** Uma vez roubados, os artigos têm que ser vendidos ilícitamente para que os criminosos consigam tirar proveito dos mesmos. Limitar o valor dos artigos roubados implica reduzir-se os mercados secundários criminosos através do controlo regular das lojas de penhores e a etiquetagem de peças de automóvel para evitar a sua revenda no caso de um automóvel roubado;

(e) **Negar proveitos.** Por fim, mesmo se forem artigos roubados, os interessados deveriam procurar garantir que os criminosos não terão benefício desses artigos. Por exemplo, através da construção de rádios que só funcionam nos automóveis onde foram originalmente instalados.

### **Categoria 4: Reduzir provocações**

Esta estratégia procura diminuir o número de casos de crime ao eliminar as condições susceptíveis de criar motivos subjacentes para o crime:

**(a) Reduzir a frustração e a tensão.** Certas situações, tais como as filas muito longas, tendem a resultar em níveis de tensão elevados. É possível resolver estes problemas através dos esforços para controlar as tensões surgidas em contextos sociais normais, ao criarem-se espaços adequados onde as pessoas possam congregar, bem como através de se avisar as pessoas acerca do tempo que provavelmente irão ter que esperar nas filas;

**(b) Evitar as disputas.** Determinadas situações sociais conduzem a níveis mais elevados de conflito. Entre estas estão as tensões resultantes da proximidade entre grupos com orientações políticas dispareas ou situações de discordância devido a taxas por serviços prestados. Estes problemas poder-se-ão resolver através de esforços para separar grupos de manifestantes ou com a afixação de taxas de modo a reduzirem-se as disputas em torno dos contadores;

**(c) Reduzir a excitação emocional.** Certos tipos de actividade e acontecimentos são passíveis de provocar um elevado grau de tensão. Assim, é ilegal emitirem-se frases que incitem à violência, e as escolas deveriam procurar separar grupos rivais para evitar a eclosão da violência;

**(d) Neutralizar a pressão de pares.** Muitos crimes ocorrem devido aos relacionamentos que subsistem em e entre pequenos grupos sociais. Respostas possíveis incluem a dissolução de grupos de agitadores nas escolas, o estabelecimento de programas para ajudar os indivíduos a conformar a comportamentos não criminosos, tais como programas anti-narcóticos para as crianças e os jovens, ou a implementação de programas de alerta dos trabalhadores da indústria de finanças em relação às diferentes formas em que podem ser aliciados para actividades de lavagem de dinheiro;

**(e) Desencorajar as imitações.** Esta técnica sugere que as partes interessadas precisam de se esforçar para limitar a informação a grupos que poderiam cometer crimes no futuro.

### **Categoria 5: Eliminar as desculpas**

Esta categoria contém técnicas que procuram reduzir o crime através da criação de condições onde os indivíduos possam tornar-se mais cientes e observantes das regras:

**(a) Estabelecer regras.** Esta técnica sugere que o crime e a desordem podem ser controlados se os donos dos prédios e as companhias de transporte afixarem publicamente regras que tornem claro o tipo de comportamento que se espera das pessoas;

**(b) Afixar instruções.** Em determinadas situações, esta técnica envolve simplesmente afixar sinais claros tais como sinais que indiquem aos condutores que não devem buzinar em certas zonas;

**(c) Promover e alertar a conscientização.** O enfoque desta técnica é para mostrar porque é que é importante ao público aderir a determinadas regras. Desse modo, as campanhas de conscientização do público podem fornecer informações valiosas sobre as razões porque não se deveria andar num taxi sem licença ou colocar resíduos eléctricos e electrónicos no lixo doméstico normal;

**(d) Ajudar a cumprir a lei.** Os governos podem ajudar a fomentar respeito pela lei ao facilitar o cumprimento da mesma, por exemplo, através de disponibilizar caixotes do lixo;

**(e) Controlar o álcool e as drogas.** Por fim, controlar o crime muitas das vezes passa por limitar o acesso ao álcool e as drogas ilícitas, mais especialmente num ambiente propício ao crime.

## G. O controlo do crime em Diadema, no Brasil

Na opinião de algumas pessoas, investigar o crime e desenvolver soluções complexas e multi-niveladas aos problemas do crime, são processos demasiado caros para muitas cidades em países de rendimento baixo e médio. A evidência crescente em África e a América Latina sugere, contudo, que existem formas relativamente baratas para se incorporarem as estratégias de rastreamento do crime nos esforços de controlo ao crime, tal como o exemplo de Diadema, Brasil, onde um sistema grosseiro de rastreamento do crime foi desenvolvido por estagiários numa escola de direito local.

Diadema é uma cidade pobre na periferia de São Paulo, Brasil. O crescimento urbano rápido e destravado, associado ao crescente tráfico ilícito da droga e outros crimes na área metropolitana, contribuíram para taxas de homicídio extremamente elevadas que chegaram a atingir 140 em cada 100,000 habitantes, nos finais dos anos '90. Em resposta a este problema, os dirigentes cidadãos adoptaram uma série de abordagens de controlo à criminalidade ao nível da cidade. Trabalhando com um grupo de estudo de São Paulo, os oficiais ajudaram a organizar actividades da sociedade civil na cidade, em torno de assuntos de segurança, criando um fórum de protecção pública que reunia os cidadãos, a polícia e os dirigentes eleitos, com o objectivo de desenvolver soluções colaboradoras para os problemas do crime. Seis estudantes de direito foram contratados como estagiários para passar em revista os registos policiais e identificar pontos quentes de criminalidade na cidade. A análise revelou uma série de interseções de crime em toda a cidade a alturas diferentes do dia, sugerindo que muitos dos assassinatos foram devido ao abuso das drogas e o álcool e a conflitos interpessoais.<sup>77</sup> Os oficiais notaram que as taxas de ponta para os homicídios ocorriam por volta da meia-noite e durante as horas nocturnas, quando os bares e as boates estavam abertos. Em resposta a isto, a câmara municipal votou para impôr uma lei seca, restringindo o período no qual os bares podiam vender álcool. O governo local concordou em dividir os deveres do policiamento entre a força da guarda municipal, entidade local geralmente responsável por patrulhar os parques e edifícios da cidade, e a polícia militar do Estado, a entidade principal de execução da lei na cidade. A guarda municipal foi responsável por patrulhar a zona da baixa, libertando outros meios de modo a permitir à polícia do Estado conduzir patrulhas nas vizinhanças dos arredores onde tinham ocorrido muitos dos homicídios. O governo municipal providenciou uma linha de chamadas directa, bem como câmaras de curto circuit de televisão, que foram instaladas em zonas críticas da cidade. A guarda municipal também deu início a um programa para a condução de patrulhas de bicicleta e a pé em toda a cidade, com o objectivo de desenvolver elos mais estreitos com os cidadãos. A cidade também conseguiu efectuar a pavimentação e a iluminação de um maior número de ruas, e o encerramento da área de mercado informal que servia como local para as actividades criminosas. As actividades comerciais lícitas foram transferidas para um espaço fechado e devidamente regulamentado. Em 2003, quatro anos depois da taxa de homicídio ter chegado a 140 em cada 100,000 habitantes, as taxas

77 Relatório Mundial sobre Assentamentos Humanos 2007 (ver nota de rodapé 3 acima), p.94.

de homicídio decaíam para cerca de metade.<sup>78</sup> Chegando 2008, as taxas de homicídio tinham caído para 20 em cada 100,000 habitantes.<sup>79</sup>

O caso de Diadema comprova que as múltiplas estratégias de controlo ao crime através da orientação espacial podem ser utilizadas para reduzir, de uma forma dramática, a violência local. Diadema não é uma cidade especialmente rica; de facto, o processo inicial de mapeamento do crime foi empreendido usando tecnologias e meios limitados. Contudo, os esforços para reduzir o crime através da reafecção de recursos existentes e a reestruturação do espaço urbano, foram baseados numa estratégia relativamente simples de recolha de informação susceptível de ser empregue noutros municípios em países de rendimento baixo e médio. Os Capítulos VI e VII do *Manual* discutem a forma como as demais cidades nos países de rendimento baixo e médio, dentre as quais Belo Horizonte, no Brasil, e Bogotá, também fizeram uso do mapeamento do crime. Um caso de baixo custo especialmente interessante, descrito no Capítulo V, envolve esforços participatórios de mapeamento do crime na África do Sul. A Caixa 6 apresenta um resumo das lições principais extraídas do Capítulo III.

#### CAIXA 6. LIÇÕES CHAVE TIRADAS DO CAPÍTULO III

- O conhecimento técnico sobre o policiamento, incluindo a distribuição do crime no espaço urbano, é crucial para o controlo do crime. Fulcral nisto é entender a distribuição dos pontos quentes
- A estrutura do espaço urbano é crucial para a prevenção à criminalidade, e este conceito encontra-se presente tanto no conceito do espaço defensivo e na estratégia sobre a prevenção à criminalidade através do desenho ambiental
- A abordagem das “janelas quebradas” geralmente tem melhor êxito quando é implementada juntamente com estratégias de controlo do crime com base em provas, não devendo ser confundida com estratégias de policiamento repressivo
- A prevenção situacional ao crime consiste em 25 técnicas

## H. Conclusões

O Capítulo III descreve as ferramentas que podem ser usadas pela polícia e as outras partes interessadas envolvidas nos esforços para controlar e prevenir ao crime, mais especialmente da perspectiva de reduzir as oportunidades para a ocorrência do crime e aumentar os riscos ligados ao empreendimento criminoso. É essencial entender que os diversos tipos de espaços urbanos requerem respostas diferentes para o desenvolvimento de políticas abrangentes e eficazes sobre o controlo localizado do crime. O Capítulo IV providencia uma discussão mais aprofundada das diferentes estratégias da polícia em espaços tais como esses e analisa um conjunto de estratégias para lidar com o crime ao nível das cidades.

<sup>78</sup> A maior parte desta seção é extraída de Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria e Normal Gall, “Diadema: do ‘faroleste’ para a vida civilizada na periferia de São Paulo”, em *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Lucía Dammert e Gustavo Paulson, eds. (Santiago, FLACSO Chile, 2005), pp. 109-110.

<sup>79</sup> Estatística disponível em [www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados.aspx?id=154](http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados.aspx?id=154).



## IV. O policiamento eficaz dos lugares públicos

Como é que a polícia trabalha para melhorar as condições em tipos específicos de lugares tais como as zonas comerciais centrais, os parques públicos, os sistemas de transporte, os mercados públicos e as escolas? Controlar o crime em lugares específicos e proteger a população, usando essas áreas, depende não só dos regulamentos e na aplicação da lei penal depois de se ter cometido o crime, mas, antes, na compreensão dos tipos de problema que surgiram nesses lugares, o motivo porque os problemas existem e o modo como podem ser melhor evitados e controlados. Muito embora seja necessário haver ação policial para a prevenção ao crime e o controlo do mesmo nos espaços urbanos, a ação envolve mais a análise, a gestão e a vigilância daqueles espaços, do que a emprega de força repressiva. Tal como será discutido mais adiante no *Manual*, muitas das soluções dependem da compreensão de como é que os espaços funcionam e o gerenciamento eficaz desses espaços a fim de reduzir os incentivos para se cometer o crime. O Capítulo IV edifica sobre estes conceitos, falando das estratégias de controlo da criminalidade em tipos de espaço diferentes. Referindo-se, em sua maior parte, a exemplos detalhados oriundos da América do Norte e a Europa Ocidental, o capítulo focaliza o modo como as estratégias se podem aplicar a tipos muito mais estreitos de espaço urbano.

### A. Definições

**Espaços públicos.** Espaços de acesso livre que são, frequentemente, embora nem sempre, a propriedade de entidades governamentais. Os espaços podem ser usados como mercados, sítios de diversão ou zonas de trânsito.

**Espaços privados.** Locais de acesso restrito que normalmente são propriedade privada. Os indivíduos na maioria dos sistemas democráticos têm direitos substanciais que protegem os espaços privados de buscas.

**Subcontratantes de segurança privada.** Fornecedores de serviços de policiamento e guardas, contratados no mercado privado. Em tempos recentes, tem havido uma grande proliferação destes tipos de interveniente nos diversos países.

**Partes interessadas.** Os intervenientes e os indivíduos colectivos com interesse em controlar ou gerir um espaço ou programa específico.

## B. Espaços urbanos públicos e privados

Um dos principais desafios à compreensão tanto do policiamento e o espaço urbano, no mundo de hoje, reside em tentar negociar a linha tênue entre os espaços públicos e privados. À medida que os cidadãos se vão deslocando na cidade, ocupando-se dos seus afazeres, quer sejam estudantes, pessoas que vão às compras ou a viajarem rumo a casa, os mesmos irão cruzar-se com uma variedade de espaços sujeitos a tipos diferentes de regulamento e níveis de acesso. Os diferentes tipos de espaço estão igualmente sujeitos a tipos diferentes de segurança pública e privada que, frequentemente, vão muito para além dos serviços gerais proporcionados pela polícia. Os centros comerciais e prédios de escritório, por exemplo, podem ter os seus próprios agentes de segurança privada que, por vezes, até são agentes da polícia fora de serviço. À semelhança, os parques públicos e os edifícios do governo podem ter uma força separada de guardas e agentes de segurança para ajudar a reforçar os regulamentos básicos.

A polícia que opera no espaço urbano encara o desafio de ter que negociar um ambiente complexo de segurança privada e pública mista. Em muitos casos, a polícia chega a colaborar mesmo eficazmente com as empresas de segurança do sector privado; de facto, a presença de empresas tais como essas até ajuda a reforçar certos recursos limitados. Em algumas cidades, existe regulamentação governamental eficaz dos fornecedores privados de segurança, com o resultado de que a polícia enfrenta poucas barreiras ao trabalhar juntamente com estes para reforçar a lei. Noutros casos, os regulamentos públicos sobre a segurança privada são ineficazes. Frequentemente, o governo não sabe sequer quem é que trabalha para tais empresas de segurança. As organizações podem ser providas de pessoal da polícia fora de serviço ou até de elementos criminosos, e os grupos podem estar envolvidos em corrupção e extorsão. Além disso, em determinadas circunstâncias, os proprietários privados também, por vezes, impedem a polícia de fazer o seu trabalho dentro de espaços privados, com o objectivo de limitar a capacidade policial em matéria de investigação de certos crimes.

Os planos para lidar com o policiamento nos espaços urbanos deveriam abordar esta conjuntura complexa de agentes de segurança. De modo a poder trabalhar-se sobre um policiamento eficaz dos espaços urbanos, é importante que as agências governamentais e a polícia considerem várias estratégias para gerir estes relacionamentos:

(a) O Governo deverá estabelecer regulamentos eficazes em relação às companhias de segurança privadas, para assegurar que existe clareza no relacionamento entre a polícia e essas companhias, bem como para manter padrões básicos de qualidade para estes grupos, incluindo garantir que as companhias privadas não caiam sob o controlo de agentes da polícia fora de serviço e não empreguem entidades criminosas activas. As regras também deveriam especificar os tipos de armamento que os guardas privados de segurança podem usar e o tipo de treino que devem receber;<sup>80</sup>

(b) Os regulamentos devem ser estabelecidos de forma a esclarecer as circunstâncias sob quais a polícia em serviço activo pode trabalhar para as companhias privadas. Os regulamentos deveriam indicar claramente como é que seriam tratados eventuais abusos por agentes da polícia fora de serviço, em tribunais civis e nos processos disciplinares da polícia;

<sup>80</sup> Na sua resolução 18/2, intitulada “Serviços de segurança privada civil: o seu papel, supervisão e contributo para a prevenção à criminalidade e a segurança comunitária” (ver E/2009/30, cap. I, seção D), o Congresso sobre Prevenção ao Crime e a Justiça Criminal convidou os Governos a examinarem o papel que desempenham no seu território os serviços de segurança privada civil, e partilhar as suas experiências nesse sentido.

- (c) O Governo ou a polícia deveria manter um registo das companhias de segurança privada e os seus empregados;
- (d) A polícia deveria estar envolvida em gerir e treinar os guardas de segurança privada;
- (e) A polícia deveria ser proactiva no desenvolvimento das relações com companhias de segurança privada legítimas. Estes esforços deveriam ajudar a avizinhar as companhias de segurança privada com a polícia e ajudar a apoiar as forças policiais oficiais;
- (f) A polícia deveria activamente investigar quaisquer alegações contra os actores de segurança privada incluindo aqueles que empregam polícias fora de serviço;
- (g) A polícia deveria desenvolver um relacionamento produtivo com os demais serviços de segurança a trabalharem em prédios, parques, escolas e praças da cidade;
- (h) A polícia deveria considerar o envolvimento activo com a população através de grupos de vigilância das vizinhanças. Deveria, contudo, garantir que os grupos estejam a conduzir as suas actividades de acordo com a lei. A Caixa 7 providencia informação sobre o regulamento das parcerias de segurança privada nos Emirados Árabes Unidos;

#### **CAIXA 7. REGULAR AS PARCERIAS DE SEGURANÇA PRIVADA NOS EMIRADOS ÁRABES UNIDOS**

Num mundo de fundos públicos cada vez mais escassos, muitos dos cidadãos, negócios e governos por todo o espéctro de rendimento nacional, têm-se virado progressivamente para os subcontratantes de segurança pública para assegurar os bens e providenciar protecção aos cidadãos. Nos Emirados Árabes Unidos, o governo determinou que haviam três vezes mais subcontratantes de segurança privada do que agentes da polícia oficial.<sup>a</sup> Infelizmente, os subcontratantes de segurança privada são frequentemente inadequadamente regulamentados, providenciando serviços que não são consistentes com as normas democráticas, e, por vezes, podem se ver envolvidos no vigilantismo. Também existem preocupações que as companhias de segurança pública podem estar infiltradas de criminosos e se tornam em testas de ferro para outras actividades ilegais. Estes desafios foram abordados nos Emirados Árabes Unidos através da formação de um instituto de segurança nacional. Esta entidade procura fornecer treino uniforme aos subcontratantes de segurança privada no país, para assegurar um nível de treino padronizado para todos os trabalhadores de segurança. Acresce ainda que os Emirados Árabes Unidos têm vindo a trabalhar no sentido de melhorar a qualidade das operações de segurança privada, através de uma regulamentação rigorosa por parte do Ministério do Interior. Tais regras incluem a existência de guardas que trabalhem nas companhias e se ocupem inteiramente em providenciar protecção durante os seus turnos, não aceitando outras tarefas de emprego, um ordenado mínimo, inquéritos de antecedentes para os que trabalham na indústria e um horário de expediente diário e semanal fixo. As reformas, desenvolvidas com a cooperação de assessores externos, atendem às normas profissionais internacionais da indústria.

a. Apresentação de Peter D'Arcy, Director, Instituto de Segurança Nacional, Emirados Árabes Unidos, dada em reunião do grupo de peritos do UNODC, realizada em Abuja, a 9 de Setembro de 2009.

b. Hassan Hassan, "Apertar a segurança com a educação dos guardas", *The National* (Abu Dhabi), 15 de Maio de 2009, [www.thenational.ae/article/20090515/NATIONAL/705149846](http://www.thenational.ae/article/20090515/NATIONAL/705149846).

(i) A polícia também deveria considerar o envolvimento dos negócios locais no apoio às actividades de policiamento. Esforços estes, tal como acontece com o programa Naivasha no Quênia (ver a caixa 8), que poderão fornecer assistência essencial no aprimoramento da qualidade da polícia, e injectar recursos substanciais nas agências sub-financiadas do Estado.

### CAIXA 8. PROJECTO COMUNITÁRIO DE NAIVASHA

Um exemplo interessante de parcerias público-privadas no policiamento, é o projecto comunitário de Naivasha, no Quênia. Localizado a cerca de 40 milhas a nordeste de Nairobi, a cidade goza de uma economia vibrante baseada no turismo e o cultivo de flores. O crescimento económico, todavia, não conseguiu acompanhar as exigências de infra-estrutura e serviços da região. Residentes e empresários contribuíram fundos adicionais para as actividades policiais em troca de uma maior supervisão do programa sobre as actividades. Os recursos contribuíram para a compra de veículos e outras matérias para os esforços policiais, bem como a implementação de uma série de programas que lidam com os aspectos do crime na área, incluindo estabelecer um serviço de denúncias anónimas, melhorar o tempo de reacção da polícia, montar um centro de comunicação e promover esforços para aproximar os membros da comunidade à polícia.

A estratégia tem sido eficaz ao entregar novos recursos nas mãos da polícia, e desenvolver medidas substanciais para a eficácia da polícia, tais como a compra de veículos policiais e os tempos de reacção. No contexto do policiamento africano, fornece um modelo interessante para incluir o sector privado na edificação de apoios à reforma.

Limitações aos financiamentos do Estado apresentam desafios substanciais ao policiamento em muitos países, sendo por isso que o financiamento por parte do sector privado constitui um caminho importante que os reformadores poderiam tomar em conta na tentativa de encontrar soluções. É importante ter em mente, todavia, os desafios específicos que estes programas podem enfrentar. Os líderes de esforços desta natureza terão que assegurar que a polícia se manterá fundamentalmente uma força pública e não privada, na orientação do seu serviço.

Providenciar a segurança em espaços urbanos específicos, contudo, vai além do trabalho empreendido juntamente de fornecedores de segurança privada para o aprimoramento dos espaços. A polícia também deve trabalhar com os demais interessados ao nível local. Estes esforços podem ser desenvolvidos através de uma variedade de relacionamentos, mas deveriam sempre envolver o trabalho ativo entre a polícia e as partes interessadas, de modo a haver comunicação eficaz e a participação das partes interessadas na tomada de decisões sobre a segurança local. A aproximação entre a polícia e as partes interessadas pode fornecer ideias à polícia sobre como resolver os problemas, criando igualmente circunstâncias onde a polícia poderá colaborar com as partes interessadas para conseguir o seu apoio na manutenção da segurança básica.

Estas colaborações e uma análise cuidada dos problemas do crime que afecta os espaços, provavelmente irão permitir à polícia fazer dois conjuntos de perguntas vitais para a resolução dos problemas locais do crime:

(a) Que tipos de crime é que ocorrem nestas localidades?

(b) Que mudanças básicas no espaço local, o seu modo de utilização por parte dos cidadãos e as práticas da polícia, é que poderiam levar ao controlo da criminalidade nestes espaços?

Na medida em que se desenvolvem as respostas a essas perguntas, a polícia e outros interessados devem considerar como avaliar e medir o sucesso dos seus esforços de policiamento. Qualquer tipo de análise destes espaços deve ser contemplada sob o prisma do impacto que os espaços têm sobre o crime noutras partes da cidade.

## C. Estádios

Os estádios, parques e praças públicas são zonas sujeitas quase completamente ao controlo das autoridades locais e a polícia. Na medida em que estes tipos de espaço diferentes criam tipos de oportunidade, também elas, diferentes, para o crime, a polícia é obrigada a responder aos desafios criados em cada uma dessas áreas, com vista a manter a ordem e a ajudar a reduzir as oportunidades para o crime. Os espaços também são locais de convivência social complexos e necessários. Sendo assim, as partes interessadas e os oficiais do governo local precisam de tomar um papel de liderança na sua gestão, de modo a garantir que os cidadãos possam ter oportunidade para interagirem, de forma segura, ao nível social.

Isto implica trabalhar de perto com os administradores dessas áreas, por exemplo, através de podar as sebes arbustivas, reduzindo, dessa maneira, a possibilidade de esconderijos para os infratores, e iluminar adequadamente os espaços. Em determinadas situações, a polícia até pode ter ocasião de trabalhar com utentes desses espaços, tal como uma organização local da zona em torno de um dos parques, no que se refere aos tipos de resposta que seriam necessários para prevenir contra o crime, efectuando a sua redução nessa área, bem como para manter a segurança desse espaço público ao longo do tempo.

Os estádios representam problemas especiais, que vão desde a venda de bilhetes em segunda mão a preços exorbitantes, até aos comportamentos disruptivos, e mesmo, tumultos e vandalismo. Os estádios têm utilizações próprias, confinadas a períodos de tempo específicos. A polícia, ao lidar com o desafio de policiar um estádio, deve entender os assuntos particulares do crime local que são produzidos pelo estádio, e a necessidade de se envolverem os interessados locais e provedores de segurança na elaboração de soluções.

Cidades distintas enfrentam desafios difíceis em manter a ordem nos estádios. Por exemplo, os estádios da América do Norte são relativamente pacíficos. Existem poucas rivalidades entre cidades, também porque as cidades se encontram localizadas a grandes distâncias umas das outras, e é raro os adeptos adversários entrarem em contacto uns com os outros. Nos estádios norte-americanos, os problemas principais incluem manter a ordem básica, lidar com adeptos inebriados e buliçosos e controlar a venda ilegal de bilhetes. As condições na Europa e a América Latina, contudo, são diferentes. Grupos de adeptos e rufiões (os “hooligans do futebol”) bem-organizados, têm levado a um nível elevado de violência e tumultos nos estádios. A polícia destes países desenvolveu estratégias diferentes para abordar esses problemas.

Um passo inicial para lidar com problemas desse tipo é através de travar debates com as partes interessadas e da segurança locais, incluindo os proprietários e administradores dos estádios, gerentes das equipes que normalmente usam os estádios, vizinhos, negócios situados e operando em volta do estádio e grupos organizados de adeptos que utilizam o estádio. A polícia deveria reunir-se com essas entidades e discutir a sua percepção dos problemas do crime, partilhar informação sobre os níveis de crime na área e pedir as suas ideias sobre porque é que os crimes ocorrem na zona do estádio. A polícia deveria desenvolver um plano, apresentar as suas ideias a estes grupos e procurar retro-informações e apoio de modo a conseguir efectuar as mudanças. Os planos também deveriam incluir meios através dos quais os participantes em eventos poderiam relatar comportamentos abusivos.<sup>81</sup>

A Federação Internacional de Associações de Futebol (FiFA) fornece regras bem-concebidas para a segurança dos estádios, que a polícia nas diferentes cidades também pode ter em conta ao pensar a melhor forma de garantir a segurança nos estádios. A FiFA sugere uma longa lista de medidas, incluindo eliminar os lugares em pé que contribuem nitidamente para os conflitos entre os participantes do evento; colocar barreiras entre adeptos e jogadores para impedir ataques aos jogadores; usar a televisão de circuito fechado para monitorar os participantes; prever facilidades adequadas de detenção e locais de primeiros socorros; estabelecer esquadras da polícia bem visíveis; usar sinais para dirigir eficazmente os visitantes para os estádios e e os seus arredores; usar as estruturas do estádio para separar os adeptos; usar detectores de metais e outras formas de revista para impedir que os participantes carreguem armas para os eventos desportivos; restringir a venda do álcool ao nível dos estádios; fornecer iluminação de emergência adequada, e assegurar o funcionamento do sistema de instalação sonora para as comunicações públicas. Trata-se, naturalmente, apenas de um breve resumo das exigências da FiFA, mas fornece um bom guia sobre a forma de pensar a segurança nestes tipos de localidades.<sup>82</sup>

## D. Parques

Os parques levantam menos problemas de larga escala, mas mais problemas regulares, do que os estádios. Pela sua própria essência, os parques são espaços verdes em áreas urbanas que podem geralmente ser alcançados dia e noite, mesmo que as autoridades tomem precauções para instalar portões e fecharem a área a uma certa hora. Fornecem um oásis importante nas áreas urbanas. Estes factores, contudo, também são o que tornam os parques sítios atraentes para os elementos criminosos. A folhagem fornece cobertura importante a criminosos, e os parques, frequentemente como consequência de um policiamento ou patrulhamento limitados, ou a observação passiva, podem transformar-se no foco das actividades criminais, tais como o negócio ilícito da droga ou as agressões. Além disso, as actividades recreativas realizadas nos parques podem ficar descontroladas, conduzindo a situações altamente perigosas para os utentes do parque.

Tal como acontece com os estádios e outros tipos de espaços, tratar os desafios levantados pelos parques envolve avaliar os problemas particulares que ocorrem no parque e trabalhar com os

81 Ver Tamara D. Madensen e John E. Eck, *A Violência dos Espectadores nos Estádios*, Guia sobre o Policiamento Orientado nos Problemas, Série de Guias Especificamente Virados para os Problemas, No. 54 (Washington, D.C., Departamento de Justiça dos Estados Unidos, Escritório de Serviços de Policiamento com Base Comunitária, 2008). Disponível de [www.popcenter.org/problems/spectator\\_violence/](http://www.popcenter.org/problems/spectator_violence/).

82 Fédération internationale de football, diretrizes de segurança da associação de futebol, disponíveis de [www.ffa.com/mm/document/tournament/competition/ffa\\_safety\\_guidelines\\_e\\_1785.pdf](http://www.ffa.com/mm/document/tournament/competition/ffa_safety_guidelines_e_1785.pdf).

grupos constitutivos locais para compreender a melhor maneira de resolvê-los. Os constituintes locais podem ser guardas florestais ou guardas de parques, associações de residentes e vizinhanças próximas dos parques, associações empresariais e escolas locais ou instalações de cuidados de idosos em zonas onde os seus clientes possam usar regularmente o parque.

As respostas aos desafios levantados pelos parques podem tomar uma variedade de formas. Em primeiro lugar, é importante garantir a conformidade adequada com as ordenações locais em relação ao uso dos parques. Se a polícia achar inadequadas as ordenações, pode levantar a possibilidade de mudá-las através, por exemplo, de sugerir uma hora de encerramento mais adiantada ou certas limitações ao uso do parque. Em Vancouver, Canadá, a polícia abordou circunstâncias muito diferentes com estratégias parecidas. Numa zona central pobre da terceira maior cidade do Canadá, um parque estava transformado num centro de negócio ilícito da droga. Trabalhando com residentes locais e uma patrulha de voluntários a pé, a polícia estabeleceu observações regulares do parque, usando policiais vestidos à paisana para identificar traficantes de droga. Os serviços do parque trabalharam para limitar as pichações e foram destacados trabalhadores para limpar regularmente a área. Além disso, seguindo os conselhos dos peritos sobre criminologia da Universidade Simon Fraser, a polícia trabalhou para podar as áreas cobertas de vegetação e remover os arbustos que forneciam cobertura aos traficantes de droga.<sup>83</sup>

O México adoptou um vasto programa de melhoramento dos parques, cujo objectivo foi aumentar a segurança, apelidado de *Rescate de Espacios Públicos*. O esforço, que conta com o apoio do Governo Federal, procura trabalhar com municípios que têm mais de 50,000 habitantes, para recuperar os espaços urbanos públicos, a fim de providenciar sítios à população local onde possam empreender uma larga gama de actividades sociais, usando, assim, os espaços de uma forma mais eficaz e desencorajando às actividades criminais. O programa procura assegurar a construção e o aprimoramento de espaços públicos como modelo que pretende encorajar os cidadãos a utilizar esses espaços para actividades que incluam o desporto e as artes, promovendo, assim, também o desenvolvimento comunitário. Os governos locais identificam espaços públicos mal conservados e marginalizados, e solicitam fundos de apoio ao Governo Federal para a reabilitação desses espaços. As agências de execução têm a tarefa de organizar redes comunitárias para assegurar a participação na planificação e conservação dos esforços de aprimoramento desses espaços. Em conjunto com urbanistas, projetistas e agências de segurança, a população local participa na tomada de decisões sobre a forma mais aconselhável de re-estruturar uma área para melhor satisfazer as necessidades locais. Os aprimoramentos numa determinada área podem tomar diversas formas, incluindo a limpeza dos parques e praças existentes, a construção de centros desportivos e comunitários, bem como providenciar o aprimoramento de zonas nas margem dos rios ou as marginais do litoral, numa tentativa de aumentar o uso por parte do público, e, daí, promover a vigilância natural. Os locais que já antes beneficiaram de fundos, podem obter recursos adicionais para continuar a consolidar os melhoramentos espaciais ou para ajudar no desenvolvimento de redes e comissões sociais, de modo a encorajar a utilização activa desses espaços e prevenir à actividade ilegal. Uma vez desenvolvidos os programas, os comités locais, os oficiais cidadãos e os funcionários de segurança trabalham em conjunto com os jovens para prevenir à criminalidade. A matéria do programa promove o conceito de que, ao ocuparem os espaços, o grande público estará a contribuir para a eradicação da delinquência. Nos dois primeiros anos da sua existência, o programa conseguiu reabilitar mais de 1,800 espaços por

---

83 Colômbia Britânica, Departamento da Polícia de Vancouver, Centro de Policiamento Comunitário de Grandview-Woodland, "Confronto sangrento no parque infantil", disponível no sítio web do Centro para o Policiamento Orientado nos Problemas ([www.popcenter.org/library/awards/goldstein/2000/00-32\(F\).pdf](http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/2000/00-32(F).pdf)).

todo o país, chegando a 287 municípios e 9 milhões de habitantes. Entre os melhoramentos contaram-se 2,000 quadras desportivas, a promoção de mais de 14,000 eventos desportivos e artísticos e a criação de acima de 1,500 parques infantis. O programa também tem vindo a promover mais de 3,000 classes e campanhas para abordar as questões relacionadas como a toxicodependência e a segurança comunitária.<sup>84</sup>

Esforços de intuito semelhante têm vindo a ajudado a reduzir o crime na Praça Oscar da Silva em São Paulo, Brasil. Notando uma crescente onda de violência ao nível da praça, que fica numa zona da classe alta da cidade, a polícia local lançou um programa onde trabalhou de uma forma colaborativa com os residentes e o comércio locais para melhorar a utilização da praça e controlar o crime. Nestes esforços foram incluídos o aumento das patrulhas da polícia na área, e o desenvolvimento de uma série de actividades de colaboração juntamente com os negócios, os voluntários e uma universidade local para se limpar e conservar a praça e para providenciar eventos tais como jogos de crianças e um cinema, a fim de se fazer o melhor uso possível da área e reduzir as oportunidades para o crime. Esta iniciativa foi galardoada com o prémio Polícia Cidadã de São Paulo.<sup>85</sup>

## E. Mercados

Tal como acontece com os parques, as áreas dos mercados são zonas de livre acesso. Como áreas de trânsito relativamente abertas, podem-se frequentar por grandes segmentos da população, incluindo indivíduos que não tiverem mais para onde ir ou indivíduos que procurarem encetar actividades ilegais. Ao mesmo tempo, os mercados diferem dos parques na medida em que são bastante mais monitorizados por vários indivíduos que lá fazem negócio, incluindo os proprietários de empresas e gestores de mercado. Isto reúne um grupo diversificado de partes interessadas que pode ajudar a manter a ordem na área, mas que também pode contribuir para a desordem. Os relacionamentos colaboradores com essas partes são essenciais para o controlo do crime nessas áreas.

As áreas dos mercados estão sujeitas a um grande número de problemas diferentes, incluindo o roubo, a apropriação de mercadorias, o lixo e diferentes tipos de problema associados com grandes populações transientes. Os negócios a operarem nessas áreas podem contratar em diversas práticas ilegais, tais como violações de código, e em delitos tais como o despejo ilegal. Por fim, os mercados podem facilmente se transformar em locais com uma variedade de actividades ilegais, associadas ao vasto fluxo de cidadãos que atravessa a área todos os dias, tais como o tráfico de droga e a venda ilícita de mercadorias.

Tanto a polícia como as outras partes interessadas da área têm várias opções para lidar com os diferentes tipos de problema. Todas as soluções, contudo, deveriam-se basear numa análise cuidada dos problemas da área. Em Lauderhill (Florida), Estados Unidos, situado logo a norte

<sup>84</sup> Mexico, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano Marginadas, Lineamientos Específicos del Programa de Rescate de Espacios Públicos (Janeiro de 2009); Marco Antonio Valencia Tello, “Programa sobre resgate dos espaços públicos”, apresentado durante a reunião do grupo de peritos do UNODC sobre o policiamento dos espaços urbanos, realizada em Viena a 9 de Setembro de 2009.

<sup>85</sup> Marina Lemle, “Ações vencedoras do III Prémio Polícia Cidadã”, Comunidade Segura, 16 de Novembro de 2006. Disponível de [www.comunidadesequera.org/pt-br/node/30934](http://www.comunidadesequera.org/pt-br/node/30934).



de Miami (Florida), a polícia lidou com uma pequena praça comercial que tinha sido transformada em mercado ilícito da droga ao ar livre, através de desenvolver laços com a comunidade empresarial para melhorar a aplicação do código e reduzir os infringimentos. A polícia também trabalhou no sentido de fazer uma série de outras mudanças ao ambiente em torno da praça, incluindo estabelecer um campo de jogos para atrair as famílias, aumentando, assim, a observação passiva da área e intimidando o crime. Em último lugar, a polícia garantiu que o proprietário da praça fizesse alterações à área, incluindo mudar caixotes do lixo, melhorar a iluminação e instalar portões em certas áreas para dissuadir ao crime.<sup>86</sup> Um outro exemplo interessante deste tipo de reforma, mencionado anteriormente, é o caso de Diadema, Brasil. Aqui, um dos pontos quentes do crime na cidade era uma praça ao ar livre mais conhecida como o Camelódromo, que era usada por vendedores transientes. A cidade tratou da questão da criminalidade através de estabelecer uma configuração de mercado mais organizada (mercado popular), um espaço fechado onde os vendedores informais podiam agora vender os seus bens numa área organizada, mantida e regulada pela cidade. Esta é uma dentre várias intervenções tomadas na cidade que têm ajudado a reduzir de uma forma dramática o nível da criminalidade.<sup>87</sup>

## F. Escolas

Os desafios apresentados pelas instituições educativas são um pouco diferentes dos que levantam os parques e mercados. As escolas normalmente são áreas altamente controladas e monitoradas, com limitado acesso a estranhos. É improvável, por exemplo, que os indivíduos comecem a ocupar ilegalmente o terreno de uma escola e, dada a idade daqueles que utilizam a instituição, existe um limite nos tipos de crimes que lá se podem cometer. Só muito dificilmente é que uma escola se transforma numa base de lavagem de fundos ou um centro das operações ilícitas de droga. Dito isto, contudo, as escolas por vezes podem ser sítios perigosos, atraindo a venda de drogas. A presença de jovens pode potencialmente conduzir à desordem e a violência substanciais, e atrair criminosos adultos com o instinto de se aproveitarem dos estudantes.

Geralmente, os principais interessados das escolas são claramente definidos. As construções estão sob a administração de uma corporação privada ou as autoridades de Estado. Os professores e o pessoal da escola constituem um segundo grupo de partes interessadas. Os pais dos alunos são um terceiro grupo. Os próprios alunos também se podem organizar em função da idade e a localidade da escola. Os vizinhos e os proprietários das companhias na zona dos arredores da escola constituem um último grupo de partes interessadas. Este conjunto bem definido de grupos de interesse cria uma base de aproximação da polícia com a escola, mas também levanta alguns desafios para se chegar a consenso em relação a mudanças.

Os problemas principais enfrentados pelas escolas surgem no interior da própria escola, em termos de conflitos entre alunos e estranhos que penetram ilegalmente no terreno escolar e molestam os alunos ou cometem crimes. Os esforços para abordar estes assuntos podem envolver alterações ao ambiente escolar de modo a desencorajar estranhos a entrarem no terreno escolar,

---

<sup>86</sup> Departamento da Polícia de Florida, Lauderhill, “Missão Lake Plaza: combate a um mercado de droga ao ar livre num centro comercial”, 1996, disponível no sítio web do Centro para o Policiamento Orientado nos Problemas ([www.pop-center.org/library/awards/goldstein/1996/96-25\(F\).pdf](http://www.pop-center.org/library/awards/goldstein/1996/96-25(F).pdf)).

<sup>87</sup> Paes Manso, Araújo Faria e Gall, “Diadema: do ‘faroeste’ para a vida civilizada na periferia de São Paulo” (ver nota de rodapé 78 acima), p. 89.

ou para dissuadir às actividades ilegais perpetradas pelos alunos. Isto pode envolver a criação de condições para a melhor observação dos corredores da escola, podendo ainda alcançar áreas ou encerrar regiões da escola que se encontrem expostas ao exterior.<sup>88</sup> A polícia também precisa de envolver os administradores e os professores da escola na criação de um ambiente que seja conducente ao controlo do crime. Isto passa pela montagem de um sistema de monitoramento mais eficaz de acesso ao terreno escolar e os alunos da escola. Por fim, a polícia precisa de encontrar uma forma de trabalhar com os pais e os vizinhos para compreender as complexidades dos problemas no terreno e o impacto que têm na comunidade.

Um bom exemplo deste tipo de esforço no Rio de Janeiro, Brasil, onde a Guarda Municipal, uma força policial local não armada, mantém o Grupamento de Ronda Escolar, uma unidade dedicada que executa patrulhas regulares nas escolas e trabalha regularmente com a liderança escolar para desenvolver estratégias de prevenção à criminalidade nas escolas. Além disso, a unidade também mantém contactos com o sistema jurídico juvenil e ajuda a lidar com as penas sócio-educativas impostas pelo tribunal nos jovens condenados por crimes de propriedade. Finalmente, a unidade apresenta palestras aos alunos de escola, procurando forjar relacionamentos positivos com esses alunos e instilar ideias sobre cidadania, num esforço para manter os alunos das escolas públicas do Rio de Janeiro fora das actividades criminais.<sup>89</sup>

## G. Os transportes e as ruas urbanas

Um dos problemas mais complexos com que a polícia se depara é o crime na rede dos transportes, tanto na cidade e em torno dela. A Seção G cobre uma gama grande de actividades, incluindo os assaltos a veículos, o funcionamento ilegal dos táxis e os serviços de autocarro, as agressões nas ruas da cidade, o metro, e a estação de caminhos-de-ferro, os incómodos associados com a pressa e o furto de automóveis. Diferentes circunscrições são afectadas por essas actividades. Alguns grupos têm voz mais activa do que outros devido à sua utilização regular e organizada dos transportes da cidade, incluindo utentes do sistema de transportes públicos, sindicatos de táxis legais e ilegais e condutores de autocarro, bem como proprietários e gerentes de empresas públicas e privadas de transporte.

Os problemas relacionados com os transportes são diversos, e as respostas também se devem adequar às circunstâncias. Em Londres, a polícia decidiu tratar os níveis elevados de agressão sexual por taxistas não autorizados, através de uma campanha de sensibilização pública, outros esforços para aumentar a consciência pública e opções de transporte nas noites do fim de semana, quando se verifica grande parte dos assaltos. A polícia trabalhou com funcionários da câmara para oferecer um serviço de autocarros melhorado, aumentar o alcance das áreas cobertas pelos táxis da cidade e através de oferecer a taxistas registados um acréscimo na taxa nocturna para incentivar a que mais táxis trabalhassem durante períodos de ponta do crime.<sup>90</sup> Estratégias

88 Para uma discussão sobre mudanças ambientais efectuadas aos espaços escolares, Canadá, Ontário, Polícia Regional de Peel, "Projecto Turner-Fenton: reduzir a desordem escolar com CPTED", 1996, disponível do Centro para o Policiamento Orientado nos Problemas, sítio web ([www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1996/96-39\(W\).pdf](http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/1996/96-39(W).pdf)).

89 Aline Gatto Boueri, "A segurança ronda as escolas", *Comunidade Segura*, 20 de Março de 2007. Disponível de [www.comunidadessegura.org/pt-br/node/32552](http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/32552).

90 Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte, Policiamento dos Transportes e Direção de Implementação, "Viagem Mais Segura à Noite: transporte para Londres", disponível do Centro para o Policiamento Orientado nos Problemas,

semelhantes foram empregues na Noruega para lidar com o desafio dos táxis não registados.<sup>91</sup> O sistema do metro de Washington, D.C. fornece outro exemplo de esforços complexos e multi-nivelados para impedir os crimes no sistema dos transportes. O sistema inteiro foi projetado para reduzir o risco do crime. As plataformas têm tectos altos e não têm colunas, criando uma linha de vista aberta. As luzes embutidas nos tectos minimizam as sombras. A actividade comercial nas estações é limitada à compra de bilhetes, para reduzir os alvos do crime. As paredes são encastradas para reduzir as pichações. Além disso, a polícia reforça rigorosamente as regras e o trabalho de aprimoramento da conservação. Por fim, os assistentes da estação utilizam sistemas de altifalantes para alertar os passageiros para qualquer violação das regras. Todos estes esforços conduzem a índices de criminalidade muito mais baixos neste sistema de transporte.<sup>92</sup>

O Chile também desenvolveu uma estratégia inovadora para responder ao crime no sistema de transportes. Os agentes policiais numa cidade do sul, Coyhaique, contrataram com os taxistas para controlar o nível de furtos de automóveis. Depois de receber informação acerca de um carro roubado, a polícia retransmite rapidamente essa informação aos taxistas de rádio da cidade, incluindo a marca, o modelo, a cor e o número de matrícula, e os taxistas ajudam a polícia a localizar o veículo. Este contacto amplia imediatamente a capacidade da polícia para conduzir as suas investigações. Enquanto que a polícia dispõe de uma única viatura para conduzir as buscas, há 40 táxis de rádio que atravessam a cidade diariamente. Através destes esforços, a polícia de investigação da cidade conseguiu uma taxa de recuperação de 100 por cento dos carros roubados dentro de 48 horas do seu furto. Em 2009, a polícia de investigação do Chile reconheceu o programa como um exemplo de boa prática.<sup>93</sup>

Também é importante recordarmo-nos das necessidades de segurança especiais de mulheres nos sistemas de transporte público, onde sofrem assédios ou agressões como resultado da falta de monitoria adequada, ou onde os espaços confinados oferecem oportunidade para os crimes sexuais. Tal como acontece com o projecto Delhi Seguro (ver a caixa 9), há várias estratégias que as agências de governo podem empregar de modo a limitar esses actos, inclusivamente a sensibilização e a formação de trabalhadores de transporte, em questões relacionadas com o assédio e a agressão contra as mulheres. Para uma discussão completa sobre respostas policiais à violência contra mulheres, é favor referir-se ao Manual de Respostas Eficazes da Polícia à Violência Contra Mulheres e Currículo de Formação de Respostas Eficazes da Polícia à Violência Contra Mulheres, do UNODC.<sup>94</sup>

---

sítio web ([www.popcenter.org/library/awards/goldstein/2006/06-49\(W\).pdf](http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein/2006/06-49(W).pdf)).

91 Noruega, Academia da Polícia Nacional e o Distrito da Polícia de Vestfold, “Táxis de Ciganos em Tønsberg: um caso para o policiamento orientado nos problemas”, 2004, disponível do Centro para o Policiamento Orientado nos Problemas, sítio web ([www.popcenter.org/conference/conferencepapers/2004/GypsyCabs.pdf](http://www.popcenter.org/conference/conferencepapers/2004/GypsyCabs.pdf)).

92 Nancy G. La Vigne, “Transporte seguro: a segurança desde a concepção no metro de Washington”, em *Prevenir ao Crime no Trânsito em Massa*, vol. 6, *Estudos sobre a Prevenção à Criminalidade*, R. V. Clarke, ed. (Monsey, Nova Iorque, Impressora da Justiça Criminal, 1996).

93 “Biro de la PDI se alinea con empresas de radio taxis en el combate del robo de automóviles”, *Diario de Aysen* (Coyhaique), 12 de Maio de 2009. Disponível de [www.diarioaysen.cl/noticias.php?id=5811](http://www.diarioaysen.cl/noticias.php?id=5811); Liza Zuñiga, “Boas práticas policiais são premiadas no Chile”, *Comunidade Segura*, 19 de Junho de 2009. Disponível de [www.comunidadesegura.org/ft/MATERIA-boas-praticas-policiais-sao-premiadas-no-chile](http://www.comunidadesegura.org/ft/MATERIA-boas-praticas-policiais-sao-premiadas-no-chile).

94 *Handbook on Effective Police Responses to Violence against Women*, Criminal Justice Handbook Series (United Nations publication, Sales No. E.10.IV.3); and *Training Curriculum on Effective Police Responses to Violence against Women*, Criminal Justice Handbook Series (United Nations publication, Sales No. E.10.IV.5).

### CAIXA 9. DELHI SEGURO: A SEGURANÇA DAS MULHERES NOS TRANSPORTES URBANOS

Desde a sua entrada no mercado de trabalho em grandes números nos anos recentes, as mulheres indianas têm-se visto confrontadas com uma onda crescente de perseguições e violência. O abuso ocorre, por exemplo, em carruagens abarrotadas e mal mantidas de combóios que os trabalhadores da classe média e baixa são obrigados a apanhar para chegar à cidade. Em resposta, os serviços de caminho-de-ferro da Índia disponibilizaram carruagens de combóio exclusivamente para mulheres, para protegê-las de condições sobrelotadas que permitem os assédios.

À semelhança, o projecto Delhi Seguro tentou chamar atenção para a questão do assédio de mulheres nos espaços públicos através de anúncios dos serviços comunitários que focam a dor provocada pelos olhares e a insegurança sentida por mulheres ao serem alvo de vaias no seu regresso a casa a pé à noite. Um dos vídeos do projecto, por exemplo, mostra como a falta de uma boa iluminação pública pode criar um ambiente propício para a perseguição e a violência. O programa Delhi Seguro também treinou os motoristas e cobradores de autocarro para se manterem vigilantes e se equiparem para lidar com casos de assédio e agressão sexuais nos autocarros.

Abordar os interesses das mulheres pode envolver construir uns espaços urbanos mais seguros, melhora a iluminação nos espaços público e as condições dos mercados ou acrescentar carruagens ao combóio para ajudar a diminuir o assédio. A polícia pode contribuir nestes esforços através de localizar onde os crimes contra mulheres tendem a ocorrer e participar em discussões com os oficiais da cidade e os intervenientes cívicos sobre que tipos de alojamento e mudanças no espaço é que poderão vir a ser necessários para minimizar esses ataques.

Infelizmente, às vezes as forças policiais não respondem eficazmente aos interesses das mulheres. Os governos em todo o mundo adotaram estratégias diferentes para tratar destes problemas. Um dos mais proeminentes é o estabelecimento de esquadras de polícia orientadas para os interesses das mulheres. Estes surgiram no Brasil, na Índia e nas Filipinas.

Tal como acontece com outros tipos de espaço, a polícia deve adoptar estratégias específicas projectadas para abordar os problemas observados na rede dos transportes. Isto pode envolver mais patrulhas. Alternativamente, os utentes dos transportes podem participar neste processo através de afixarem informações de contacto para avisar a polícia sobre circunstâncias perigosas nas estradas. Em última análise, a polícia pode trabalhar em conjunto com outras autoridades da cidade para mudar o ambiente das estradas. Isto pode envolver remodelar as estradas, construir estradas asfaltadas para reduzir as avarias de veículos e instalar uma iluminação melhor.

Os aeroportos e as estações de combóio, autocarro e metro, assim como as carruagens de combóio, paragens de autocarro e os próprios autocarros oferecem oportunidade ao crime à medida que os indivíduos vão chegando às cidades ou se movimentam colectivamente através da cidade. Frequentemente, os portos e as estações de transporte fornecem oportunidades para que aconteça o crime, como, por exemplo, através de trazer produtos ilegais para a cidade ou vitimizar os

recém-chegados. Além disso, tal como acontece com os outros elementos da rede de transporte, uma boa resposta exige informação adequada, mas a polícia pode igualmente considerar montar unidades especializadas, preparadas para tratar os desafios contidos em certificar que as redes de transporte estejam seguras. A polícia pode igualmente considerar estender as iniciativas a empresas operadoras de veículos, motoristas dos veículos e grupos de passageiros, de forma a incluir as partes interessadas em esforços para controlar o crime, e para aprender com esses grupos sobre as melhores formas de trabalhar com os oficiais de estado para resolver os problemas do crime nos sistemas de transporte colectivos.

## H. As zonas comerciais centrais

As zonas centro são fusões complexas de parques, construções comerciais, escolas, escritórios do Governo e mercados, que reúnem muitos dos problemas frisados mais acima. Os proprietários empresariais querem que a polícia impeça os roubos e garanta a segurança dos seus clientes. Os que viajam para estas zonas para efectuar transações de negócio frequentemente desejam ver uma presença policial contínua a fim de conseguirem viajar tranquilamente na zona enquanto transportam dinheiros ou documentação consigo e ao saírem com mercadoria. Ao contrário das áreas residenciais, contudo, as áreas comerciais reúnem um grande número de indivíduos com pouco conhecimento uns dos outros, em áreas com grandes redes de transporte. Tratar os problemas do crime nestas áreas complexas envolve o contacto entre a polícia e os oficiais de planeamento com as partes interessadas múltiplas que operam na área. Entre as principais partes interessadas, estão as agências governamentais e um grande número de negócios, assim como muitas organizações dos cidadãos e cívicas, que utilizam a zona centro da cidade. Frequentemente, isto ocorre através da cooperação negócios-governo em distritos de melhoramento urbano.<sup>95</sup>

Os desafios enfrentados nos distritos centrais são os usos múltiplos do espaço e as mudanças dramáticas nos níveis de uso. As áreas centrais reúnem indivíduos de partes diferentes da cidade e há frequentemente uma população muito pequena que realmente vive na área. Para complicar ainda mais, à noite as zonas centro da cidade podem ficar substancialmente despovoadas, deixando as grandes ruas sem tráfego de pessoas e comércio, o que cria circunstâncias propícias para uma variedade de crimes.

O projecto para criar distritos de melhoria urbana na Cidade do Cabo, África do Sul, oferece um exemplo interessante da forma como os negócios podem trabalhar com o Governo para efectuar a segurança em zonas comerciais. Durante algum tempo, o Governo da África do Sul investiu recursos na promoção da colaboração entre os Serviços Policiais da África do Sul, a força policial municipal, as partes interessadas locais e os subcontratantes de segurança privada com o objectivo de forjar sinergias colaborativas para providenciar a segurança efectiva. Uma expressão desta abordagem foi a criação de distritos de melhoria urbana que visaram ajudar os proprietários empresariais do centro a trabalharem eficazmente com a polícia para identificar problemas locais do crime e promover contactos entre subcontratantes polícia-privados, de modo a fornecer uma segurança melhorada, necessário para o comércio e o turismo.<sup>96</sup>

95 Ver Lorlene M. Hoyt, "As organizações de melhoria dos distritos de negócio de fazem alguma diferença? Crime nas zonas comerciais de Filadélfia e arredores", *Jornal de Planificação de Educação e Pesquisa*, vol. 25, No. 2 (2005), pp. 185-199.

96 Clifford Shearing e Julie Berg, "África do Sul", em *Policiamento Plural: Uma Perspectiva Comparativa*, Trevor Jones e Tim Newburn, eds. (Nova Iorque, Routledge, 2006), pp. 208-212.

Os distritos de melhoria urbana são parcerias público-privadas de segurança e urbanização onde os negócios afiliados fornecem subsídios adicionais aos serviços de segurança para ajudar a garantir a segurança eficaz no distrito da cidade onde a organização opera. As parcerias dos distritos de melhoria urbana operam como uma entidade não lucrativa, presidida por proprietários empresariais, que facilitam os esforços dos negócios para colaborar com a polícia e outros oficiais do governo para promover a segurança.<sup>97</sup> Na Cidade do Cabo, os distritos ajudaram a identificar pontos quentes do crime a fim de distribuir mais eficientemente os agentes de segurança e desenvolver estratégias eficazes para controlar as actividades ilegais; aumentaram a quantidade de recursos e pessoal disponíveis para as actividades de segurança pública; e regularizaram a gestão dos atendentes de estacionamento (“flanelinhas”). Os distritos usaram o policiamento do sector para ajudar a polícia a edificar o conhecimento e os contactos locais para conseguir pôr em prática as estratégias de policiamento. Ao tudo que indica, os distritos parece que alcançaram um considerável sucesso no aumento dos recursos disponíveis para a segurança pública nas áreas que controlavam, fornecendo uma maior segurança aos utentes dos distritos.

É importante recordar que, embora estes tipos de programa possam ter alcançado algum sucesso, também foram sujeitos a algumas críticas. Muito embora os esforços produzissem melhorias no comércio e a segurança em algumas vizinhanças da Cidade do Cabo, fizeram-no, pelo menos em parte, através de um processo de “aburguesamento” (gentrificação) que teve o efeito de aumentar a homogeneidade das vizinhanças, obrigando os residentes da classe trabalhista a procurarem alojamento mais em conta noutras zonas mais distantes da cidade. Além disso, apesar destes esforços terem reunido maiores recursos em zonas comercialmente importantes, fizeram pouco pelas outras regiões da cidade onde os grandes negócios não operam.<sup>98</sup>

Resolver problemas tais como esses exige bastante colaboração entre a polícia e o grande grupo de autoridades estatais que opera nessas áreas. Exige, igualmente, um comprometimento substancial para trabalhar de uma forma diferente por um determinado período, de modo a abordar a complexidade dos problemas que afectam estes tipos de área. A colaboração entre os oficiais do governo e as partes interessadas joga um papel importante na efectivação da segurança nas áreas.

## I. Favelas

Em países de rendimento médio e baixo, algumas das áreas mais complicadas para a polícia são as vizinhanças extremamente pobres e frequentemente auto-construídas, que em alguns casos providenciam abrigo a mais de metade dos residentes de uma área urbana. Estas áreas, que raramente são bem traçadas e onde falta geralmente uma infra-estrutura contínua, colocam desafios significativos políticos, de planeamento e de crime aos residentes e funcionários municipais. Frequentemente, são construídas e habitadas por populações que não se encontram adequadamente integradas nos sistemas económicos ou políticos, estando sujeitas a sofrer de discriminação substancial simplesmente devido ao local onde vivem ou em consequência de uma variedade de outros factores sociais, religiosos, étnicos ou raciais.<sup>99</sup> Para piorar as coisas as

97 Faranak Miraftab, “Governar a espacialidade no pós-apartheid: implementar distritos de melhorias urbanas na Cidade do Cabo”, *Antípoda: Um Jornal Radical de Geografia*, vol. 39, No. 4 (2007), pp. 605-606.

98 *Idem.*, pp. 610-621.

99 Sobre a discriminação contra minorias, ver *Práticas da Polícia: Obstrução ao Acesso dos Pobres à Justiça* (ver nota de rodapé 16 acima), pp. 31-35.

favelas e os bairros da lata podem ter disputas a longo prazo com o governo ou os latifundiários privados sobre a ocupação da terra ou aluguel por pagar. Nestas situações, o principal elo entre estas comunidades e o Governo pode ser através de laços políticos que nalguns casos podem ser negociados por grupos criminosos.<sup>100</sup> Tais circunstâncias só agravam as relações entre as autoridades de Estado e a população. Os favelas, frequentemente, são vistas por alguns segmentos da população como sítios de criminalidade e o perigo na cidade mais ampla. Essa percepção, assim como as exigências dos proprietários das terras e os vizinhos, conduzem frequentemente a esforços de remoção das favelas que recaem brutalmente nos ombros dos habitantes das áreas. Os contactos entre residentes e a polícia muitas das vezes são limitados a contactos só durante esses esforços de remoção ou outras invasões contra grupos criminosos que se encontram a operar na área. Após tais operações, normalmente, a polícia costuma retirar-se, deixando os residentes entregues a si próprios e sujeitos ao domínio local. Estas circunstâncias aumentam o ressentimento local e endurecem as atitudes da polícia perante estas áreas.

Para responder a estes desafios, os governos precisam de tomar providências especiais para desenvolver estratégias de policiamento positivas em cidades degradadas e outros tipos de assentamentos informais. Os oficiais eleitos e a polícia devem pensar sobre a forma mais eficaz de forjar relacionamentos com essas comunidades, que ficam demasiadas vezes às margens da política dos interesses públicos e cujos residentes sofrem a discriminação e a exclusão numa grande variedade de domínios, desde económico, político e social. Lidar com estes desafios que enfrentam estas áreas em relação à segurança, é de especial importância para melhorar a segurança em cidades de países de rendimento baixo e médio, onde, por vezes, até mais de metade dos residentes da cidade residem em zonas irregulares. Demasiadas vezes, policiar essas áreas é limitado a actividades e exclusões repressivas. Apesar das actividades criminosas que ocorrem, a polícia tem que se lembrar que nem todos os residentes são criminosos e que os residentes das áreas devem ser tratados da mesma forma que os residentes de outras vizinhanças. Para que a polícia consiga controlar o crime nestas áreas, o governo precisa de desenvolver políticas abrangentes para estabelecer laços com a população e abordar os interesses de segurança de todos os residentes, incluindo trabalhar para melhorar as relações entre a polícia e os membros da Comunidade, os esforços de urbanização, o mapeamento básico, a melhoria dos serviços, esforços para ligar estas zonas ao exterior, e acumular o capital social local necessário para desencorajar o crime e resolver o conflito, bem como enveredar esforços para estimular as oportunidades, melhorar a educação, lidar com os problemas da reincidência e abordar os casos de doença mental e toxicod dependência.

As favelas normalmente recebem poucos ou nenhuns serviços urbanos formais e, como consequência disso, os residentes frequentemente obtêm serviços ilegais, o que pode deixá-los com receio dos funcionários municipais. Crucial para a melhoria da situação de segurança nas favelas, está a integração formal dessas áreas, e as suas populações, na cidade. Isto envolve ampliar os seus serviços básicos, tais como a água potável e a electricidade, e trabalhar com os residentes para fornecer serviços de transporte e espaços públicos seguros, a fim de apoiar as empresas locais de capital social e a colaboração com o governo. Há já algum tempo que a cidade do Rio de Janeiro tem vindo a apoiar o programa Favela-Bairro, que procura regularizar os serviços urbanos às zonas urbanas degradadas e, por vezes, trabalhar para acrescentar espaços públicos

---

100 Enrique Desmond Arias, *Drogas e Democracia no Rio de Janeiro: O Tráfico, Redes Sociais e Segurança Pública* (Chapel Hill, Imprensa da Universidade de Carolina do Norte, 2006); Laurie Gunst, *'Born 'Fi Dead: A Journey Through the Jamaican Posse Underworld'* (Nova Iorque, Henry Holt, 1996).

às comunidades de modo a fornecer-lhes oportunidades cívicas.<sup>101</sup> Medellín, Colômbia, trabalhou para instalar bibliotecas nas vizinhanças pobres, mais especialmente no Comuna violento Nororiental, com o objecto de oferecer a oportunidade aos residentes para terem acesso à informação, permitindo-lhes aproveitar dos seus direitos enquanto cidadãos e colocando-nos em contacto com o Governo.<sup>102</sup>

Uma outra componente no melhoramento do policiamento é simplesmente mapear as áreas. Como são assentamentos informais, a maioria desses bairros está fora da grelha da cidade e, em muitos casos, não aparece em mapas formais. Os governos deveriam procurar desenvolver mapas adequados das comunidades. Tais esforços podem mesmo ajudar as agências do Estado a entregar eficazmente uma seleção de serviços às áreas e assistir as agências de segurança a identificar os pontos quentes do crime, de modo a poderem trabalhar com grupos comunitários para ajudar a controlar o crime na área.

A cidade de Mamelodi, na região de Pretoria, África do Sul, e duas cidades no Cabo Setentrional têm servido como base de uma experiência interessante usando uma aproximação inovadora que passa pela integração do mapeamento da criminalidade, a prevenção à criminalidade através do projecto ambiental e o policiamento orientado nos problemas. Em cada uma das cidades, as comunidades foram organizadas, reunindo cidadãos e facilitadores da polícia especialmente treinados para conduzir uma discussão aberta sobre a natureza espacial do crime. Os facilitadores perguntam aos participantes comunitários nestes eventos que elaborem mapas individuais e colectivos das ocorrências do crime nas suas vizinhanças. Os indivíduos começam por desenhar os seus próprios mapas de pontos quentes na sua comunidade, o que são organizados, de seguida, num mapa comunitário, reflectindo a experiência combinada do crime por parte dos participantes, nas suas vizinhanças. Os esforços revelam tipicamente uma vasta gama de áreas de alto risco de que a polícia normalmente não tem conhecimento e que os próprios residentes, muitas das vezes, pensam que só os afecta a eles, individualmente, nunca lhes ocorrendo que podiam estar a afectar e a causar desconforto intenso também ao nível do resto da comunidade colectivamente. O processo abre oportunidade para conversações construtivas sobre os locais de ocorrência dos crimes e os motivos pelos quais. Numa área do Cabo Setentrional, os residentes tinham-se apercebido que um beco ligando uma escola a outra parte da comunidade, era um local preferido para assaltantes violentos. Tanto os residentes e a polícia viram logo que era possível resolver o problema através, simplesmente, de postar um oficial da escola nesse lugar a certas alturas do dia para impedir aos crimes. As sessões concluem com discussões entre facilitadores da polícia e residentes sobre formas de se elaborarem soluções colectivas para os problemas locais que passem pela inclusão da integração de partes interessadas, as técnicas de projecto e as respostas da polícia.<sup>103</sup>

A história de comunidades enquanto assentamentos informais que frequentemente obtêm serviços ilegais, tem levado à deterioração das relações entre polícias e residentes. A presença de grupos criminosos organizados violentos pode ainda agravar mais as relações. A polícia deve procurar desenvolver relações mais positivas com os residentes ao nível da comunidade, incluín-

101 UN-Habitat, "Avaliação da segurança e proteção em iniciativas de modernização das favelas: o caso da Favela-Bairro" (Nairobi, 2009).

102 Andrea Domínguez, "Bibliotecas para a paz urbana na Colômbia", *Comunidade Segura*, 16 de Janeiro de 2009. Disponível de [www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-Bibliotecas-para-a-paz-urbana-na-Colombia](http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-Bibliotecas-para-a-paz-urbana-na-Colombia).

103 Susan Liebermann e Justine Coulson, "Mapeamento participatório para a prevenção à criminalidade na África do Sul: soluções locais a problemas locais", *Ambiente e Urbanização*, vol. 16, No. 2 (2004).



do a criação de fóruns locais de segurança que possam fornecer uma plataforma para a polícia se encontrar de uma forma regular com os dirigentes da comunidade e discutir toda uma gama de problemas da comunidade, bem como formas de trabalhar entre a polícia e os residentes para resolver esses problemas. Por exemplo, nos bairros da lata de Cantagalo e Pavão/Pavãozinho no Rio de Janeiro, a presença de um programa de policiamento comunitário tem permitido aos líderes policiais trabalharem activamente com os líderes locais não apenas no controlo à criminalidade, mas também na assistência com outros assuntos da comunidade. Houve ocasião onde um comandante da polícia procurou providenciar um autocarro aos residentes da comunidade para ajudar a transportar as crianças da comunidade a um evento social. Este tipo de contacto constrói as melhores relações a longo prazo, susceptíveis de ajudar a estabelecer a confiança e montar a base para que possa haver uma relação de trabalho melhor. Além disso, a polícia tem que procurar activamente intensificar o trabalho com os residentes de modo a criar circunstâncias onde os residentes, por eles próprios, possam reforçar as normas de controlo ao crime, através de chamar à pedra os delinquentes locais. É possível observarmos exemplos desta estratégia no programa de Cessar Fogo (CeaseFire) nos Estados Unidos e no programa de policiamento do panchayat em Mumbai (Bombaim), conforme descrito na caixa 10.

#### CAIXA 10. O POLICIAMENTO DO PANCHAYAT EM MUMBAI (BOMBAIM)

A polícia em Mumbai (Bombaim) abriu caminho a uma estratégia de policiamento participativo em que os residentes das vizinhanças pobres são incorporados directamente no policiamento das actividades através dos panchayats, grupos de 10 residentes locais, que colaboram activamente com a polícia para desenvolver uma estratégia de aplicação da lei nos seus bairros. Os membros dos panchayats recebem um cartão de identidade que indica que são “ajudantes” da polícia. Os membros do panchayat são designados pelas organizações e os grupos comunitários representativos locais, que fornecem uma sala à polícia nos seus bairros para apoiar os seus esforços. A maioria dos membros do panchayat são mulheres e os grupos exercem a sua autoridade moral a nível da comunidade para controlar a violência e o crime. Os voluntários do panchayat ajudam a polícia com actividades de patrulha e procuram fornecer a resolução informal de litígios aos residentes da vizinhança numa tentativa de libertar recursos da polícia para o controlo da actividade criminal. Embora os voluntários não tenham autoridade de policiamento, podem usar a sua posição oficial para reforçar normas locais, limitar o abuso doméstico e a embriaguez pública e controlar outras actividades susceptíveis de conduzirem a outros crimes. Tudo isto é conseguida com o mínimo de ajuda em termos de recursos financeiros do governo<sup>a</sup>.

a. AN. Roy, A. Jockin e Ahmad Javed, “Esquadras de polícia comunitárias nas favelas de Mumbai”, *Ambiente e Urbanização*, vol. 16, No. 2 (2004), pp. 135-138.

Para além disso, as autoridades Estatais deveriam procurar integrar eficazmente as comunidades na vida social mais ampla da cidade. Aqui, a polícia pode ajudar os grupos locais a estabelecer contactos com organizações cívicas externas. Um exemplo de tal ação ocorreu na favela de Vigário Geral no Rio de Janeiro quando, depois de muitos residentes terem sido assassinados pela polícia em retaliação pelo assassinato de polícias por membros duma gangue, o Médecins Sans Frontières e o Grupo Cultural Afro-Reggae montaram programas ao nível da comunidade, em resposta às exigências de um movimento da comunidade local, para ajudar a proporcionar serviços aos residentes. As organizações desenvolveram relacionamentos fortes com os

residentes, ajudaram a organizar os residentes e mantiveram laços entre a comunidade e organizações de fora. Por fim, ajudaram a organizar grupos dentro da comunidade que pudessem apresentar as exigências da comunidade aos oficiais do governo e trabalhar com grupos não lucrativos para trazer serviços à comunidade. A longo prazo, os contactos criavam pressão para que se mantivesse a aplicação positiva da lei na comunidade e para providenciar grupos à polícia com quem esta pudesse trabalhar nos esforços para manter a ordem em esforços de manutenção da ordem.<sup>104</sup>

A experiência de privações nestas comunidades torna a vida extremamente difícil. As áreas fornecem uma base para estas gangues e sofre sempre que as gangues participam em conflitos. Controlar o crime e desenvolver relações com os residentes depende, pelo menos em parte, na capacidade de impedir os conflitos. Os governos devem considerar estratégias para pôr termo ao conflito, tais como a iniciativa de gestão da paz na Jamaica, uma colaboração Governo-sociedade civil em que os negociadores visitam as comunidades em risco de conflito para tentar negociar um acordo entre os grupos rivais. Tais esforços são apoiados pelo estado e incluem reuniões com os líderes locais nas diferentes regiões de Kingston, para desenvolver uma compreensão mais profunda acerca dos factores que contribuem para o conflito, e para receber o apoio do Governo para iniciativas sociais implementadas com a intenção de ajudar a pôr termo ao conflito.

À semelhança, as autoridades Estatais também precisam de considerar como fornecer melhores oportunidades às populações em risco para ajudar a reduzir a sua participação em comportamentos pouco cívicos, na violência e o crime, e integrá-las efectivamente na sociedade mais alargada. O Capítulo VI discute em mais pormenor o programa Fica Vivo! de Belo Horizonte, com aulas para os adolescentes oriundos das áreas mais violentas para ajudar a mantê-los longe das ruas e da violência.

Por fim, tratar a questão do crime nestas comunidades também deve passar pela abordagem de problemas particulares das parcelas perturbadas da população. Os oficiais de governo podem ajudar a controlar o crime através de estabelecer programas eficazes para garantir a reintegração social de ex-presidiários, por exemplo. Os antigos prisioneiros libertados para as suas comunidades podem não ter grandes oportunidades de trabalho e, por isso, podem ser arrastados de novo para as actividades criminais para assegurar o seu sustento. À semelhança, os viciados em drogas e as pessoas com distúrbios psicológicos podem não ter os recursos de que precisam para conseguir obter serviços de assistência para os seus problemas. As agências governamentais que procurem controlar o crime deveriam desenvolver programas sociais para abordar as necessidades particulares dessas camadas da população. Em Medellín, por exemplo, são fornecidos emprego e auxílio psicológico aos ex-militares na tentativa de mantê-los afastados das actividades criminosas depois da sua desmobilização.

## J. Outras áreas residenciais

O maior problema que a polícia enfrenta nalgumas das zonas residenciais, é o acesso à região e como desenvolver uma relação de trabalho positiva com os residentes. A polícia enfrenta tipos de problemas diferentes no seu contacto com a população, através das diferentes classes sociais, que vão desde uma profunda falta de confiança na polícia em muitas das áreas pobres, até à

104 Arias, *Drogas e Democracia no Rio de Janeiro* (ver nota de rodapé 100 acima), pp. 130-168 e pp. 207-215.

falta de confiança na eficácia da polícia em vizinhanças em melhores condições económicas. A polícia deve utilizar estratégias diferentes para manter uma presença nas diversas áreas residenciais e para forjar laços com os residentes dessas comunidades. Em zonas eco melhor situação económica, muito disto poder-se-ia realizar através da criação de mecanismos formais susceptíveis de ajudar a polícia a contratar com a comunidade, tais como programas locais de conselhos sobre a segurança pública ou grupos de vigilância de bairros sob a liderança da polícia.

A polícia precisa de trabalhar com os residentes dos dois tipos de vizinhança, para controlar o crime, exercendo pressão sobre os transgressores para cumprirem a lei e outras normas que vigoram na área. Enquanto que áreas, tanto ricas e pobres, podem tirar proveito de uma presença policial regular, os tipos de problema específicos que subsistem nas zonas mais pobres exigem uma presença policial regular, o que os governos, normalmente, estão pouco dispostos a fornecer. Uma presença policial regular, distribuída adequadamente através de uma determinada área, pode ajudar a controlar e impedir os diversos tipos de crime, incluindo a emergência de mercados ilícitos da droga ao ar livre, e outras actividades criminosas organizadas.

**Tabela 4. Espaços, crimes e respostas possíveis**

<i>Tipo de espaço</i>	<i>Subtipo</i>	<i>Problema do crime</i>	<i>Obstáculos à ação da polícia</i>	<i>Resposta possível</i>
Zonas residenciais	Regiões mais favorecidas	Roubos, agressões, violência íntima, tráfico de drogas, consumo ilícito de drogas, actividade de gangues	Comunidades fechadas, limitando o acesso, firmas de segurança privadas	Criação de concelhos formais polícia-comunidade, melhor presença de patrulhas
	Bairros da lata e assentamentos irregulares		Ruas irregulares, medo da polícia, presença pesada de gangues	Estratégias formais e informais de contratação com residentes, trabalho com agências governamentais para conseguir o acesso, a presença policial regular na vizinhança, supervisão por polícia a trabalhar na área
Zonas comerciais	Centros comerciais, mercados ao ar livre, mercados informais	Furtos, assaltos, falta de população para manter a ordem comunitária, marchas, tumultos, actividade terrorista	Falta de grupos com que trabalhar, natureza imprevisível da violência em grande escala	Desenvolvimento de relações com negócios e associações locais e agências do governo, estratégias inovadoras para controlar a desordem
Espaços públicos	Praças, Parques, Ruas (espaços públicos para várias actividades)	Roubos agressões, apropriação de espaços públicos, muitas das vezes, para propósitos privados, uso ilícito da droga	Presença policial regular necessária, não há grupos locais com quem trabalhar excepto os que violam a lei	Monitoria e presença regulares, trabalho com outras agências do governo para gerir os espaços de modo a reduzir as oportunidades do crime
	Estádios	Violência política, conito entre os adeptos das diferentes equipas	Grupos grandes e ingovernáveis	Estratégias especiais do policiamento, trabalho com oficiais ou agentes do governo ou de segurança privada para estruturar os espaços e reduzir o crime

<i>Tipo de espaço</i>	<i>Subtipo</i>	<i>Problema do crime</i>	<i>Obstáculos à ação da polícia</i>	<i>Resposta possível</i>
Zonas industriais	Estações de transporte	Contrabando, imigração ilegal	Múltiplas comarcas sobrepostas	Trabalho com agências de governo para gerenciar a entrada de produtos e pessoas
	Áreas de produção	Despejo ilegal, actividade criminal em massa, disponibilidade de armas	A actividade não tem lugar em público, é difícil fazer-se o rastreio dos crimes	Trabalho com agências de governo para regular a actividade e fazer a investigação do crime
Rede de transporte	Paragens de autocarro Zonas de cabotagem Outros locais	Furto de automóveis, assaltos aos carros, roubo de mercadorias, contrabando	Indivíduos itinerantes	Trabalho com os usuários regulares das estradas, tais como condutores de autocarro e taxis, e passageiros, o desenvolvimento de inteligência e-caz e o estabelecimento de unidades especializadas de policiamento para abordar as preocupações de usuários dos portos, aeroportos, as estações de autocarro e comboios

## K. Conclusões

O Capítulo IV procura examinar como é que estratégias de policiamento com base comunitária e orientadas nos problemas podem ser aplicadas a espaços urbanos específicos. O capítulo fornece tipos de estratégia diferentes para o controlo do crime. Esforços tais como estes podem ser categorizados num sentido mais lato, tal como a tentativa de contratar com comunidades, mudar a estratégia da polícia e efectuar alterações ao ambiente. Contudo, os praticantes deveriam recordar que o capítulo só apresenta exemplos dos tipos de programa susceptíveis de efectuarem melhorias. Sítios distintos requerem soluções específicas e a polícia local deve trabalhar com outros oficiais e grupos cívicos locais para projetar soluções adequadas para os espaços onde opera. O Capítulo V irá examinar um número de estruturas relacionadas com a prestação de contas e a vigilância, aspectos essenciais para o funcionamento do policiamento urbano. As lições chave tiradas do capítulo IV são resumidas na caixa 11.

### CAIXA 11. LIÇÕES CHAVE TIRADAS DO CAPÍTULO IV

- Tipos diferentes de espaços urbanos criam tipos diferentes de desafios à execução da lei
- Tipos diferentes de espaços urbanos requerem tipos diferentes de policiamento
- Bairros da lata necessitam de uma atenção especial por parte dos oficiais de governo para conseguirem ultrapassar a falta de confiança e manter a ordem nessas áreas
- Trabalhar com os interessados faz parte essencial do sucesso das políticas de segurança
- Os governos devem regular, de um modo eficaz, os formatos da segurança privada
- As necessidades de segurança de determinados grupos da população, tais como mulheres e crianças, requerem atenção especial; um exemplo bem-sucedido deste tipo de esforço é a iniciativa Delhi Seguro

# V. Melhorar a prática, a supervisão e a avaliação do policiamento

O Capítulo V faz um resumo das abordagens básicas do policiamento e sublinha os princípios do bom policiamento conforme delineados nas normas e padrões das Nações Unidas sobre a prevenção ao crime e a justiça criminal. Acresce ainda as estratégias que são tomadas em conta na avaliação. A informação neste capítulo fornece uma estrutura sobre a maneira de pensar as formas diferentes em que a polícia opera institucionalmente nos espaços urbanos, e o modo como as operações policiais se poderão melhorar ao longo do tempo através da colaboração com os outros actores de Estado e através de se empreender a avaliação.

## A. Definições

**Avaliação.** Todo o trabalho da polícia e as demais agências do governo deve ser avaliado. Trata-se de um conceito essencial para assegurar a qualidade dos diferentes programas.

**Prestação de contas.** Um conceito onde grupos ou indivíduos são responsabilizados, pelos canais únicos ou duplos, por actividades por eles empreendidas. Em alguns idiomas, não existe o equivalente exacto do termo.

## B. Sete características de localidades mais seguras

O entendimento dos esforços ambientais para o controlo da criminalidade foi difundido em sete características sobre localidades mais seguras:<sup>105</sup>

**Acesso e movimento.** Locais que fornecem acesso e movimento fáceis e não restritos. Os indivíduos não se encontram isolados só numa parte de um prédio, podendo deslocar-se para o exterior.

**Estrutura.** Localidades estruturadas de modo a reduzir o conflito.

---

<sup>105</sup> Esta seção é colhida do Reino Unido, Ministério do Interior, Escritório do Vice Primeiro Ministro, *Lugares Seguros: O Sistema de Planificação e a Prevenção à Criminalidade* (Londres, Fevereiro de 2004). Disponível em [www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147627.pdf](http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147627.pdf).

**Vigilância.** Sítios públicos sob observação por indivíduos e funcionários públicos.

**Propriedade.** Sítios públicos que garantem a segurança porque os indivíduos têm um sentido de apropriação dos espaços.

**Proteção física.** Locais suficientemente seguros e trancados, com outros dispositivos básicos para prevenir contra roubos ou entradas forçadas.

**Actividade.** Locais com um nível adequado de actividade humana para o seu funcionamento e estrutura e que não estejam abarrotados ou vazios demais.

**Gestão e manutenção.** Locais que devem ser adequadamente administrados e conservados para controlar o crime.

## C. Princípios de um bom policiamento

O Código de Conduta para os Responsáveis pela Aplicação da Lei das Nações Unidas (Resolução da Assembleia Geral n.º 34/169, anexo), consistindo em oito artigos delineando determinados princípios básicos de bom policiamento. O texto dos artigos reza:<sup>106</sup>

### *Articles 1*

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra os actos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade imposta pela sua profissão.

### *Articles 2*

No desempenho do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, e manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.

### *Articles 3*

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem fazer uso da força quando estritamente necessário e na medida exigida para o desempenho do seu dever.

### *Articles 4*

Informação de natureza confidencial em poder dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser mantida em segredo, a não ser que o cumprimento do dever ou as necessidades da justiça rigorosamente ditarem outro rumo.

### *Articles 5*

Nenhum funcionário responsável pela aplicação da lei, deve infligir, instigar ou tolerar qualquer acto de tortura ou qualquer outro tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante, nem invocar ordens superiores ou situações extraordinárias, tais como o estado de guerra ou ameaça à segurança nacional, a instabilidade política interna ou qualquer outra

<sup>106</sup> Ver *Coleção de Padrões e Normas das Nações Unidas* (ver nota de rodapé 59 acima), pp. 343 ff.

emergência de ordem pública, como justificativo para tortura ou outras punições ou tratamentos cruéis, deshumanos ou degradantes.

#### *Articles 6*

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem assegurar a proteção da saúde das pessoas pelas quais sejam responsáveis, e, em especial, devem tomar medidas imediatas para garantir a prestação de cuidados médicos sempre que for necessário.

#### *Articles 7*

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer qualquer acto de corrupção. Devem, igualmente, opor-se rigorosamente e combater todos os actos desta índole.

#### *Articles 8*

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar a lei e o presente Código. Além disso, devem, no melhor das suas possibilidades, evitar e opor-se vigorosamente a qualquer transgressão da lei ou do Código. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei com motivos para acreditar que ocorreu ou irá ocorrer a violação do Código presente, devem comunicar o facto aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades com poderes de análise ou medidas de reparação incumbidas por lei.

O Código é acompanhado de um comentário substancial que define os termos e faz referência aos acordos internacionais importantes sobre os quais assentam os seus próprios princípios. Para acrescentar a isto, a *Coleção de Padrões e Normas sobre a Prevenção à Criminalidade e a Justiça Criminal da ONU* fornece diretrizes para a execução do Código, o uso das armas de fogo por parte dos funcionários de implementação da lei, a dispersão de assembleias ilegais, o tratamento de indivíduos apreendidos ou detidos pela polícia e o treino e aconselhamento do pessoal de implementação da lei. Estas abordagens e recomendações estão baseadas nas boas práticas mais amplas, em noções gerais do tratamento humano de cidadãos e presidiários, e na aplicação de acordos internacionais gerais sobre os direitos fundamentais, na área da justiça criminal.<sup>107</sup>

## D. A governação e a responsabilização do policiamento

Sem controlo, a polícia não irá poder funcionar de uma forma eficaz ou democrática. As formas diferentes de prestação de contas por parte da polícia são essenciais para que cidadãos e representantes eleitos consigam manter o controlo sobre o uso da força. Sempre que a responsabilização falhar ou seja tomada por elementos do governo a a polícia, há tendência para a polícia empreender ações fora das normas sociais.<sup>108</sup> Está para breve um guia do UNODC sobre a integridade, a responsabilidade e o controlo e vigilância policiais, contendo uma discussão completa da prestação de contas por parte da polícia. A Seção D resume alguns dos princípios básicos sobre a responsabilização que são destacados nesse guia.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> *Idem.*, pp. 343-356.

<sup>108</sup> Para exemplos da necessidade de responsabilização por parte da polícia, ver Paul Chevigny, *Num fio de navalha: A Violência da Polícia nas Américas* (Nova Iorque, Imprensa Nova, 1997).

<sup>109</sup> UNODC, *Guia de Responsabilização da Polícia, Controlo e Integridade* (no prelo). Ver também “Policiamento: a integridade e a responsabilização da polícia”, parte da série sobre kit de avaliação de justiça criminal do UNODC. Disponível de [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat\\_eng/2\\_Integrity\\_and\\_Accountability\\_Police.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/2_Integrity_and_Accountability_Police.pdf).

## Controlo e responsabilização policiais

Os agentes da polícia podem ser responsabilizados de diversas maneiras. Podem ser responsabilizados em termos de gerenciamento ou negócio, pela sua efectuação e a sua produtividade; mais importante, contudo, devem ser responsabilizados pela forma em que exercem os poderes que lhes são confiados. As diferentes formas de supervisão ou controlo da polícia são essenciais para se manter o controlo sobre o uso da força e para impedir a corrupção da polícia e outras formas de delito. Se a responsabilidade falha, há tendência para a polícia empreender ações fora das normas sociais.

A responsabilização da polícia prende-se com mecanismos de implementação de verificações internas e externas de controlo para certificar que a polícia está a manter a integridade no desempenho das suas funções e que será responsabilizada se assim não for.

## Responsabilização externa

Os mecanismos de responsabilização envolvem o controlo das ações da polícia por entidades externas às instituições policiais, tais como os tribunais ou os concelhos de funcionários públicos. As formas cívicas de supervisão da polícia são desempenhadas pelo grande público, por exemplo, através de órgãos representativos, organizações da sociedade civil ou os média. Também pode existir uma autoridade independente que lida com denúncias contra as forças policiais. Revisões externas responsabilizam a polícia perante outros sectores do Estado e a sociedade e são essenciais de modo a garantir que a polícia irá cumprir com as necessidades mais amplas sociais e políticas. Estes processos também são importantes porque melhoram a legitimidade da polícia.

## Responsabilização interna

A responsabilização interna refere-se a mecanismos no interior da própria força policial e nos sistemas políticos que vigiam e avaliam as actividades da polícia. Os mecanismos incluem sistemas de reportagem e correção internos. Os mecanismos de responsabilização interna reflectem a perícia profissional da polícia e facilitam a recolha de dados. Contudo, por não serem directamente responsáveis perante os elementos externos, podem muito facilmente reflectir preocupações policiais sectoriais em vez de preocupações dos líderes políticos e a cidadania.

Os mecanismos internos e externos completam-se mutuamente. É importante desenvolverem-se mecanismos que equilibrem as duas abordagens no contexto específico social e político de uma cidade.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Para uma discussão geral sobre os mecanismos de responsabilização nos sistemas políticos, ver Guillermo O'Donnell, "Responsabilização horizontal nas novas democracias", *Jornal da Democracia*, vol. 9, No. 3 (1998); Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz, eds., *Implementar o Estado de Direito: Responsabilização Social nas Novas Democracias na América Latina* (Pittsburgh, Imprensa da Universidade de Pittsburgh, 2006).



## E. A partilha de informação e inteligência no policiamento das áreas urbanas

As seções diferentes do Manual deixam clara a importância do trabalho conjunto entre a polícia e outras partes interessadas da segurança pública. Essas ligações são essenciais para a obtenção da informação e inteligência necessárias para um bom trabalho de policiamento, bem como para o fornecimento de informação de que as partes interessadas necessitam de modo a prevenir adequadamente a sua própria segurança e a segurança dos lugares que administram, assim como para informar os intervenientes não-policiais, contratados para a prevenção e o controlo ao crime e a violência, sobre a melhor forma de se criarem comunidades mais seguras através das políticas e ações específicas do sector.

As ideias subjacentes às estratégias da política, conforme abordadas no Manual, estão baseadas em informações empíricas que são, de seguida, transformadas em estratégias eficazes sobre o policiamento (as estratégias e os conhecimentos com base na informação sendo um dos oito princípios contidos nas Diretrizes de Prevenção à Criminalidade das Nações Unidas). Assim, a polícia efectua a distribuição de recursos em resposta às informações de que dispõe sobre os locais do crime e tudo aquilo que conhece acerca da dinâmica dos crimes a ocorrerem ao nível das cidades onde trabalha. De modo a desenvolver toda essa informação, a polícia trabalha com outras organizações públicas. A polícia pode saber que estão a ser cometidos crimes numa qualquer vizinhança, através de dados estatísticos ou relatórios dos agentes policiais que trabalham nessa zona; todavia, os residentes da área podem entender mais do que a polícia sobre os motivos subjacentes à ocorrência desses crimes, como resultado das suas experiências de vivência e a utilização das infra-estruturas da vizinhança.

Ao mesmo tempo, é essencial que, além disso, a polícia partilhe a informação de que dispõe com outros grupos, para fornecer segurança eficaz a esses grupos nas áreas onde vivem e trabalham. À semelhança, por exemplo, trabalhar com administradores e utentes dos parques pode ajudar a identificar as zonas do parque que normalmente são mais perigosas à noite. Os oficiais do parque podem igualmente conhecer algo sobre a mudança da folhagem no parque ao longo do ano, podendo, assim, ajudar a polícia a determinar quais as estratégias mais eficazes a aplicar em resposta às condições em mudança. Por isso, se um gerente do parque souber através da polícia que os criminosos se estão a esconder atrás das sebes em preparação para montar agressões, o gerente pode mandar aparar essas sebes. Alternativamente, os gerentes dos sistemas de transporte teriam vantagem em saber de antemão que estações é que sofrem de níveis de crime mais elevados, e em que parte dessas estações é que os crimes costumam ocorrer, a fim de conseguirem empreender melhorias a essas estações tal como a instalação de câmaras de vigia para reforçar a segurança dos passageiros.

As comunidades que utilizam a informação da polícia podem trabalhar em conjunto, por exemplo, para melhorar as actividades dos grupos de vigilância comunitários, ou através de fazerem chegar aos potenciais delinquentes alternativas ao crime tais como oportunidades de educação e emprego. Esses tipos de esforços têm o efeito de poderem ajudar a proteger os espaços, reduzindo mais tarde a necessidade para a intervenção da polícia. Uma comunicação eficaz entre a polícia e os actores sociais pode permitir à polícia participar na tomada de decisões sobre a estrutura e gestão dos espaços públicos de modo a ajudar a criar maior segurança.

## F. A avaliação do policiamento

A avaliação do policiamento é excepcionalmente desafiadora. Há pouco consenso quer fora ou dentro das agências policiais sobre precisamente como é que os diferentes tipos de policiamento deveriam ser avaliados. O factor central que a polícia tem que ter em conta ao longo de todo o programa de avaliação, é o desenvolvimento de um conjunto de critérios de avaliação passíveis de reflectir as preocupações locais especiais. Por exemplo, é possível que comunidades que sofrerem um número elevado de acidentes de automóvel, avaliem a polícia de uma maneira muito diferente das comunidades com índices elevados de tráfico ilegal de drogas. Um outro desafio substancial que se coloca à avaliação do policiamento é que muitas das medidas de eficácia da polícia valorizam a repressão acima da prevenção. É fácil contabilizarem-se os suspeitos que foram presos, mas muito mais difícil provar-se o número de crimes que foram impedidos. Isto pode levar à insistência por parte da polícia em aumentar o número de apreensões, em vez de desenvolver uma estratégia mais variada sobre a segurança pública. Um último desafio colocado à avaliação policial é a disponibilização dos dados que estão na base das avaliações, e a confiança que se deposita neles. Em muitos países, não existe qualquer tipo de medida uniforme de estatísticas sobre a criminalidade. A polícia deve desenvolver técnicas de avaliação aplicáveis ao contexto administrativo e tecnológico em que opera. É possível as instituições da polícia auto-avaliarem-se com base numa grande diversidade de critérios, incluindo formas de medição da criminalidade, a insegurança, e a saúde geral da comunidade. Os parâmetros aqui debatidos foram identificados a partir do relatório de pesquisa apresentado pelo Fórum Executivo de Pesquisa da Polícia, ao Instituto Nacional de Justiça, um ramo do Departamento da Justiça dos Estados Unidos. O relatório completo é muito mais minucioso mas contém medidas que são, por vezes, específicas ao contexto.<sup>111</sup>

É possível medir-se a segurança geral da comunidade através da aplicação dos seguintes tipos de dados:

(a) **Estatística sobre a criminalidade.** Abrange a estatística interna ou externa que a polícia pode usar para medir as taxas a que ocorrem os crimes;

(b) **Taxa de resolução.** Uma medição do número de crimes que a polícia consegue resolver com êxito;

(c) **Percentagem de crimes por apreensões.** Toma em conta o nível geral de crimes, sendo, por isso, superior à taxa bruta de apreensões;

(d) **Percentagem de desistência das acusações por parte da justiça pública devido a problemas com as investigações.** Examina a qualidade geral das respostas e as investigações por parte da polícia;

(e) **Número e tipos de chamadas de serviço.** Faz o rastreio da vontade demonstrada pelos residentes de chamar a polícia, bem como o número de ações iniciadas pelo grande público ir-respectivo da qualidade de resposta da justiça criminal;

(f) **Número de libertados condicionais na vizinhança.** Permite aos avaliadores determinar qual o nível de crime comparado com o número de criminosos condenados a viverem numa área;

(g) **Reivindicações de seguro como resultado de perdas por crimes cometidos contra a propriedade.** Fornecem uma medida razoavelmente confiável de crimes cometidos contra a propriedade em localidades onde tanto os residentes e os negócios necessitam de seguro regular.

111 Esta seção é inspirada por Stacy Osnick Milligan e Lorie Fridell, "Implementar um sistema de medição de desempenho ao nível agencial: um guia para os executivos de implementação da lei", relatório final apresentado ao Instituto Nacional de Justiça (Washington, D.C., Fórum Executivo de Pesquisa da Polícia, 2006). Disponível de [www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/214439.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/214439.pdf).

Também é possível fazer-se a medição da segurança comunitária ao analisarem-se as percepções sobre a segurança. Pode-se ficar com uma noção detalhada das percepções públicas sobre a segurança ao efectuarem-se avaliações sobre vitimização, e outras mais amplas, através das quais é possível medir o sentido de segurança pública dos indivíduos. Isto também se pode medir através de uma variedade de outros mecanismos, incluindo dados sobre as chamadas à polícia, fatalidades e ferimentos resultantes do crime, perturbações de ordem social, tais como o beber em público, a condução e o vandalismo em estado de embriaguez, a desordem física geral e o uso dos parques e outros espaços públicos.

Por fim, a polícia pode avaliar o seu próprio sucesso ao medir o nível de confiança que a própria comunidade deposita na polícia, e a satisfação com, e fé que tem na mesma. Isto é realizado através de avaliações das partes interessadas, bem como o uso de uma variedade de outras medidas, incluindo o nível de cooperação dos testemunhas, a participação da polícia em actividades comunitárias, a relação elogio / queixa formal por parte dos cidadãos, e o número de pedidos de parceria com a polícia.<sup>112</sup>

Para além de se medirem os resultados, pode ser de igual importância avaliar-se o processo de implementação de uma política. Esses esforços podem ajudar a polícia a entender porque é que um projecto está a ter sucesso ou não. Estes tipos de avaliação incluem algumas das mesmas medições aqui mencionadas, mas podem igualmente divergir delas. Muitas das vezes, é necessário obterem-se dados a um nível muito mais localizado e, na maior parte dos casos, é preciso haver diálogo com a polícia e os interessados para se entender, não só se um programa é útil, mas também o modo como funciona.<sup>113</sup>

## G. Exemplos de estratégias de avaliação

Pode ser desafiador terem que se desenvolver avaliações eficazes sobre as políticas de policiamento. Todavia, existem provas que apontam para o facto de que é mais viável empregar-se uma variedade maior de estratégias na análise do efeito das políticas de segurança nos países de rendimento baixo e médio.

Uma das ferramentas chave para compreender a eficácia das políticas sobre o policiamento quando existem dados criminológicos limitados, é através de se utilizar uma análise sistemática de pesquisa. Provas prestadas em Bangladesh e a África do Sul fornecem luzes em relação ao modo como as avaliações da comunidade e o agregado familiar podem ser utilizadas para se compreenderem mais profundamente os problemas do crime e para se poderem apreciar os efeitos de mudanças à política do policiamento. Em Bangladesh, foi empreendida uma pesquisa do agregado familiar em áreas de baixo rendimento. A pesquisa abordou uma grande variedade de assuntos, a maior parte dos quais não se prendia com o crime. Os pesquisadores introduziram um pequeno grupo de perguntas referente à criminalidade no meio onde estava a ocorrer a pesquisa, fornecendo luzes aos académicos sobre as actividades criminosas na área. Embora

---

112 Idem.

113 Para discussões mais amplas sobre reformas, ver Larry T. Hoover ed., *Programa de Avaliação da Polícia* (Washington, D.C., Fórum Executivo de Pesquisa da Polícia, 1998); Jean-Paul Brodeur ed., *Como Reconhecer o Bom Policiamento: Problemas e Assuntos* (Thousand Oaks, Califórnia, Publicações Sage, e Fórum Executivo de Pesquisa da Polícia, Washington, D.C., 1998).

a pesquisa não tivesse sido usada para avaliar alguma política em especial, há pouca razão para acreditar que tal estratégia não seria útil se fosse aplicada aos esforços para ganhar uma compreensão das percepções que os residentes têm acerca de uma política específica, ou, se usada longitudinalmente, para ver como é que a aplicação de uma política afectou as opiniões ao longo do tempo.<sup>114</sup> Uma pesquisa parecida abordava questões da violência armada na África do Sul, considerando, entre outras coisas, a probabilidade dos inquiridos relatarem o crime à polícia.<sup>115</sup> Enquanto que a pesquisa pode ser usada de diversas maneiras para entender o modo como os cidadãos vêem o crime e a polícia, e como é que as políticas têm alterado a forma como as pessoas percebem o crime.

Outra estratégia de avaliação das políticas sobre o crime passa por desenvolver uma base de dados detalhada sobre os índices da criminalidade e observar os impactos dos índices da criminalidade numa série de localidades antes e depois da implementação dos programas de reforma. As cidades com capacidade de empreender tais actividades têm uma vantagem significativa sobre outras cidades porque podem desenvolver avaliações confiáveis sobre políticas. O Capítulo VI fala sobre duas dessas cidades: Belo Horizonte, Brasil, e Bogotá.

Uma última estratégia para a avaliação da execução da lei, é a criação de um sistema onde os cidadãos possam avaliar a polícia, ou aquilo a que se designa de “pauta do cidadão”. Tal mecanismo permite aos oficiais obter opiniões dos cidadãos sobre as ações da polícia, que podem ser empregues pela polícia e os líderes eleitos para talhar as ações da polícia às preocupações populares. Tal como acontece com as outras formas de avaliação, é vital que se siga o processo exactamente como ele é empregue ao nível do relatório. Por um lado, os oficiais de Estado podem prosseguir com a avaliação em termos de um inquérito anónimo da população. Alternativamente, os grupos cívicos ou o Governo podem organizar uma comissão independente dos cidadãos para avaliar a polícia. Ambas as estratégias suscitarão uma avaliação, mas os resultados podem variar de forma considerável dependendo da opção que se tomar.

## H. Comunicação e Sensibilização

É essencial haver interação com o público geral a fim de se conseguir efectuar um bom policiamento. Estes esforços, conforme foi discutido mais atrás neste capítulo, não estão limitados às interações formais. O policiamento das zonas urbanas envolve trabalhar na criação de uma base de conhecimento ao nível da comunidade, de modo a ajudar a manter um nível reduzido de criminalidade. A polícia conseguirá isto através de um grande conjunto de estratégias, inclusivamente conversas relativamente informais com os membros da comunidade, trabalhar para colocar tabuletas com sinais que possam ajudar a controlar a criminalidade ao alertar os cidadãos para limitarem os seus passeios a pé às zonas seguras, mandar os agentes policiais para as escolas para ajudar a educar as crianças e jovens numa gama de assuntos, e através das emissoras, tal como o lançamento de campanhas sobre a segurança pública na televisão ou a rádio.

114 James Garrett e Akhter Ahmed, “Incluir o crime na pesquisa sobre agregados familiares: uma nota de pesquisa”, *Ambiente e Urbanização*, vol. 16, No. 2 (2004).

115 Clare Hansmann, “Uma análise de respostas com base comunitária à violência armada”, em *Sociedade em Estado de Sítio*, vol. III, Virginia Gamb, ed., Série Em Direção À Paz Colaborativa (Pretória, Instituta de Estudos de Segurança, 2000).

## I. Conclusions

### CAIXA 12. ÁREAS CHAVE DISCUTIDAS NO CAPÍTULO V

- Princípios de policiamento das Nações Unidas
- Sete características de lugares seguros
- A necessidade para a supervisão da polícia
- Estratégias para a avaliação da polícia

As boas estratégias de policiamento podem reduzir o crime, embora a execução dessas estratégias possa exigir uma base institucional contínua. Os Capítulos VI e VII consideram as circunstâncias políticas complexas e mudança de circunstâncias políticas com que a polícia é obrigada a lidar nestes tipos de actividades. O Capítulo VI visa os esforços específicos bem sucedidos de reforma no Brasil, a Colômbia e a África do Sul. O Capítulo VII examina a colaboração necessária entre os diferentes elementos do governo local, vitais para a execução das reformas.



## VI.

# Análise de boas práticas em África e na América Latina

Os capítulos anteriores examinaram os contornos mais amplos das formas em que a polícia pode responder ao crime e a violência nos diferentes tipos de áreas urbanas. A maioria dos conceitos subjacentes que impulsionam estas abordagens, contudo, está baseada nas experiências de países ditos de rendimento elevado. O Capítulo VI procura agora alargar a análise através de um exame da base para as diferentes reformas bem sucedidas em cidades de países tais como o Brasil, a Colômbia e a África do Sul.

## A. Definições

**O consenso político** (na medida em que este se aplica às forças policiais). Um acordo geral entre actores políticos centrais a uma jurisdição policial específica.

**Participação social.** A participação activa de grupos de cidadãos individuais e cívicos no desenvolvimento e a implementação da política.

**Abordagens epidemiológicas ao controlo do crime.** Ver as actividades criminosas como problemas da saúde pública. As soluções para reduzir o crime conduzem a uma mudança de comportamentos insalubres dos cidadãos que incluem os elevados níveis de consumo do álcool, o controlo de acesso às armas, ou o controlo do abuso de crianças.

## B. Factores de uma reforma bem-sucedida da polícia urbana

Ao longo da última geração, muitos países de rendimento baixo e médio empreenderam uma série de mudanças ao nível da política na área da segurança pública, com resultados variáveis. O que é que faz com que um esforço de reforma envolvendo grandes mudanças na política seja bem-sucedido numa cidade e não noutra?

## O consenso político

Ao centro do êxito de qualquer reforma da política mais alargada numa área tão controversa quanto a da segurança pública, reside na coligação mais ampla ao nível do Estado e a sociedade, a favor da reforma e o sentido geral da política.

É extremamente difícil o Governo empreender reformas de segurança mais amplas quando se vê alvo constante de ataques por parte de partidos da oposição fortes. Não só esta situação pode limitar a capacidade do Governo de financiar os programas de reforma ao nível parlamentar, como também a falta de consenso político gerada pode levar a tensões consideráveis no seio do aparelho de Estado, e minar as reformas.

Como é que os intervenientes da polícia e os actores de Estado e a sociedade podem trabalhar para estabelecer o consenso político ao mais alto nível? Em determinados estratos, os elementos da sociedade que favorecem a reforma, podem trabalhar no sentido de obter o acordo dos actores políticos para levar a cabo determinados tipos de mudança. Alternativamente, a polícia pode tomar a liderança e sugerir estratégias e estruturas mais amplas para a reforma, recorrendo à sua experiência para construir um consenso alargado ao nível do Governo e os partidos políticos. Por fim, os políticos devem contratar e trabalhar no sentido de construir o consenso através de todos os partidos para a elaboração de uma política de segurança pública que seja consistente com as boas práticas e as necessidades sociais.

## A contratação social

A contratação social ajuda a manter o consenso político, actuando também como controlo externo sobre a aplicação da política por parte da polícia.<sup>116</sup> Isto ajudará a garantir que a polícia irá poder executar eficazmente a política, controlar os diferentes tipos de corrupção e abuso e ajudar à supervisão da participação de forças de segurança do Estado na violência e o vigilantismo mais alargados passíveis de ocorrer ao nível dos municípios com índices de criminalidade mais elevados. A contratação entre esses grupos em esforços de reforma pode ajudar a melhorar a resposta da polícia e criar pressão para que os programas sejam sustentáveis depois da saída do Governo.<sup>117</sup>

A contratação social pode ter que se controlar de uma forma diferente aos níveis diferentes da sociedade. As comunidades ricas podem possuir organizações locais fortes e serem eficazes na expressão das suas opiniões à polícia e no seu desafio às ações policiais. Também podem ter possibilidades para contratar empresas de segurança privada para lhes fornecer proteção numa tentativa de evitar trabalhar com a polícia. As comunidades mais pobres, contudo, podem ter maior relutância em trabalhar com a polícia devido a uma série de razões, estando, em vez disso, mais prontas a lidar com vigilantes. Por fim, quando a violência parece ter aumentado para um nível inaceitavelmente elevado, a sociedade civil pode decidir organizar-se a favor de um policiamento mais repressivo, embora este seja, frequentemente, mais ineficaz. A contratação em tais circunstâncias diversas exige sofisticação por parte dos oficiais de governo, e estratégias dinâmicas para promover a participação da sociedade nos esforços de reforma.

<sup>116</sup> O'Donnell, "A responsabilização horizontal nas novas democracias" e Peruzzotti e Smulovitz, *Implementar o Estado de Direito* (ver nota de rodapé 110 acima).

<sup>117</sup> Eduardo Moncada, "No sentido do policiamento democrático na Colômbia? A responsabilização institucional através da reforma lateral", *Política Comparativa*, vol. 41, No. 4 (2009).



## O apoio mais amplo da polícia

Nenhum esforço de reforma será bem-sucedido sem algum tipo de apoio dentre os escalões e os elementos diferentes da polícia. Aos estratos mais elevados da polícia, os líderes policiais precisam de estabelecer uma orientação política e impor um sistema de responsabilização hierárquica de modo a assegurar a implementação de um programa por parte dos seus subordinados. Os comandantes táticos deveriam entender a aplicação de uma política e garantir que a polícia nas ruas terá, de facto, possibilidades para a implementar. Isto não significa que todos os membros da força policial sejam obrigados a concordar com todas as políticas, mas, antes, que esse apoio e treino deveriam ser providenciados aos diferentes níveis, a fim de se desenvolverem os relacionamentos necessários para que as mudanças tenham êxito.

## Informação

O policiamento eficaz envolve a informação adequada sobre a actividade criminal para conseguir desenvolver estratégias de controlo do crime. Desenvolver a informação requer a perícia da polícia e da comunidade de justiça criminal mais ampla na recolha e a gestão de dados. Os dados têm obrigatoriamente que ser discriminados para utilização por parte de uma força policial específica, consoante as suas capacidades e os tipos de crime a ocorrer na sua jurisdição. A polícia deverá elaborar uma série de estratégias adequadas às condições locais, para a recolha de conhecimentos, também como no desenvolvimento das respostas. Uma das componentes chave no desenvolvimento e a análise de informação passa pela promoção de laços vinculativos entre a polícia e os académicos. Os criminologistas e outros profissionais das ciências sociais muitas das vezes têm o conhecimento teórico e prático necessários para poderem elaborar, implementar e melhorar programas de informação e para produzirem estratégias.

## A cooperação burocrática

O policiamento eficaz também requer que existam relacionamentos fortes com outras agências Estatais. A coordenação entre as forças policiais e os promotores de justiça, e com os sectores da prisão e os sistemas de reinserção, é essencial a fim de investigar efectivamente o crime e implementar a lei. Ao mesmo tempo, os contactos da polícia devem ir além do sistema judicial penal, chegando até às escolas, as agências de assistência social e outros segmentos do Estado, a fim de se alcançarem as partes diferentes da sociedade e ajudar a desenvolver políticas que possam abordar as necessidades dos segmentos específicos da população, com o objectivo de impedir ao crime, reduzir as taxas de reincidência e minimizar a necessidade para ação policial. Os componentes de reforma da polícia são resumidos na Caixa 13. As seções abaixo traçam os contornos de um policiamento urbano bem sucedido em localidades diferentes.

### CAIXA 13. COMPONENTES DA REFORMA POLICIAL

- Consenso político
- Contratação social
- Apoio policial mais alargado
- Dados confiáveis
- Cooperação burocrática

## C. A cooperação entre a polícia e as instituições de pesquisa: o caso de Belo Horizonte

Localizado cerca de seis horas para o norte do Rio de Janeiro e São Paulo, Belo Horizonte é a capital do Estado de Minas Gerais. Durante algum tempo, esta cidade de 2 milhões teve um dos programas de segurança pública mais abrangentes e diversificados de qualquer outra cidade do Brasil, um país de quase 200 milhões de habitantes. Um governo Estadual bem-organizado implementou uma série de reformas nesta área, que iam desde a formação dos concelhos polícia-comunidade, até à re-estruturação do modo como a polícia de investigação e a polícia de segurança pública do Estado interagiam ao nível da área metropolitana.

A história desses esforços remonta à década de '80 quando, durante da transição de um regime autoritário para um regime democrático, um comandante da polícia progressista desenvolveu um relacionamento produtivo com um sociólogo da Universidade Federal de Minas Gerais, a principal universidade do Estado de Minas Gerais, convencido que a polícia tinha que adaptar os seus métodos às alterações vividas no ambiente político. A colaboração conduziu a uma série de cursos superiores universitários para a polícia, cobrindo conceitos básicos tais como a gestão e a criminologia. Por fim, os comandantes da polícia foram mesmo obrigados a tirar cursos de aperfeiçoamento pós-graduação se quisessem ser promovidos para o nível de major da polícia. Tais contactos a longo prazo, a presença da polícia nas salas de aula, algo que seria inconcebível alguns anos antes quando era mais provável que os agentes da autoridade encerrassem um terreno universitário do que tirarem um curso superior, e os contactos entre a polícia e os estudantes, todos serviram para mudar o prisma através do qual a polícia via a sociedade e para alterar a opinião que certos membros da faculdade tinham a respeito da polícia.

Durante os anos '80 e início dos anos '90, a violência permaneceu a níveis relativamente baixos, consistentes com os anos anteriores, mas à medida que os anos '90 passavam, os índices de criminalidade em Belo Horizonte começaram a aumentar aproximadamente na mesma altura em que os índices de criminalidade estavam a aumentar em várias outras cidades do Brasil. O relacionamento na sala de aulas evoluiu para um programa mais elaborado através do qual os académicos da cidade se viram mais directamente envolvidos na segurança pública. O governo municipal iniciou um programa de rastreio electrónico detalhado da cidade, em colaboração com a universidade, a fim de compreender uma larga gama de detalhes sobre o uso do espaço nas áreas urbanas. Com a cooperação da polícia, sob o comando do governador do Estado, uma componente do esforço cartográfico transformou-se em mapa público detalhado do crime urbano que forneceu, posteriormente, a base das reformas. Académicos do Centro de Estudos da Criminologia trabalharam com a polícia para produzir mapas geo-referenciados detalhados dos incidentes de crime em toda a cidade.

Os mapas serviram como base do desenvolvimento e a avaliação de uma gama de programas de justiça penal no Estado, incluindo a criação de conselhos polícia-comunidade por toda a cidade, um programa para o controlo da violência nas escolas, esforços para eliminar assaltos aos camiões e um programa da polícia e os serviços sociais de orientação comunitária inovador chamado "Fica Vivo!". Dispor de dados sobre os níveis do crime permitiu à polícia seguir o efeito de programas recém-executados. Por exemplo, os conselhos polícia-comunidade tinham um efeito positivo sobre as taxas de homicídio, mas não nas regiões mais pobres e violentas da

cidade, principalmente porque havia uma contratação muito mais positiva entre a polícia e os membros da comunidade em áreas economicamente mais bem-situadas e também porque os residentes dessas zonas puderam fornecer suplementos modestos para financiar as patrulhas da polícia, enquanto que os residentes das áreas mais pobres não tiveram as mesmas possibilidades.<sup>118</sup> Uma revisão dos programas também apurou que embora a polícia tivesse colaborado com os residentes para desenvolver soluções aos problemas, também tinha pedido aos residentes que facultassem recursos adicionais para ajudar com as despesas de execução dos novos programas em determinadas áreas.

Somente as vizinhanças cujos residentes dispunham de rendimentos relativamente elevados é que conseguiram reunir os recursos necessários para o financiamento adicional da polícia.

O programa Fica Vivo! começou com uma análise detalhada dos lugares de ocorrência dos homicídios a nível da cidade, identificando seis pontos quentes centrados nalgumas das partes mais pobres da cidade. Como resposta a isso, o governo Estadual estabeleceu equipas de intervenção especial nas áreas, reunindo polícias de investigação, polícias de segurança pública, assistentes sociais, grupos de bem-estar infantil e promotores de justiça. As equipas reuniam-se regularmente para coordenar as ações ao nível comunitário.

Dois grupos separados conduziram a intervenção em cada uma das comunidades. O governo Estadual designou dois coordenadores do programa Fica Vivo! para desenvolver programas que visavam cada uma das comunidades com o objectivo de estabelecer um centro para se providenciar uma série de aulas, com o intuito de livrar os adolescentes dos conflitos. Fica Vivo! procurou igualmente resolver conflitos entre grupos diferentes em todas as vizinhanças, na tentativa de reduzir a taxa de homicídio. Os trabalhadores experimentaram trabalhar com a polícia para ajudar a promover as intervenções da polícia em momentos críticos, mas também criticaram a polícia sempre que esta actuava de forma não calculada para apaziguar os conflitos. Além disso, a polícia formou unidades especiais para trabalhar nestes programas, chamados *Grupos de Policiamento em Áreas Especiais*, cujos oficiais operavam de uma forma regular nas comunidades para desenvolver relações com os residentes e fazer a recolha da informação sobre as actividades criminais. Trabalharam com líderes locais e o programa Fica Vivo! sobre a implementação eficaz do policiamento nessas áreas.

Esses esforços, que tiveram início com um projecto piloto numa área de barracas chamada Morro das Pedras, resultou numa redução em cerca de 50 por cento dos homicídios em cada uma das comunidades. Muito embora as taxas de homicídio tivessem caído na cidade de uma maneira geral, depois de 2004, quando a maioria dos programas tinha sido implementada, os homicídios diminuíram nas áreas em causa a uma taxa muito mais elevada do que no resto da cidade (ver a tabela 5).

---

118 Cláudio C. Beato Filho, “Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário”, Documento de Trabalho (2001), pp. 16-20. Disponível de [www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos\\_publicacoes/reinventando.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/reinventando.pdf).

**Tabela 5. Fica Vivo! e locais das unidades especiais da polícia e estatística de homicídios\***

<i>Locais</i>	<i>Ano de implementação do programa</i>	<i>Número de homicídios por ano</i>						
		<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Alto Vera Cruz e Taquaril	2005	18	54	53	67	63	36	31
Cabana do Pai Tomás	2005	14	36	26	16	16	12	11
Paulo VI et Ribeiro de Abreu	2005	19	26	39	57	52	29	23
Pedreira Prado Lopes	2004	9	11	5	61	23	14	9
Morro das Pedras et de Ventosa	2002	19	27	33	16	11	16	18
Ville de Belo Horizonte	— —	640	900	174	1284	1100	998	1002

\* Os dados são cortesia do Centro de Estudos de Criminologia, Universidade Federal de Minas Gerais; mapa publicado em Arias e Ungar, “Policamento comunitário e a crise de segurança dos cidadãos da América Latina” (ver nota de rodapé 52 acima).

É importante salientar que os programas também enfrentam desafios graves. O programa Fica Vivo!, como resultado da sua ligação à polícia, sofreu bastante resistência entre os líderes das comunidades onde operava inicialmente. Os residentes não confiavam na polícia e, nalguns casos, a polícia comportava-se de uma forma abusiva para com os residentes. Por fim, os líderes do programa Fica Vivo! trabalharam com os residentes para chamar atenção dos polícias de alta patente e oficiais designados, para os problemas criados por um pequeno número de polícias, e para tentar implementar as reformas.

A capacidade da polícia para trabalhar eficazmente com os oficiais do governo aos níveis do Estado e a cidade, foi uma componente crítica no sucesso dos esforços de reforma. Desde 2002 em diante, tanto o Estado e os governos autárquicos foram controlados por uma aliança eleitoral que incluía um governador do partido da oposição principal, o Partido Democrático Social Brasileiro, e um prefeito do partido trabalhista no poder. O acordo subjacente entre as duas correntes políticas principais do Estado conseguiu evitar que o policiamento se transformasse naquilo a que um observador descreveu como “um míssil político”.<sup>119</sup> O acordo ajudou o Governo a executar reformas substanciais sem críticas excessivas. A re-eleição do prefeito e o governador alguns anos antes, conferiu uma certa continuidade aos esforços, o que forneceu segurança à polícia e os oficiais designados que desenvolviam e executavam os projectos.

## D. Bogotá: gerir o ambiente social

Talvez o sucesso mais marcado no controlo do crime na América Latina pode ser encontrado na Colômbia, onde os índices de criminalidade caíram dramaticamente em diversas cidades principais. A maioria dos exemplos bem documentados da redução do crime na Colômbia, ocorreu em Bogotá, capital, onde administrações autarcas sucessivas tomaram a liderança na execução de um conjunto variado de projectos para controlar o crime e melhorar a qualidade

<sup>119</sup> Hinton, *O Estado das Ruas* (ver nota de rodapé 29 acima).

de vida nesta cidade de 8 milhões. Os esforços do Governo ao longo dos anos variaram desde ajustar as horas de encerramento dos bares, reduzir o número de armas disponíveis aos cidadãos e criar conselhos da polícia local para ajudar a polícia e o público no controlo da criminalidade nas vizinhanças.

No final dos anos '80 e início dos anos '90, houve a implementação de uma série de reformas ao nível nacional, para a democratização do governo urbano. Uma lei de 1989 colocou a escolha de Presidentes da Câmara nas mãos dos eleitores. Ao longo dos primeiros anos da década de '90, foi implementada uma série de leis que visava criar concelhos locais ao nível da subcidade e criar planos públicos ao nível da cidade em si, atinentes ao uso do terreno.<sup>120</sup>

Para além dessas alterações macro, as raízes dos esforços de reforma residiam na administração de Jaime Castro (1992-1994), que começava a descentralização da governação da cidade, reformando as finanças e procurando controlar a corrupção.<sup>121</sup> Reformas genuínas orientadas na segurança começavam com a primeira administração de Antanas Mockus (1995-1997). Crucial para os esforços de reforma de Mockus estava a ideia de que o crime poderia ser controlado através da mudança do ambiente social da cidade. Procurando transformar aquilo que muitos consideravam uma cultura de violência, através da marcação de horário de encerramento para os bares, onde as pessoas eram mandadas para casa antes de começarem a exhibir sinais de agressão, criar uma noite da mulher na cidade para abordar questões relativas à violência contra mulheres e através de um programa de desarmamento para reduzir as armas em circulação. Mockus também procurava entender, de uma maneira epidemiológica, a localização e circunstâncias dos assassinatos verificados ao nível da cidade, de forma a poder empregar mais eficazmente a polícia.<sup>122</sup> O sucessor de Mockus, Enrique Peñalosa (1997-2000), deu outro rumo aos esforços de reforma, ao focalizar a estruturação do espaço urbano para tornar a cidade mais acessível aos seus habitantes e diminuir ainda as condições que davam aso à violência. A inovação mais emblemática de Peñalosa, foi a construção do sistema rápido de transporte de autocarro, o Transmilenio, que ajudou a reduzir a congestão na cidade e tornou o espaço urbano mais acessível a peões. Também empreendeu esforços para melhorar os parques e reduzir os espaços degradados públicos. Por exemplo, na vizinhança de El Cartucho, uma zona da região centro de Bogotá, onde se concentram muitos tipos de actividade criminal, a sua administração efectuou reformas a um parque e implementou um programa de serviços de bem-estar social para o grande número de pessoas sem-abrigo e tóxicodependentes que lá residem ou que passavam pela área. Mockus e Peñalosa criaram e desenvolveram concelhos polícia-comunidade em toda a cidade de modo a ajudar a tratar as preocupações locais do crime, e trabalharam no sentido de fornecer novas oportunidades de emprego aos indivíduos às margens da sociedade, através do programa de guia cívico. Ambos os presidentes da câmara também conseguiram entregar novos recursos à polícia para melhorar as suas investigações, o policiamento comunitário e a detenção.<sup>123</sup>

Para conseguir tais mudanças, os dois prefeitos trabalharam no sentido de cultivar um relacionamento construtivo com a polícia. A polícia da Colômbia está sob o controlo do Governo

---

120 Matias Sendoa Echanove, "Bogotá na berma: planeando os barrios", 2004. Disponível de [www.bogotalab.com/articles/bogota\\_edge.html](http://www.bogotalab.com/articles/bogota_edge.html) (accessed 25 June 2009).

121 Maria Victoria Llorente e Angela Rivas, Llorente e Rivas, *Caso de Estudo: A Redução do Crime em Bogotá* (ver nota de rodapé 51 acima), pp. 6-7.

122 Idem., pp. 7-8.

123 Idem., pp. 13-15.

nacional, e os prefeitos, historicamente, têm tido muito pouca intervenção na segurança pública. Os prefeitos de Bogotá esforçaram-se arduamente para afirmar algum controlo sobre a polícia e para trabalhar com a polícia na execução de políticas que assentavam na resolução dos problemas da cidade. Durante esse período, a polícia nacional colombiana atravessou reformas amplas que visavam aumentar a profissionalização e a eficácia.<sup>124</sup> As reformas gerais empreendidas ao nível nacional, provavelmente ajudariam a melhorar o policiamento nas cidades do país.

Quando o processo de reforma teve início, as taxas de homicídio eram aproximadamente de 67 em cada 100,000 habitantes; durante a década a seguir, a taxa cairia para cerca de 20 em cada 100,000 habitantes. Tratava-se de um decréscimo dramático que iria reduzir a taxa de homicídio para abaixo da média nacional.

As reformas mais alargadas na Colômbia atingiram considerável êxito como resultado de vários factores. Em primeiro lugar, é claro que havia consistência ao longo do tempo. A liderança da cidade podia ter mudado mas cada administração seguinte continuava a desenvolver políticas que procuravam melhorar a segurança do cidadão. Em segundo lugar, as reformas ao nível local ocorreram em conjunto com as reformas ao nível nacional, o que ajudou a garantir o apoio da polícia para as mudanças locais. Em terceiro lugar, houve esforços claros para contratar com a sociedade e criar um nível de prestação de contas por parte da polícia, que pudesse ser alinhado com as exigências locais.<sup>125</sup> Em quarto lugar, as reformas procuravam melhorar a vida urbana dos cidadãos enquanto passo em direção ao melhoramento da saúde pública básica. Em quinto lugar, reformar os esforços passa por desenvolver um entendimento eficiente e eficaz da distribuição do crime na cidade e a aplicação da política do governo para o controlo do crime.

As reformas de Bogotá foram abrangentes e mudaram de uma forma dramática a vida social. Não é claro quais forma as reformas específicas que tiveram o maior efeito, mas é fundamental lembrarmo-nos que não existe uma bala mágica nos esforços de reforma. Este sucesso decorre de uma avaliação abrangente dos problemas de uma cidade, o desenvolvimento de um conjunto de políticas para os abordar e a sua implementação, ao longo do tempo, através de sucessivas administrações políticas.

## E. África do Sul

Existem poucos outros esforços detalhados de reforma, no mundo em desenvolvimento, em que a avaliação foi feita tal como no caso dos programas de Bogotá e Belo Horizonte. O conjunto mais significativo de reformas que mereceu o escrutínio do exterior foi empreendido na África do Sul, onde a polícia executou uma série de políticas interessantes que parece terem granjeado algum sucesso no controlo do crime violento.

A África do Sul tem levado a cabo uma série de reformas sofisticadas da polícia desde a transição para o governo de maioria nacional nos anos '90. Os líderes políticos durante a transição do apartheid perceberam a necessidade de reestruturar substancialmente a força policial do país, de uma força centrada na repressão selectiva, para uma força centrada na garantia de segurança

<sup>124</sup> Gonzalo de Francisco Z., "O conflito armado e a segurança pública na Colômbia", em *Segurança Pública e Reforma da Polícia nas Américas*, John Bailey e Lucía Dammert, eds. (Pittsburgh, Imprensa da Universidade de Pittsburgh, 2006).

<sup>125</sup> Moncada, "Em direção a um policiamento democrático na Colômbia?" (ver nota de rodapé 117 acima).

mais ampla, da população, num contexto democrático, enquanto, ao mesmo tempo, controlando a dissidência política.<sup>126</sup> A força policial foi rebaptizada Serviços Policiais da África do Sul e procurou no seu plano estratégico adiantado consolidar o policiamento no sentido de soluções de orientação comunitaria.<sup>127</sup> A fim de construir a legalidade, o governo focalizou o desenvolvimento de laços polícia-comunidade. As reuniões de policiamento de orientação comunitaria, estabelecidas numa série de esquadras da polícia, reuniram representantes locais para se criar um nível de responsabilidade e para ajudar a orientar a polícia em direção à resolução dos problemas através de contactos com os cidadãos. Esta estratégia específica encontrou dificuldades consideráveis em consequência da resistência da polícia.<sup>128</sup> Para além de criar estratégias de policiamento de orientação comunitaria, o Governo da África do Sul também procurou melhorar o policiamento, desenvolvendo uma força de investigação nacional mais forte.<sup>129</sup>

A África do Sul tem sido confrontada com problemas sérios de crime nos anos desde a transição de regime. A polícia em muitas partes do país experimentou desafios de organização substanciais, e os índices de criminalidade crescentes conduziram à organização de grupos poderosos de vigilantes e obrigaram certas camadas da população em melhor situação económica a procurarem segurança através das empresas privadas.<sup>130</sup> Os índices de criminalidade crescente e a presença substancial das actividades criminais organizadas, têm contribuído para aquilo que se considera ser uma situação de crise.<sup>131</sup>

Parece que as forças policiais do país fazem um bom trabalho no que se refere ao seguimento dos crimes através das autarquias diferentes, embora se levantem algumas dúvidas sérias acerca da qualidade dos dados.<sup>132</sup> Os esforços para reduzir o crime têm dependido de uma série de estratégias para desenvolver relacionamentos chegados com a comunidade e estabelecer o uso adequado de recursos para controlar a criminalidade. Relacionamentos positivos também foram forjados com os grupos cívicos, incluindo na área comercial e a área académica, que tem estado envolvida em estudar e analisar programas da polícia.<sup>133</sup>

Para além dos programas de melhoria dos distritos urbanos e os programas de mapeamento participativo discutidos anteriormente no *Manual*, a África do Sul executou uma série de estratégias inovadoras de reforma da polícia, incluindo o modelo de Zelethamba, um projecto para o policiamento comunitário e a resolução dos conflitos.<sup>134</sup> O projecto, estabelecido em Worcester, perto da Cidade do Cabo, procurou responder ao défice democrático no policiamento, através da capacitação local do governo por intermédio de comités da paz ao nível da comunidade,

---

126 Mark Shaw, *O Crime e o Policiamento na África do Sul no Pós-Apartheid: Transformação Sob Fogo* (Bloomington, Indiana, Impressora da Universidade de Indiana, 2002), p. 26.

127 *Idem.*, pp. 26-27.

128 *Idem.*, p. 31.

129 *Idem.*, pp. 131-136.

130 *Idem.*, pp. 34-37, pp. 96-101 e pp. 102-118.

131 *Idem.*, pp. 83-101.

132 Du Plessis e Louw, "O crime e a prevenção à criminalidade na África do Sul" (ver nota de rodapé 43 acima), p. 428.

133 *Idem.*, pp. 434-435.

134 Michael Kempa e Clifford Shearing, "Respostas microscópicas e macroscópicas às desigualdades na governação de segurança: experiências da África do Sul e a Irlanda do Norte, respectivamente", *A Transformação*, vol. 49, 2002, pp. 33-37.

compreendendo 5 a 20 membros, que realizaram reuniões para resolver os conflitos.<sup>135</sup> Este programa recebeu apoio substancial na África do Sul, tendo sido adoptado também ao nível da Argentina nos esforços para aumentar a democracia local e controlar o conflito.<sup>136</sup> Outros dois exemplos significativos são os projectos do Corpo de Paz realizados em Gauteng, perto de Joanesburgo, e o Projecto de Paz e Desenvolvimento, perto da Cidade do Cabo, que procuram integrar os residentes nos esforços de policiamento, e que têm recebido grande apoio internacional. Os Serviços da Polícia da África do Sul também executaram a abordagem do policiamento do sector. Nesta estratégia, as delegacias são divididas em sectores de bairros, com um comandante específico responsável pelo controlo do crime na região através do contacto com a comunidade e a convocação de uma reunião do fórum local do sector sobre o crime. Em alguns lugares, os fóruns sobre o crime existem lado-a-lado com os fóruns da polícia comunitária, e levantaram-se problemas em torno dos limites e a colaboração entre o sector e os comandantes do sector. Também parece existir alguma confusão em relação à sua aplicação enquanto tática repressiva ou estratégia mais preventiva.<sup>137</sup>

Muitos dos problemas que surgem ao nível da reforma do policiamento sul-africano, são provenientes de desafios aparentes com que a polícia se tem deparado na tentativa de se organizar eficazmente e estabelecer relações inclusivas com grupos comunitários nas grandes áreas. Isto, em parte, pode ser atribuído à presença de organizações criminosas fortes, como é também o caso de cidades como o Rio de Janeiro e Cali, Colômbia, e cidades no norte do México. A presença de grupos criminosos bem organizados e dinâmicos impede uma resposta substancial da polícia porque o policiamento é transformado não somente em matéria de execução eficaz das políticas para impedir às actividades criminais, como também em matéria da necessidade de ter que confrontar continuamente organizações com respostas adaptáveis às ações policiais.

A situação pode-se agravar ainda mais com a emergência de sistemas de segurança privada e o vigilantismo. Com o decorrer do tempo, verificaram-se alterações substanciais na forma como o Governo tem abordado as questões do crime, tendo passado de um modelo de maior orientação comunitária para um modelo centrado em táticas mais repressivas.<sup>138</sup>

## F. Conclusões

O Capítulo VI salienta os esforços de reforma ao nível de três países. Estes casos fornecem provas sobre o papel dos esforços de reforma abrangentes que focalizam a melhoria da estratégia

<sup>135</sup> Idem., pp. 35-37; ver também Diana R. Gordon, *Transformação e Sarilho: O Crime, a Justiça, e a Participação numa África do Sul Democrática* (Ann Arbor, Imprensa da Universidade de Michigan, 2006), p. 284.

<sup>136</sup> John Comaroff e Jean Comaroff, “Justiça popular na nova África do Sul: o policiamento das fronteiras da liberdade”, em *Legitimacia e Justiça Criminal: Perspectivas Internacionais*, Tom Tyler, ed. (Nova Iorque, Fundação Russell Sage, 2007), p. 284; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GTZ-Escritório de Pretória, “Gestão do conflito urbano: projecto de paz e desenvolvimento”, disponível de [www.gtz.de/de/dokumente/en-suedafrika-conflict-management-PDP-national.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/en-suedafrika-conflict-management-PDP-national.pdf).

<sup>137</sup> Millicent Maroga, “Policiamento do sector: quais são os desafios?”, relatório preparado para o Centro de Estudo da Violência e a Reconciliação, Fevereiro de 2004. Disponível de [www.csvr.org.za/docs/policing/sectorpolicing.pdf](http://www.csvr.org.za/docs/policing/sectorpolicing.pdf); Bill Dixon e Janine Rauch, *Policiamento do Sector: Origens e Perspectivas*, Monografia do ISS, No. 97 (Pretória, Instituto de Estudos de Segurança, 2004), p. 58.

<sup>138</sup> Kenney, *De Pablo a Osama* (ver nota de rodapé 36 acima); Arias, *A Droga e a Democracia no Rio de Janeiro* (ver nota de rodapé 100 acima).



do policiamento e a contratação social no controlo à criminalidade. O Capítulo VII examina os diferentes tipos de colaboração e as relações de governação cruciais para a implementação deste género de política.

#### **CAIXA 14. LIÇÕES CHAVE TIRADAS DO CAPÍTULO 6**

- A reforma efectiva passa pela construção de coligações locais em apoio às reformas
- O policiamento eficaz envolve a contratação da sociedade civil, uma avaliação abrangente dos problemas, dados confiáveis e o desenvolvimento de políticas para a abordagem dos problemas, bem como a implementação das mesmas ao longo do tempo e através das diversas administrações políticas



## VII. O papel da polícia na planificação e gestão urbanas para a criação de espaços urbanos mais seguros

Conforme explicado no Capítulo anterior, pensar de uma forma construtiva sobre o controlo do crime vai muito além de responder a incidentes do crime ou desenvolver respostas aos problemas específicos do crime, tais como os roubos nas vizinhança ou os furtos de automóvel. Em vez disso, tratar o crime envolve pensar sobre a natureza do espaço público, a forma como o mesmo é utilizado pela população e as relações entre os grupos sociais e entre os cidadãos e o Estado. Estas são as questões de larga escala que têm a ver com o próprio cerne da governância nas áreas urbanas e, embora a polícia tenha um papel importante a desempenhar no desenvolvimento das respostas e na execução das diretrizes orientadoras da política, não pode, por si só, resolver todos os problemas. Como instituição, a polícia não está preparada para participar no planeamento urbano ou na estruturação das relações entre o Estado e a sociedade. Vezes de mais, tal como muitos agentes da polícia já o afirmaram, os oficiais eleitos exigem que sejam as forças de segurança a tratarem os efeitos violentos de um planeamento deficiente, na esperança, para além do mais, que façam frente aos resultados de escolhas péssimas efectuadas ao nível da economia e a política. A polícia é então impelida para situações políticas difíceis que a afasta da população cuja protecção está sob sua tutela, e minam o seu moral. Hoje em dia, é pedido à polícia que saia às ruas para implementar diretrizes que pouco ou nada fazem para resolver os problemas que ficam na base do crime, mas que, muitas das vezes, só servem para minar a eficácia e a coerência da polícia enquanto instituição. A polícia pode, contudo, tratar as estruturas urbanas problemáticas específicas numa base casuística e tentar desactivar tensões entre grupos e conflitos entre os cidadãos e as autoridades Estatais. A polícia pode igualmente participar em comissões de planeamento, fazendo uso da sua experiência do crime para manter o diálogo com os funcionários municipais sobre os assuntos de planeamento. O Capítulo VII foca essas interações. Esboça as formas diferentes em que a segurança pode emergir através dos processos de administração. Entretanto, o debate não deve ser considerado exaustivo ou como impossibilitando outras abordagens inovadoras.

### A. Definições

**Reforma institucional.** Mudanças na estrutura da organização policial, tais como reformas à estrutura, a formação e as carreiras profissionais de comando.

**Descentralização.** Um processo onde o controlo é difundido dos comandantes de alta patente para os agentes de escalão inferior.

**Política de segurança integrada.** Diz respeito às reformas centradas não apenas na reestruturação, melhoria ou reorganização das instituições de policiamento, mas também na contratação de uma gama de sectores administrativos que contribuem para a formulação de políticas nesta área.

## B. O crime e o consenso político

As cidades em muitos países de rendimento baixo e médio têm experimentado aumentos acentuados da violência durante os últimos 20 anos. Grande parte deste aumento pode ser atribuído à proliferação de armas ligeiras, fronteiras porosas e conflitos civis, permitindo a indivíduos privados obter armas que há poucos anos atrás constituíam exclusivamente a província da polícia e as forças armadas. O problema tem sido agravado pelas mudanças tecnológicas e económicas que aumentaram dramaticamente níveis de comércio legal e ilegal e levaram a uma urbanização descontrolada em certos países com menos possibilidades de desenvolver políticas eficazes para lidar com a explosão demográfica ao nível das suas cidades. Os problemas têm estado a ocorrer sob um pano de fundo ou ambiente de ajuste económico e escassez em muitos dos países, forçando grandes parcelas da população a entrar no sector informal e ilegal da economia, e limitando a alocação de recursos do governo para os programas sociais e a aplicação da lei. Os resultados, frequentemente, são o alastramento da corrupção e uma polícia abusiva.

O controlo do crime é difícil nessas circunstâncias, mas pode-se realizar através do desenvolvimento de políticas e estratégias de policiamento mais focalizadas. Há um número de procedimentos e estratégias seguros, alguns dos quais são discutidos ao nível do *Manual*, e a polícia em alguns países conseguiu levá-los a cabo com algum sucesso. Os esforços dependem, contudo, de um certo grau de consenso político.

Mesmo quando um consenso generalizado não existe, a polícia pode levar a cabo, de alguma forma, as políticas discutidas no *Manual*. Em primeiro lugar, a polícia pode desenvolver projectos piloto cujo enfoque sejam as diferentes áreas da cidade, e que, se forem bem sucedidos, poderão ser empregues para convencer os oficiais de alta patente a apoiar outros esforços adicionais. Em segundo lugar, a polícia pode trabalhar na recolha dos tipos de dados necessários a uma avaliação das políticas. A polícia pode colaborar com agentes policiais nas cidades próximas sobre a elaboração de dados e outros recursos de auxílio durante o desenvolvimento e a aplicação das políticas. Em terceiro lugar, a polícia pode trabalhar com outros grupos, públicos ou do Estado, na realização de alterações estruturais menores que levem a baixos índices de criminalidade. Em quarto lugar, os governos podem responder aos esforços da polícia para construir o consenso político mais alargado em torno da reforma. A polícia é essencial ao desenvolvimento de esforços de reforma. Apoiar as reformas implica o envolvimento comum da polícia e os oficiais autárquicos, em projectos de demonstração, no desenvolvimento de dados para avaliação dos programas, na construção de alianças com políticos e grupos cívicos que favoreçam a reforma, e na utilização da experiência e o conhecimento a favor das reformas mais amplas. As estratégias de elaboração do consenso político são resumidas na caixa 15.

**CAIXA 15. ESTRATÉGIAS PARA A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO POLÍTICO**

- Elaborar projectos de demonstração
- Desenvolver dados
- Trabalho em rede juntamente com reformadores do Estado e a sociedade civil
- Usar as perícias para promulgar reformas mais amplas

## C. Estrutura e descentralização da polícia

Conforme foi notado anteriormente, as forças policiais em todo o mundo são organizadas de formas diferentes.<sup>139</sup> As estruturas de policiamento diferentes significam que as forças policiais podem ter relacionamentos distintos com as cidades. Nos Estados Unidos, por exemplo, a identidade da força policial está integralmente vinculada ao orgulho civil, as práticas e a cultura locais.<sup>140</sup> A polícia provém da população local e passa frequentemente toda a sua vida numa determinada área metropolitana; as oportunidades directas para o avanço existem somente dentro de uma força específica ou, ocasionalmente, dentro de forças nas pequenas cidades vizinhas. Mudar-se para uma cidade diferente envolve ter que passar um exame separado da função pública. Como resultado disso, a polícia desenvolve uma cultura estreita e um conhecimento profundo de uma cidade e tem uma relação chegada com o estabelecimento político dessa cidade. Quando uma força policial é administrada nacionalmente, um relacionamento diferente emerge. A polícia tem oportunidades de avanço através de se deslocar para cidades diferentes por todo o país e, em consequência disso, pode ter menos conhecimentos detalhados das particularidades da cidade em que trabalha, mas uma maior amplitude de conhecimentos sobre a questão de aplicação da lei. Além disso, a polícia que trabalha ao nível de uma força nacional, provavelmente será directamente responsável aos oficiais do governo nacional. As relações com os oficiais políticos locais, nesses casos, são complexas e complicadas de controlar. Há algumas vantagens distintas para as forças nacionais, incluindo economias de escala, uma maior coordenação entre a polícia nas jurisdições diferentes e um grau também maior de agilidade no desenvolvimento e a execução das diversas mudanças de estratégia do policiamento nacional.

Ao considerar o papel da reforma da polícia nas áreas urbanas, a polícia e os responsáveis políticos precisam de estar cientes de que as forças policiais têm a autoridade para actuar naqueles espaços e sobre a melhor forma para fazer uso das suas capacidades na promoção das reformas. Ao nível nacional, é provável que as forças organizadas tenham experiência de contextos urbanos de grande escala, assim como de contactos internacionais mais extensos. Em consequência disso, é provável que tenham acesso a informação mais moderna sobre as novas estratégias de policiamento. Se uma força nacional for directamente responsável pelo policiamento local, deve encontrar maneira de desenvolver essa experiência e disseminá-la aos comandantes locais. Os comandantes locais precisam, então, de trabalhar com os relevantes funcionários políticos locais, responsáveis por assuntos tais como o projecto urbano, de modo a poder executar as políticas. Conforme ilustrado no exemplo da Colômbia, a polícia nacional operando ao nível das cidades, precisa de estar pronta para responder rapidamente aos esforços políticos locais de execução das

139 Reichel, *Sistemas Comparativos de Justiça Criminal* (ver nota de rodapé 31 acima), p. 210.

140 Sobre este ponto, ver Paul Chevigny, *No fio da navalha* (ver nota de rodapé 108 acima).

reformas. Alternativamente, quando as forças nacionais têm pouca responsabilidade pelo policiamento local, é preciso a polícia nacional desenvolver estratégias específicas para disseminar as ideias urbanas sobre as reformas, à polícia local. Isto pode incluir programas ou reuniões de formação entre a polícia nacional e a polícia local, tais como aqueles empreendidos pelo Departamento Federal de Investigações (FBI) nos Estados Unidos.<sup>141</sup>

Alternativamente, a polícia local tem conhecimentos exaustivos das áreas onde opera e está bem situada para executar os tipos de programa discutidos no *Manual*. O desafio enfrentado pelas forças locais é que, frequentemente, estão amarradas a interesses restritos e têm contacto muito limitado com as outras forças e com entidades internacionais. As forças locais que procuram implementar novos programas, frequentemente, designam uma mão-cheia de agentes da polícia para a aprendizagem de novas técnicas para, de seguida, poderem ensinar essas técnicas aos demais agentes da força. Esses agentes da polícia podem ter dificuldade em adaptar programas das outras cidades às suas próprias circunstâncias. Tais esforços são desafiadores mas a polícia local conhece os aspectos específicos da sua cidade e está bem posicionada para adaptar os programas a essas circunstâncias. Outro dos desafios a programas tais como estes, é a relação, muitas das vezes complexa, entre os líderes políticos locais e a polícia. E, se os líderes eleitos locais resistirem às mudanças, a polícia irá ter dificuldade em desenvolver e participar em reformas urbanas mais amplas para a redução do crime.

## O federalismo e a segurança

Tal como é sugerido no *Manual*, o controlo local pode fornecer inovações importantes à segurança pública. Uma estratégia para tratar questões de segurança, é através de se devolverem determinadas perguntas do foro nacional, aos governos regionais e as autarquias. Conforme é ilustrado com o exemplo de Bogotá, aumentar o grau de controlo local sobre a segurança, pode ajudar a tratar eficazmente os problemas observados pelos governos locais, e a integrar as medidas preventivas disponíveis às entidades locais do Estado, nos esforços de segurança.

Uma componente crítica na execução das políticas discutidas no *Manual*, é a descentralização das questões de segurança até às instituições a nível local. Embora o Estado ou os governos nacionais retenham a responsabilidade preliminar pelo policiamento, os Governos que procuram executar políticas como estas deveriam obter formas de capacitar os governos locais para tomar em decisões sobre a segurança. Isto pode implicar colocar algumas unidades policiais sob o comando dos prefeitos ou criar fundos para ajudar os prefeitos a contratar oficiais de segurança para trabalhar com os governos locais.

## Planificação e segurança da cidade

Um dos aspectos de administração que deve emergir com maior nitidez em partes diferentes do *Manual*, é a ideia de que um planeamento urbano e gestão do espaço activos e eficazes podem contribuir em grande parte para o aumento da segurança. Ao nível mais básico, os líderes e os gerentes da cidade deveriam desenvolver instituições onde os problemas de segurança poderiam ser incluídos no desenvolvimento mais amplo da cidade. As comissões de planeamento aos níveis da vizinhança e os municípios podem trabalhar no sentido de fornecer mais eficazmente

141 Ver sítio web do Departamento Federal de Investigações, disponível de [www.fbi.gov/hq/td/academy/na/na.htm](http://www.fbi.gov/hq/td/academy/na/na.htm).

a segurança, se os oficiais com experiência nessa área também estiverem incluídos nas decisões. Os planos de desenvolvimento deveriam reflectir não somente as preocupações da utilização segura incluídas nos códigos do fre, como também o modo como os espaços deverão passar a ser construídos para garantir mais eficazmente a segurança dos seus utentes. Tais planos podem incluir a iluminação adequada e a localização dos passageiros de modo a assegurar a visibilidade e a saída fácil. A segurança, contudo, vai além do planeamento. Tal como se destacou de maneira reiterada neste *Manual*, proteger os direitos dos cidadãos requer o gerenciamento activo, colaborativo e participativo dos espaços públicos. Mesmo os edifícios ou os parques mais bem projectados podem apresentar riscos para os cidadãos se caírem em desuso ou se forem mal conservados. Os agentes de execução da lei podem ser os primeiros a chamar a atenção dos gerentes de espaços públicos, e outros oficiais urbanos, para os problemas surgidos nas diferentes áreas da cidade. Assim, se um parque ou um mercado se tornar local de uma série de agressões, os agentes policiais deveriam assegurar que toda informação necessária será facultada aos gerentes desses espaços, bem como os líderes comunitários locais que utilizam esses espaços.

Essa informação inicial não deve ser utilizada sómente como base das soluções de planeamento que possam implicar a emprega diminuída dos recursos policiais, mas deve incluir também as decisões sobre se será preciso efectuar-se a alteração dos espaços. O estabelecimento de comités locais que reúnem a polícia, os oficiais de governo e os líderes locais das diferentes áreas para falar sobre assuntos de segurança nesses locais, pode facilitar a esforços como esses. As reuniões deveriam cobrir um espaço urbano suficientemente limitado de modo a permitir que os indivíduos na reunião se empenhem genuinamente no sentido de conseguirem a apropriação dos resultados. Essas reuniões devem ser convocadas regularmente, de acordo com uma programação que seja conveniente para os interessados.

## Governança e segurança regionais urbanas

Os desafios importantes que enfrentam a política da justiça penal, são a globalização e a regionalização crescentes das actividades do crime. As melhorias no transporte e a comunicação tornaram possível aos indivíduos que cometem crimes operarem, em alguns casos, através de um território vasto. O policiamento de um depósito de estrada ou de caminhões a uma grande distância da cidade, pode controlar o tráfico de droga ilícito mais eficazmente e de forma mais barata na vizinhança de uma cidade, do que a presença pesada da polícia. Os funcionários municipais e os agentes de aplicação da lei, contudo, podem não ter qualquer tipo de jurisdição sobre esse e, em vez disso, podem ter que contratar na prevenção local muito mais cara e o policiamento com base nos incidentes.

Responder eficientemente a estes tipos de desafio envolve construir redes e alianças de governança que vão além das limitações das cidades individuais. Em muitos dos países, as forças policiais operam ao nível do Estado ou ao nível nacional, facilitando esforços regionais de combate ao crime; mesmo nestas circunstâncias, contudo, a polícia precisa de desenvolver relacionamentos com diferentes governos municipais, muitas das vezes, conduzidos por partidos políticos em competição, de forma a apoiar as iniciativas urbanas de segurança mais alargadas. Uma maneira eficaz de se sobrepor à tensão, é através de construir alianças regionais mais amplas entre as cidades e os actores cívicos, que possam considerar os impactos da polícia local e dos assuntos urbanos sobre os problemas na grande área metropolitana. No caso de zonas intensamente urbanizadas, os governos Estatais podem ajudar neste processo.

Estes esforços podem-se empreender através de uma variedade de estratégias. A um dos níveis, um alto funcionário do governo pode empreender a formação de um conselho do governo regional ou da sociedade civil para abordar estas questões. Os grupos de negócio e cívicos, espalhadas através de um grupo de aglomerações urbanas, podem constituir intervenientes indicados para esses assuntos. Ao contrário dos governos urbanos, os negócios não estão necessariamente vinculados aos interesses de um sítio só, podendo, em vez disso, enxergar um cenário muito mais vasto sobre o modo como os problemas propagados através das diferentes áreas urbanas afectam as suas operações. Alternativamente, as cidades numa região que enfrentam um conjunto de problemas, podem-se organizar para construir programas colaboradores de aplicação da lei, e para exigir que as autoridades do estrato mais elevado do governo respondem aos seus interesses.

### parcerias público-privadas nas iniciativas de segurança

Uma área de inovação nas estratégias públicas, é a criação das parcerias público-privadas. Estes esforços reúnem recursos públicos e privados para alcançar resultados que, de outra maneira, seriam difíceis de conseguir de uma forma independente. Nalguns casos, esforços para reunir fundos públicos e privados onde os Estados e as companhias não têm, independentemente, os recursos para apoiar um esforço de construção. Alternativamente, em determinadas áreas tais como a saúde, os esforços podem incluir reunir entidades públicas e privadas na tentativa de promover a entrega de serviços e a educação.<sup>142</sup>

Uma parceria público-privada pode ajudar de diversas maneiras o sector de segurança. O *Manual* delinea uma série de áreas onde pode ser prestada assistência a este tipo de projecto. Por exemplo, se for determinado que uma área específica da cidade possui um grande número de condições estruturais passíveis de levar à criminalidade, os governos podem construir parcerias com os negócios locais para ajudar a pagar uma série de melhorias estruturais susceptíveis de reduzir o crime contra o comércio. Alternativamente, tal como acontece com o programa Naivasha no Quênia, os líderes de negócio e a polícia sub-financiada podem entrar num acordo onde a comunidade de negócios pode financiar operações da polícia com o apoio de uma plataforma não-lucrativa a fim de assegurar tanto a responsabilização e a independência da polícia. À semelhança, o projecto de melhoramento dos distritos urbanos na África do Sul reúne a polícia, as agências do governo e o comércio para providenciar segurança nalgumas áreas.

Esses esforços representam oportunidades importantes para render um maior financiamento às parcerias duradouras entre a polícia e o público que possam promover uma segurança melhorada. Ao mesmo tempo, precisam de ser cuidadosamente elaboradas para que a polícia não dê a impressão que está a tentar extorquir dinheiro dos negócios, nem que as preocupações de financiamento estejam a fazer com que a polícia seja influenciada por interesses privados. A transparência e a supervisão de terceiros são componentes importantes para evitar esses perigos.

<sup>142</sup> Ute Papkalla e Gesa Kupfer, “Reforço das parcerias público-privadas relacionadas com o VIH e os sistemas de saúde”, Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o VIH/SIDA, documento do UNAIDS/09.26E/JC1721E (Genebra, 2009).



## Iniciativas de segurança e de governação participativa

Uma das inovações mais substanciais da administração urbana ao longo dos últimos 15 anos, tem sido o avanço de estratégias de administração participativas. Talvez o mais proeminente dos esforços tivesse sido as medidas de orçamento participativo desenvolvidas no Estado de Rio Grande do Sul no Brasil, que foram aplicadas mais tarde em vários outros Estados desse país, assim como noutros países, incluindo o Equador, a Espanha, e a (República Bolivariana) da Venezuela. Há igualmente uma grande variedade de outras estratégias participativas de administração que foram desenvolvidas noutros países, incluindo o sistema do panchayat em Mumbai (Bombaim), Índia, técnicas de planeamento descentralizado em Kerala, Índia, o sistema *barangay* nas Filipinas e programas de conversão dos habitats nos Estados Unidos.<sup>143</sup>

No fundo, essas estratégias procuram envolver toda a população na tomada de decisões e a governação ao nível local, com o objectivo de incluir conhecimentos locais na formulação das políticas e para fomentar interesse na política. Isto é conseguido através de se oferecerem oportunidades à população e os eleitos locais, não só para se pronunciarem sobre as políticas, como também para participarem de uma forma activa na decisão sobre a direção que essas políticas deveriam tomar. No Brasil, sob programas de orçamentação participativa mandatada, as assembleias locais juntam-se para decidir sobre as despesas em determinadas áreas. As prioridades são passadas para os concelhos de orçamentação eleitos, a um nível mais elevado, que tomam decisões adicionais acerca da orçamentação. À semelhança, em Kerala, grama sabhas (assembleias municipais) reúnem-se para falar sobre as prioridades locais da política que, de seguida, são incluídas nos planos de desenvolvimento das instituições de governação progressivamente mais elevadas.<sup>144</sup>

Têm sido dispendidos relativamente poucos esforços na aplicação de estratégias tais como essas na área da segurança, mas existem algumas linhas de ação claras que podem ser adoptadas para se moverem esforços nesse sentido. Em primeiro lugar, tal como ocorreu em Medellín, os esforços de realização da orçamentação participativa podem servir como um sistema através do qual os pareceres dos combatentes desmobilizados possam ser introduzidos no sistema político. Tais negociações no terreno entre os diferentes actores locais até podem criar condições que, sob circunstâncias ideais, até podem ajudar a reintegrar os grupos e desenvolver soluções aos conflitos locais. Em segundo lugar, com base nisso, os grupos locais podem-se inserir nos esforços de mediação dos conflitos. Criando assembleias municipais com o patrocínio e apoio do governo, pode ajudar a juntar as comunidades no sentido de construir o consenso local sobre questões de justiça e segurança, ajudando-as a reduzir o crime local. Em terceiro lugar, não existe motivo para que uma parte do orçamento de segurança local não poderia ser colocada à disposição dos residentes da vizinhança. Por exemplo, uma parte do orçamento para a prevenção à criminalidade podia ser gasta de acordo com os desejos dos comités de realização de orçamentos locais. Finalmente, a polícia e outros oficiais do governo a trabalharem na área da segurança, podiam fazer apresentações nas reuniões de orçamento participativo, onde poderiam contribuir com a sua experiência para ajudar os grupos locais decidir sobre a melhor forma de aplicar a sua parte do orçamento local para melhorar a segurança.

---

143 Para uma síntese mais alargada do desenvolvimento de programas de governação participatória, ver Archon Fung e Eric Olin Wright eds., *Aprofundar a Democracia: As Inovações Institucionais na Governação Participativa Mandatada* (Londres, Verso, 2003).

144 Ver T. M. Thomas Isaac e Patrick Heller, “Democracia e desenvolvimento: o planeamento descentralizado de Kerala”, em *Aprofundar a Democracia: As Inovações Institucionais na Governação Participativa Mandatada*, Archon Fung e Eric Olin Wright, eds. (Londres Verso, 2003), pp. 78-80.

## D. As organizações de guarda (polícia) local

Em algumas regiões onde uma força policial nacional ou do Estado tiver responsabilidade primária pela execução da lei, os governos autárquicos estabelecem uma força de guarda ou policial alternativa, muitas das vezes não armada, que é a principal responsável por implementar os decretos ordinários e pela proteção dos espaços públicos e edifícios directamente sob o controlo do governo local, incluindo a Prefeitura, escolas e parques. Embora a gama actual dos poderes de policiamento desses tipos de força, por vezes, seja muito limitada, elas possuem, frequentemente, acesso a muitos dos recursos necessários para prevenir aos crimes, já que as ferramentas de prevenção se encontram nas mãos do governo local.

Tais forças, que normalmente não estão armadas, têm capacidade para desempenhar papéis inovadores na segurança do espaço urbano, porque possuem o mesmo tipo de visão da segurança que os oficiais autárquicos. Por sua vez, os oficiais podem contratar numa gama de actividades preventivas tais como a educação e a conscientização ao nível escolar, a constituição, supervisão e apoio de grupos de vigilância das vizinhanças, a participação em reuniões de planificação urbana e o trabalho junto dos utilizadores e gestores dos espaços públicos, para assegurar aspectos tais como a iluminação das ruas e o podar da folhagem, de forma a criar espaços mais seguros.

Por serem constituídas por agentes fardados, essas forças desempenham um papel de ligação importante entre os diferentes sectores da governância. Podem ajudar ainda a salientar as preocupações da polícia Estadual ou nacional, trazendo-as à atenção das autarquias locais e os residentes da cidade. Também podem ajudar a transmitir as preocupações dos autarcas urbanos aos agentes da polícia ao nível Estadual e federal. Talvez o mais importante de tudo é que a força pode procurar implementar técnicas de prevenção inovadora que os principais funcionários de implementação da lei, por si só, não conseguiriam implementar. Os recursos à disposição destes oficiais são susceptíveis de prover a cidade com capacidades para o empreendimento de programas de pesquisa, de modo a entender os pontos quentes do espaço urbano e as preocupações dos residentes, e para elaborar respostas aos assuntos com que se vêem a braços.

Esses tipos de organizações foram montados em diversas localidades no Brasil, em Burkina Faso e na República Unida da Tanzânia. Embora esses tipos de grupos encerrem a possibilidade de novas estratégias para gerir o espaço urbano, têm-se visto confrontados com muitos dos mesmos problemas que as organizações tradicionais da polícia. Será necessário haver supervisão desses grupos para garantir o seu bom funcionamento.

## E. Grupos de vigilância comunitária

Uma outra estratégia para a colaboração entre as autoridades Estatais, a polícia e a sociedade mais ampla passa pela formação de organizações de segurança locais e o apoio às mesmas. A relativa falta de eficácia do policiamento nalgumas cidades de rendimento baixo e médio, tem levado ao surgimento de grupos que procuram garantir a ordem nas suas próprias vizinhanças com patrulhas regulares e a apreensão dos autores de crimes. Ao criarem uma presença local que inibe a ocorrência do crime e construir canais através dos quais as comunidades podem desenvolver soluções locais relevantes aos problemas do crime, os grupos podem ser extremamente eficazes em ajudar a reforçar a lei nas situações onde existem poucos recursos da polícia. Podem

igualmente actuar como um canal importante através do qual os residentes possam exprimir as suas preocupações à polícia e que a própria polícia possa empregar para executar novas estratégias de aplicação da lei. O seu trabalho pode ajudar a desenvolver o conhecimento local e, em conjunto com a polícia, podem ajudar a aplicar esse conhecimento para controlar o crime local. Além disso, os grupos também podem tomar parte nas comissões de urbanização que ajudam com o mapeamento e produzem espaços que são, por natureza, mais seguros.

Contudo, mesmo os grupos bem organizados e bem sucedidos de vigilância comunitária enfrentam, por vezes, desafios muito sérios, podendo, inclusivamente, revelarem-se prejudiciais mesmo para a justiça e o estado de direito. Um exemplo disto é o *Sungu-sungu* da República Unida da Tanzânia. Estas organizações, que foram formadas inicialmente fora da lei estadual, mas eventualmente legalizadas através de um estatuto de milícias, tiveram algum sucesso em controlar o crime em certas partes do país. Os esforços foram bem-sucedidos como consequência da área metropolitana de Dar es Salaam, onde tais grupos têm vindo a trabalhar em colaboração estreita com a polícia.<sup>145</sup> Por outras palavras, as milícias *Sungu-sungu* foram responsáveis por colocar nas ruas mais agentes responsáveis pela aplicação da lei.

Mesmo assim, os grupos têm sido acusados de fazerem julgamentos sumários e de não respeitarem o estado de direito. Estes grupos e outras milícias da República Unida da Tanzânia podem colocar desafios significativos ao estado de direito se não forem administrados e coordenados de uma forma eficaz pela polícia.<sup>146</sup> Muito embora os grupos de vigilância local possam providenciar uma ajuda importante à polícia, são obrigados a operar dentro da lei e em apoio às actividades mais alargadas da polícia.

## F. Políticas urbanas integradas e a polícia

A discussão acima sugere que controlar a desordem ao nível das grandes cidades envolve incluir a polícia em discussões mais alargadas sobre a política. Embora o papel principal da polícia permaneça o esforço diário de aplicação da lei e a investigação, a polícia tem um papel a desempenhar também nas discussões em torno da estrutura dos espaços urbanos. Deve haver uma contribuição por parte da polícia e o Corpo de Bombeiros, no planeamento urbano e a administração em grande escala. Além disso, a polícia tem um papel a desempenhar também ao nível local nas considerações sobre as alterações aos decretos aplicáveis às vizinhanças, nas mudanças aos parques e na introdução de licenças comerciais. É essencial haver consultas contínuas com a polícia a estes níveis para se desenvolverem práticas urbanas que protejam adequadamente a população.

Contudo, a polícia deve ter cuidado em não ultrapassar os limites da sua experiência. O papel da polícia não é para ditar o modo como os eleitos deveriam construir os espaços urbanos, ou decidir se o indivíduo tem direito ou não de se expressar. Mas sim, reforçar a lei de uma forma eficaz e

---

145 UN-Habitat, relatório sobre assuntos do crime e policiamento em Dar es Salaam, República da Tanzânia, focando os grupos de vigilância da vizinhança (“*Sungusungu*”), apresentado na primeira conferência subsariana sobre o policiamento executivo, Associação Internacional dos Chefes da Polícia, Durban, África do Sul, 27-30 Agosto de 2000, pp. 41-49. Disponível de [www.unhabitat.org/downloads/docs/1825\\_12883\\_sungusungu.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1825_12883_sungusungu.pdf).

146 Iniciativa do Commonwealth sobre os Direitos Humanos, *A Polícia, o Povo, as Políticas: Prestação de Contas da Polícia da Tanzânia* (Nova Deli, 2006), pp. 20-21.

contribuir com a sua perícia para o controlo do crime junto dos funcionários da Câmara Municipal e os grupos que trabalham para tornar a cidade mais segura. A polícia poderá ter que desenvolver perícias especiais nas relações com a comunidade para conseguir prestar apoio a estes tipos de esforços, ao mesmo tempo que trabalha no sentido de participar em discussões ao nível local.

Uma componente deste planeamento passa pelo trabalho em conjunto entre a polícia e os administradores da cidade, para atingir resultados na área da segurança. A polícia e os dirigentes da cidade precisam de utilizar informação sobre a cidade para determinarem as melhores políticas a implementar. Os dados permitem à polícia decidir quais são as ideias que funcionam.

O papel da polícia nas parcerias locais, todavia, ultrapassa isso. A polícia também trabalha com as autoridades locais em assuntos como a prevenção a perturbações públicas e o reforço das leis e os decretos internos. Estes esforços exigem bons relacionamentos profissionais entre a polícia e os oficiais locais, assim como uma noção clara entre a polícia acerca do modo como esses esforços podem contribuir para uma segurança pública mais alargada. “As janelas quebradas” aproximam-se ao policiamento sugerem que o policiamento rigoroso de incómodos públicos e o reforço das ordenações possam contribuir a manter um baixo ambiente do crime. A polícia, contudo, precisa de ser cuidadosa ao levar a cabo estas actividades dos tipos. A polícia deve colaborar com as autoridades locais, mas igualmente precisa de estar certa que estes esforços constituem um uso eficiente de recursos da polícia.

A aplicação de uma boa política sobre o policiamento e o cumprimento de decretos locais, envolve o trabalho com grupos organizados da sociedade civil, assim como o Estado. Muitas das vizinhanças das cidades têm associações cívicas bem organizadas. Isto é especialmente verdade de vizinhanças construídas de maneira informal que vivem à margem da lei e são dependentes sobre estruturas reguladoras autónomas para a resolução de conflitos locais. Em casos tais como esses, é essencial haver colaboração entre a polícia e os grupos cívicos locais, para a manutenção dos padrões básicos da ordem e de modo a garantir a conformidade com as leis internas da cidade. Isto envolve reuniões regulares com os líderes locais e, sob algumas circunstâncias, o uso de intermediários para ajudar nas negociações. Estes esforços podem ajudar a construir o apoio social para a execução dos decretos da cidade, e também conseguem criar condições que ajudam a polícia nos seus relacionamentos com os cidadãos ao longo do tempo.

## G. Preocupações regionais

As condições administrativas e de policiamento variam substancialmente entre as regiões, por dentro das regiões e até ao nível dos próprios países e cidades específicas. Conforme foi mencionado anteriormente, muitas das teorias, abordagens e estratégias analisadas no *Manual* abriram caminho nas cidades da América do Norte e a Europa Ocidental. As tentativas de execução desses esforços têm que funcionar em contextos regionais, nacionais e municipais específicos. O que se segue é um exame de algumas das considerações regionais importantes a ter em conta à medida que as forças policiais procuram desenvolver estratégias eficazes para o policiamento urbano.

Durante o último quarto do século passado, a América Latina e as Caraíbas viveram uma crise dramática de segurança do cidadão, provocada pela transição dos regimes autoritários para a governância democrática, devido a problemas graves de desigualdade de rendimentos e a expansão rápida da indústria andina da cocaína, entre muitos outros factores dinâmicos e impulsio-

nadores. O tipo de contrabando internacional de narcóticos praticado é o assunto principal em casos tratados pela justiça penal da região. Colômbia, por exemplo, é um produtor de cocaína e historicamente um centro importante da sua comercialização, levando a violência tanto em zonas rurais e urbanas. O Brasil e a Jamaica são os dois lugares principais de transbordo de drogas ilícitas para África, a Europa e os Estados Unidos. Aqui, cidades com facilidades portuárias importantes são transformadas em centros de violência ligados ao comércio ilícito da droga, disassociado dos processos de crimes e conflitos rurais. Por fim, o México é o principal local das operações de contrabando terrestre para os Estados Unidos, com o crime nesse país centrado no controlo dos corredores e as cidades centrais ao controlo desses corredores.

A América Latina, apesar de tudo, tem sabido manter as instituições do Estado em situação relativamente robusta, capazes de recolher impostos e entregar serviços sociais básicos aos cidadãos. A polícia continua a seguir algumas das práticas autoritárias das eras precedentes, mas a maioria das organizações de policiamento estão a provar que, pelo menos em certos casos limitados, podem executar eficazmente as reformas da política. Os oficiais da polícia e do governo têm a capacidade e os recursos necessários para desenvolver novas técnicas de gestão eficazes, e para executar as políticas e os programas novos de modo a beneficiarem a população. Na área do transporte, por exemplo, algumas cidades latino-americanas já abriram caminho com inovações aos sistemas de transporte rápido de autocarro que têm sido influencias por todo o mundo.<sup>147</sup>

Tudo isto sugere que muitas das forças policiais latino-americanas têm capacidade para executar grande parte das sugestões contidas no *Manual*. Contudo, há dois problemas graves que parecem interferir com a eficácia da reforma. O primeiro é a falta de consenso político para as reformas. Nenhum esforço terá êxito sem alguma espécie de aliança consistente a favor da reforma. A polícia não poderá forjar os laços de que precisa com as agências Estatais e a sociedade civil se o seu papel for considerado como sendo limitado às ações repressivas favorecidas por alguns grupos no governo. Pior ainda, se os oficiais da polícia acreditarem que as eleições podem mudar radicalmente a política de segurança, é pouco provável que se consigam reformas substanciais devido ao medo que os oficiais eleitos têm que tal só se poderia traduzir em impacto negativo para a sua posição após as eleições. O segundo problema é que uma desigualdade substancial e os níveis elevados do crime organizado criaram situações em muitos países da região que fizeram com que alguns grupos criminosos ganhassem controlo de vizinhanças ao nível das cidades principais. Embora tal situação possa variar ao longo do tempo de um país para outro e de cidade para cidade, impede substancialmente a capacidade da polícia de actuar em determinadas áreas e desenvolver laços estreitos com a população local que poderiam ajudar a empreender tentativas de segurança inovadoras. A polícia precisa de encontrar soluções especiais para tratar estes problemas particulares como parte da execução de novas reformas da segurança urbana nalgumas áreas.

A Ásia é uma grande e diversificada região. Inclue alguns países muito ricos mas também outros muito pobres e possui uma surpreendente gama de sistemas políticos. Por isso, não é possível escrever sobre Ásia, a certos níveis, como se de uma unidade se tratasse. Não obstante, existem certas questões importantes a ter em conta ao falar-se sobre o policiamento urbano. Em primeiro lugar, a maior parte das nações asiáticas possui Estados funcionais e sistemas de policiamento, mesmo com variações substanciais na eficácia das suas respectivas forças. Em Singapura e algumas zonas na Índia, foram empreendidos substanciais esforços

147 Elisabeth Rosenthal, “Pouco a pouco: os autocarros podem assistir na luta climática em cidades pobres”, *New York Times*, 9 July 2009. Disponível de [www.nytimes.com/2009/07/10/world/americas/10degrees.html](http://www.nytimes.com/2009/07/10/world/americas/10degrees.html).

inovadores para garantir a segurança do espaço urbano. Há um número de modelos regionais passíveis de se aplicarem para o desenvolvimento do tipo de política sobre o policiamento que aparece discriminado no *Manual*, noutras das cidades asiáticas. Em segundo lugar, tal como acontece com a América Latina, grande parte dos casos locais do crime é conduzido por factores transnacionais tais como o tráfico mundial ilícito das pessoas e a droga. Estes problemas contribuem para toda uma série de outros problemas urbanos locais a que a polícia se vê obrigada a responder.

África, tal como a Ásia, experimenta condições substancialmente diferentes através das suas variadas subregiões. No pensamento do policiamento, é essencial considerarem-se diversos factores críticos. O primeiro é a considerável fraqueza das estruturas do Estado, mais especialmente a sul do Sara. Em consequência disso, actores informais, tais como organizações locais de auto-proteção, grupos de vigilantes e cartéis de proteção, empreendem papéis substanciais de policiamento. Nalguns casos, relacionamentos formais até emergiram entre a polícia e estes grupos. Tais tipos de ligações são extremamente complexas e, sempre que surgirem sob circunstâncias tais como aquelas que se encontram em determinadas regiões do mundo, até podem revelar-se mesmo politicamente destabilizantes. Não obstante esse ponto, sempre que existirem circunstâncias como essas, a polícia terá necessidade de compreender como contratar e trabalhar com as organizações de modo a controlar eficazmente o crime nos espaços urbanos. Em segundo lugar, grande parte de África Subsariana tem vivido níveis variáveis de conflito civil ao longo dos últimos 20 anos. Na região do corno de África e partes de África Ocidental, os conflitos danificaram substancialmente a infra-estrutura urbana. Noutras partes de África, o planeamento do Estado não se manteve a par das migrações dramáticas para as áreas urbanas, o que tem originado grandes áreas de habitação informal. Deve ser claro à polícia que opera sob essas circunstâncias que estratégias para o uso do planeamento urbano para controlo do crime terão necessariamente que se adaptar de uma forma substancial às circunstâncias locais. Em terceiro lugar, as tensões agravadas entre grupos em determinadas partes da região, como consequência das diferenças linguísticas e políticas, e das migrações e deslocamentos devido à guerra civil. A polícia precisa de estar ciente das diferenças locais e como interagir de uma forma construtiva com aquelas diferenças para promover a segurança urbana. Em quarto lugar, os problemas infra-estruturais podem dificultar o registo preciso dos crimes e a compreensão do local de ocorrência dos mesmos. Isto pode criar dificuldades para a polícia na recolha dos dados sobre o crime e ao avaliar o sucesso das políticas. Por fim, África, tal como acontece com outras regiões, sofre de problemas substanciais com crimes transitórios tais como o tráfico ilícito da droga e o contrabando de diamantes de conflitualidade, que contribuem para problemas locais do crime.

## H. Conclusões

Lidar com o policiamento nas áreas urbanas envolve interagir com as instituições políticas locais e nacionais no contexto de uma dinâmica regional particular. A polícia que trabalha no desenvolvimento de estratégias inovadoras para proteger os sítios urbanos, precisa de encontrar formas de trabalhar com os oficiais locais na execução de programas, sob condições existentes nas cidades onde trabalha. Trata-se de um processo complicado e colaborador, empreendido com outros oficiais e grupos da sociedade civil. As questões chave abordadas neste capítulo, são resumidas na Caixa 16.

**CAIXA 16. ASSUNTOS CHAVE ABORDADOS NO CAPÍTULO VII**

- O significado do consenso político na reforma dos esforços
- O papel dos guardas locais na reforma
- O papel da polícia e outros actores nas reformas integradas de segurança





## VIII. Conclusões: lições chave sobre o policiamento dos espaços urbanos

O *Manual* aborda um grande número de assuntos e práticas. As diretrizes fornecidas devem ser aplicadas dentro das limitações mais amplas estabelecidas pela lei nacional e os padrões das Nações Unidas, bem como das normas de prevenção à criminalidade e a justiça criminal. O Capítulo VIII apresenta as lições mais salientes escolhidas dos capítulos anteriores para uso por parte da polícia e outros oficiais de Governo nos seus esforços para promover a segurança pública urbana.

### A. Contexto do policiamento urbano em países de rendimento baixo e médio (capítulo I)

#### Lição 1

As cidades em países de rendimento baixo e médio enfrentam desafios significativos da segurança pública. O crescimento demográfico rápido, os recursos escassos do governo, o desenvolvimento urbano desorganizado, uma história de policiamento abusivo e a falta de confiança no governo são factores contribuintes para a expansão dos problemas do crime em muitas áreas urbanas em todo o mundo.

#### Lição 2

Para melhorar o controlo e a prevenção ao crime, as autoridades Estatais devem estabelecer relacionamentos entre a polícia e outras instituições do Estado a fim de incorporar eficazmente os problemas de segurança em esforços mais amplos do governo. Estas políticas dinâmicas e integrativas têm ajudado comprovadamente a controlar a criminalidade ao nível das cidades, em toda a parte do mundo. As medidas preventivas ajudarão a incorporar eficazmente a segurança na disposição de políticas da cidade, incluindo no projecto do espaço urbano e os esforços para promover a participação da cidadania no governo. Para facilitar esta colaboração, a polícia deve integrar comissões urbanas que tomam decisões sobre o uso e projecto dos espaços, de modo a poder contribuir a sua experiência para a construção de um ambiente urbano que seja conducente à redução do crime. À semelhança, os projectistas urbanos deveriam contribuir para as discussões sobre a segurança, desenvolver os relacionamentos com a polícia e ser envolvidos em

comissões e comitês que discutam a segurança pública urbana. A colaboração entre a polícia e os actores cívicos (as comunidades) é essencial. Tais esforços irão ajudar a desenvolver estratégias preventivas que possam garantir a segurança e proteger os direitos da cidadania.

## B. O policiamento dos espaços urbanos e lugares públicos: tendências e práticas da actualidade (capítulo II)

### Lição 1

O policiamento tradicional com base nos incidentes, frequentemente, é conceptualmente inadequado para lidar com situações tais como aquelas com que se deparam os agentes de implementação da lei ao nível de muitas cidades. A ação de levar a cabo investigações e se executar uma ordem depois da ocorrência de um crime, não é uma forma eficaz de controlar o crime na maioria dos exemplos fornecidos acerca das áreas urbanas complexas do século XXI, por vários motivos. Em primeiro lugar, em situações onde existe um baixo nível de confiança pública na polícia, essas estratégias só podem agravar os problemas, por terem o efeito de afastar a população da polícia. Em segundo lugar, em espaços urbanos complexos com forças policiais relativamente sub-financiadas, a polícia não consegue seguir os criminosos a par e passo usando só as abordagens com base nos incidentes. Haverão sempre mais crimes do que a polícia poderá investigar. Uma estratégia mais eficaz e eficiente de controlar o crime prende-se com o desenvolvimento de medidas preventivas que incorporem uma colaboração social mais ampla. Por fim, as tácticas repressivas provavelmente associadas ao policiamento com base nos incidentes, têm tendência a alienar a população e a minar a legalidade. Isto é especialmente verdade das políticas do policiamento que consideram a repressão e o abuso como uma chave significativa para a resolução dos problemas do crime. Isto tem o efeito de diluir a capacidade da polícia para desenvolver relações positivas com a sociedade e, em última análise, até pode criar uma espiral de diminuição de confiança na polícia e a subida correspondente do crime.

### Lição 2

É imperativo que os agentes policiais empreguem estratégias dinâmicas para controlar o crime. O *Manual* aborda uma série de estratégias desse tipo, incluindo :

(a) **O policiamento com base comunitária.** Trata-se de uma estratégia cujo enfoque é o desenvolvimento de laços entre a polícia e os cidadãos principalmente na recolha de informação e o desenvolvimento de estratégias colaborativas para abordar as preocupações locais sobre o crime. Há uma variedade de estratégias que existem sobre a abordagem geral de orientação comunitaria, incluindo o estabelecimento de fóruns locais formais para ajudar a polícia a participar em conversações com os residentes locais sobre os problemas do crime e a encontrar soluções para os problemas locais; montar uma organização de vigilância da vizinhança ligada à polícia; ou estabelecer o policiamento do sector ou de proximidade, onde a polícia é colocada no terreno em determinadas zonas para desenvolver ligações com a área e a população local. Ao mesmo tempo, os programas de policiamento de orientação comunitaria podem igualmente incluir programas sociais do governo mais elaborados e com uma maior amplitude que procuram trabalhar com a população para impedir o crime, proporcionando serviços à população. Um

bom exemplo disto é o programa Fica Vivo! Em Belo Horizonte, Brasil. É importante pensarmos que o policiamento eficaz da comunidade existe lado a lado com outros esforços participativos da governação. Por fim, o sistema koban japonês é um exemplo interessante do policiamento da comunidade que opera através da presença de postos da polícia cobrindo áreas pequenas, onde a polícia é encarregada de mapear as ruas e manter o contacto chegado com a comunidade;

**(b) O policiamento com orientação nos problemas.** Esta estratégia emprega técnicas de análise para ajudar a polícia a compreender os problemas do crime e a desenvolver soluções que possam ajudar a impedir ao crime. A técnica principal na base da estratégia faz uso da exploração, a análise, a resposta e a avaliação (SARA). No fundo, a estratégia procura desenvolver uma compreensão profunda de um problema específico do crime através do estudo empírico do problema. Prende-se com o trabalho independente da polícia e o trabalho em conjunto com interessados locais, para desenvolver conhecimentos sobre a natureza de um problema de crime específico, e procura desenvolver soluções tanto com enfoque policial e através de uma base de colaboração preventiva. O policiamento com orientação nos problemas procura entender a estrutura oportunista do crime, desenvolvendo soluções para o problema através de aplicação da tecnologia, o uso de efectivos da polícia, a re-estruturação de espaços locais e o desenvolvimento de laços junto da comunidade, para promover ações do foro cívico que possam servir para controlar o crime. Bons exemplos desta abordagem incluem os esforços para melhorar a segurança dos parques;

**(c) Medidas de policiamento criadas com base na informação.** Esta estratégia concentra-se na recolha de informação na tentativa de empregar os recursos policiais no controlo da criminalidade.

## C. Melhorar o policiamento dos espaços urbanos: Estratégias da polícia nos diferentes tipos de espaços urbanos (capítulo III)

### Lição 1

O conhecimento técnico do policiamento é vital para as reformas. Tal conhecimento inclui a perspicácia para determinar que os tipos de espaços urbanos fornecem o pano de fundo ideal para tipos específicos de crime e que aqueles tipos de crime variam de acordo com a hora do dia/noite e a estação do ano. A polícia deve trabalhar com os peritos relevantes de outras áreas do governo, incluindo a área académica, para desenvolver o seu conhecimento sobre a distribuição do crime. À medida que a polícia vai desenvolvendo esse conhecimento, mais capacidade terá para desenvolver melhores políticas para impedir o crime. As intervenções podem incluir (a) a distribuição de recursos da polícia através de uma área; (b) relações entre a polícia e a população; e (c) gestão, estrutura e controle de um espaço.

### Lição 2

As técnicas de prevenção à criminalidade situacional formam a base de muitas das estratégias contemporâneas de controlo à criminalidade. Esta abordagem sugere que entender as interações entre a polícia, os gerentes de espaços públicos, os criminosos e as potenciais vítimas do crime,

é crítico para compreender a melhor maneira de controlar o crime. Nesta perspectiva, o crime acontece porque estão reunidas as oportunidades para a sua ocorrência. Ao abordar a questão dos crimes no âmbito dos espaços públicos, a polícia deve contratar com os gerentes daqueles espaços, com o intuito de trabalhar para manter as circunstâncias que limitam o crime, por exemplo através de aparar as sebes e manter uma iluminação adequada. A polícia deve trabalhar com os utentes daqueles espaços para tranquilizar as pessoas sobre questões de segurança. Os indivíduos, grupos cívicos e oficiais devem ser envolvidos em esforços para manter os espaços seguros. Responder ao crime envolve analisar os incentivos e os impedimentos criados em torno dos esforços de controlo do crime. O *Manual* fornece uma lista detalhada de 25 técnicas de prevenção à criminalidade situacional. As técnicas de prevenção à criminalidade situacional estão rigorosamente ligadas às ideias na base do conceito de prevenção à criminalidade através do desenho ambiental.

### Lição 3

A estrutura do espaço urbano contribui para a segurança pública. A prevenção da criminalidade através do projeto ambiental fornece uma estrutura que contempla a forma como a re-estruturação do espaço urbano pode ajudar a controlar o crime. A abordagem sugere que o espaço urbano pode ser projetado de modo a minimizar o crime, promovendo, entre outras coisas, a vigilância natural e a manutenção dos espaços. Melhorias à segurança, segundo esta abordagem, surgem não tanto de uma aplicação rigorosa de decretos menores, mas através de esforços a longo prazo para construir e manter espaços desencorajadores do crime e que incentivem à responsabilidade do cidadão. Para conseguir isto, a polícia deve trazer a sua experiência para as comissões de planeamento urbanístico, e os gerentes de espaços e os projetistas urbanos devem participar em comissões urbanas que abordem a segurança pública. O *Manual* fala sobre alguns dos princípios associados ao uso eficaz do projeto ambiental na prevenção à criminalidade.

### Lição 4

A teoria das “janelas quebradas” é uma abordagem de controlo ao crime que fornece introspecções importantes sobre o papel da aplicação da lei e o controlo rigoroso do crime nos espaços urbanos. A evidência sugere que a abordagem é frequentemente mal-interpretada para significar o policiamento repressivo, em cidades onde os cidadãos estão submetidos a crises de segurança. O mais importante, segundo a evidência, é que, embora a abordagem das “janelas quebradas” possa contribuir para o controlo do crime, sempre funciona melhor quando é combinada com outras abordagens, tais como o policiamento com base comunitaria, o policiamento orientado nos problemas, as medidas de policiamento criadas com base na informação e a prevenção à criminalidade através do desenho ambiental.

## D. O policiamento eficaz dos lugares públicos (capítulo IV)

### Lição 1

Os tipos diferentes de espaços produzem tipos diferentes de crime, exigindo tipos diferentes de respostas da polícia, adequadas aos desafios específicos em causa.

## Lição 2

Os tipos diferentes de espaços urbanos produzem tipos diferentes de desafios à segurança pública. As cidades consistem de uma gama de tipos de áreas diferentes, incluindo áreas residenciais e comerciais, parques, escolas e vias de transporte. Existem muitas áreas de uso misto nas cidades e, nessas áreas, a mistura de actividades tem influência sobre os parâmetros e tipos de actividade criminal diferentes passíveis de afectarem esse espaço.

## Lição 3

As favelas exigem estratégias de policiamento particulares em consequência dos desafios específicos que enfrentam. A confiança pública no Estado é frequentemente muito baixa em áreas tais como essas e, muitas das vezes, os residentes estão a ocupar ilegalmente a terra. É importante que as autoridades Estatais tentem estabelecer comunicação com os residentes de

comunidades tais como essas de modo a poderem desenvolver relacionamentos melhores. A polícia frequentemente é a ligação principal que os residentes dessas áreas têm com o governo. Infelizmente, isto contribui muitas das vezes para o mau relacionamento entre os residentes e o governo. A presença da polícia nestas áreas, contudo, pode servir para melhorar as relações entre o Estado e a comunidade, já que a polícia pode tomar ações que visem melhorar o contato com os residentes.

No Rio de Janeiro, por exemplo, a polícia actua como um ponto de contato para ajuda na resolução de problemas locais. Tratar questões de segurança em áreas tais como essas deve incluir algum tipo de estratégia de policiamento comunitário. Procurar uma estratégia mais forte para a entrega de serviços é essencial para melhorar o policiamento dessas áreas. A polícia deve procurar estabelecer contatos com os negócios locais. Os funcionários da câmara devem trabalhar para melhorar as condições totais de segurança das vizinhanças, tratando os problemas da construção, os deslizamentos de terras e a alimentação precária. Os Estados devem investir em esforços para ajudar os residentes a aceder ao mercado de trabalho. Resolver problemas nessas, ou outras, áreas, exige a coordenação a longo prazo entre a polícia e as demais agências governamentais.

## Lição 4

Resolver os problemas do crime nas diferentes áreas implica a participação junta da polícia e os interessados locais. Grupos diferentes utilizam e controlam espaços em torno da cidade. Por exemplo, os administradores e as associações de pai-professor-estudante são quem dirige, e contribue para resolver os assuntos das escolas. De modo semelhante, as áreas comerciais podem ter uma variedade de unidades de negócio organizadas com diversos interesses que podem contribuir para as discussões sobre a segurança da área. Ao promover as novas políticas sobre a segurança, a polícia deve contratar com as partes interessadas locais. Os esforços podem elicitar informação importante para a polícia em relação à área, e produzir apoios necessários para a execução de novos programas de segurança pública.

## Lição 5

Os governos devem estabelecer o regulamento eficaz da segurança privada. O *Manual* aborda este ponto através do exemplo dos esforços para regular a segurança privada nos Emiratos

Árabes Unidos. Os regulamentos devem indicar claramente em que circunstâncias é que a polícia na activa pode ou não trabalhar para uma empresa de segurança privada. Devem também estabelecer claramente quem é que pode ocupar esses cargos e quais as exigências mínimas a respeito da formação e as condições de trabalho, a fim de assegurar que estão a desempenhar o seu trabalho de uma forma eficaz e que respeitam os direitos dos cidadãos.

## Lição 6

Certos grupos em risco elevado de vitimização, tal como mulheres e crianças, exigem atenção especializada ao nível dos programas de prevenção à criminalidade. Muito embora as mulheres e crianças possam frequentar os mesmos espaços que os outros membros da população, as ameaças específicas que enfrentam exigem frequentemente políticas que incidam sobre o seu bem estar. Um exemplo disto é o programa Deli Seguro, que procura aumentar a sensibilização a respeito da perseguição das mulheres nos sistemas de transporte.

## E. Melhorar a prática, a supervisão e a avaliação do policiamento (capítulo V)

### Lição 1

As estratégias da polícia devem ser consistentes com os padrões e as normas das Nações Unidas sobre a prevenção à criminalidade e a justiça criminal. O capítulo faz referência ao código de conduta para os agentes policiais.

### Lição 2

Há sete atributos de espaços mais seguros. Esta abordagem pode ser usada como ferramenta nas estratégias de entrega de uma segurança urbana mais eficaz. Estes atributos são: o acesso e movimento; a estrutura; a fiscalização; a posse; a proteção física; a actividade; e a gestão e a manutenção.

### Lição 3

A avaliação é essencial no desenvolvimento de políticas eficazes. O capítulo delinea os conceitos chave na avaliação de estratégias de aplicação da lei, com o enfoque sobre os diferentes medidores/índices que os agentes da autoridade e outros oficiais podem usar para medir o desempenho.

### Lição 4

A responsabilização é crítica para o bom policiamento. A polícia deve ser responsável perante os demais administradores públicos e a sociedade em geral. O capítulo diferencia entre a supervisão interna das actividades da polícia por outros actores na cadeia hierárquica de comando e a supervisão externa por organizações e actores no exterior da cadeia de comando. Estes podem incluir grupos da sociedade civil ou outros actores burocráticos do Estado.

## F. Revisão da escolha de boas práticas em África e na América (capítulo VI)

### Lição 1

O policiamento eficaz envolve não apenas desenvolver políticas, mas também organizar alianças e recursos locais para apoiar as reformas a longo prazo. Tais alianças são políticas bem como cívicas. Ao nível político, reformas substanciais da polícia podem envolver um consenso entre os principais actores políticos que controlam o policiamento ao nível municipal. Isto pode envolver um acordo entre qualquer partido, ou acordos entre executivos aos níveis local, regional ou nacional do governo, dependendo da forma como o controlo da polícia é administrado nos diferentes escalões. O consenso político permite a originação eficaz dos esforços de reforma, garante que a polícia irá poder apoiar as reformas de uma maneira eficaz e confortável, e cria a base para a colaboração nas reformas entre as agências governamentais.

Do lado cívico, a reforma irá depender dos relacionamentos positivos entre os diferentes segmentos da sociedade civil, incluindo os académicos, os grupos cívicos e os líderes nas áreas de ação.

### Lição 2

A polícia precisa de contratar com os actores sociais sobre esforços de prevenção à criminalidade. O policiamento tem um papel central na produção da ordem social, embora só se possa conseguir produzir essa ordem de uma forma positiva através da contratação entre a polícia e os actores sociais. A confiança e o apoio do público para tais esforços são cruciais para o sucesso das reformas.

## G. O papel da polícia na planificação e gestão de espaços urbanos mais seguros (capítulo VII)

### Lição 1

São essenciais domínios de experiência para além do policiamento a fim de se poderem desenvolver estratégias que promovam a segurança do cidadão. As estratégias discutidas no *Manual* envolvem a aplicação de tipos diferentes de conhecimentos e a análise de esforços para impedir ao crime, incluindo a construção do conhecimento local, bem como conhecimentos técnicos e estatísticos sobre o crime, como solução para os problemas de âmbito local e urbano. Tal conhecimento vai além do domínio da perícia da polícia. As áreas de especialização e conhecimento exigidas incluem, embora não sejam limitadas a, outros actores no sistema judicial criminal, tal como os investigadores forenses, os promotores de justiça, os juizes, os actores no sistema de justiça juvenil, os oficiais de instituições prisionais e prisão preventiva e os oficiais de liberdade condicional e de reinserção social. Esta experiência pode igualmente envolver a colaboração com actores fora do sistema judicial criminal, tal como projectistas, os responsáveis pela saúde pública, administradores de escola, geógrafos, gerentes de parques, mercados e a construção, académicos especializados no controlo do crime e outros actores da sociedade civil, incluindo

organizações e grupos não governamentais de activistas, líderes locais e associações das vizinhanças, associações empresariais e sindicatos de táxi e condutores de autocarro, grupos de utentes dos parques e protectores do meio-ambiente, bem como as associações escolares de pais e professores.

## Lição 2

As forças de guarda local, por vezes apelidadas de polícia municipal, podem desempenhar um papel importante nas políticas preventivas e os esforços de segurança do cidadão. Tais entidades, que normalmente não estão armadas, encontram-se geralmente envolvidas no planeamento e guarda dos espaços sob o controlo dos governos autárquicos. Como tal, são diferentes das forças policiais nacionais ou do Estado que empreendem funções de policiamento preliminares. As forças municipais podem ter um papel complementar, frequentemente desarmado, permitindo-lhes ajudar na negociação dos relacionamentos entre os governos e a polícia urbana, e também podem-se encontrar numa situação boa para tomar a liderança no desenvolvimento de políticas preventivas nas áreas urbanas. Oferecem uma oportunidade importante à inovação urbana de segurança, podendo desempenhar um papel significativo na incorporação de problemas sobre a segurança nos objectivos de planeamento urbanístico. Por terem relações chegadas com os governos autárquicos, podem, tal como aconteceu com o Rio de Janeiro, ter papéis importantes a desempenhar em desenvolver estratégias de prevenção à criminalidade que focalizem as crianças matriculadas nas escolas do governo sob controlo da cidade. O Brasil e Burkina Faso oferecem exemplos deste tipo de estratégia.

## Lição 3

É essencial haver a contratação a todos os níveis para se produzir uma política boa. Isto inclui a contratação através dos diferentes estratos de governo, entre o governo e o sector privado e entre o governo e a sociedade civil. Estes tipos de contratação diferentes podem ajudar a construir o consenso social e político em apoio das reformas e assegurar o financiamento adequado para as políticas de reforma.







# UNODC

Escritório das Nações Unidas  
sobre Drogas e Crime

**United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)**

**P.O.Box 30030 GPO 00100, Nairobi, Kenya**

**Tel.: (+254-20) 4658, Fax: (+254-20) 762 4263 (Safer Cities Office)**

**E-mail: [safer.cities@unhabitat.org](mailto:safer.cities@unhabitat.org), Internet: [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)**