

CIDADES E SENTIMENTO DE INSEGURANÇA: VIOLÊNCIA URBANA OU INSEGURANÇA URBANA? *

Nelson Lourenço

Reitor da Universidade Atlântica

Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade

Resumo

A violência e insegurança urbanas são, como se defende neste artigo, questões sociais centrais ocupando um espaço significativo no quadro da preocupação dos indivíduos e da vivência democrática, em todo o Mundo. A sua análise pressupõe uma leitura ampla da globalização e das dinâmicas urbanas que caracterizam a modernidade tardia nas suas dimensões social, cultural, política e económica.

Não esgotando o universo das criminalidades da sociedade actual, a violência e insegurança urbanas impõem a necessidade de um novo quadro institucional e a definição de novas políticas de segurança pública que dêem respostas à insegurança instalada no quadro da sociedade urbana. A prevenção e o combate à criminalidade e a diminuição da insegurança e do medo do crime surgem como factores essenciais ao desenvolvimento económico e social.

A análise compreensiva da relação entre a emergência do sentimento de insegurança e a evolução da criminalidade permite o conhecimento do modo como a sociedade contemporânea vive e se articula com a problemática da segurança.

1. Introdução

Nas últimas décadas – mais precisamente, a partir da primeira metade da década de 60 – a Europa e o restante mundo industrializado assistiram, com alguma *décalage* no tempo, a um aumento da criminalidade, seguido da sua diminuição ou estabilização, em muitos países, a partir do final dos anos 90. Este movimento, no entanto, não é acompanhado pela diminuição do sentimento de insegurança.

No contexto dos países em desenvolvimento a situação assume contornos bem diferentes. A violência e criminalidade urbana registam um aumento constante e constituem

* Este artigo foi publicado em E. A. Pereira Júnior, J. Francisco da Silva e Juliana Maron (org.), 2010, Um Toque de Qualidade. Eficiência e Qualidade na Gestão da Defesa Social, Belo Horizonte, Secretaria de Estado da Defesa Social. A versão publicada segue a ortografia brasileira, nesta versão manteve-se a ortografia anterior ao Acordo.

um sério constrangimento à vida dos cidadãos, com um crescente sentimento de insegurança e medo do crime (Moser, 2006). A constatação e preocupação por esta *planetarização* da violência urbana são acompanhadas pelo reduzido consenso sobre as suas causas.

A análise compreensiva destes dois processos é essencial para o conhecimento do modo como a sociedade contemporânea vive e se articula com a problemática da segurança, particularmente nos casos em que a diminuição ou estabilização das taxas de delinquência não foi acompanhada, em contexto urbano, pela diminuição do sentimento de insegurança.

A globalização e a expansão da ideologia neoliberal, acompanhada da diminuição das políticas de intervenção social, a desindustrialização e a deslocalização das indústrias (Hagedorn, 2007), a polarização das cidades e a emergência das *cidades dualistas* (Mollenkopf, Castells, 1991) e a criminalidade transnacional, são as causas referidas por muitos autores como estando na origem do aumento da violência urbana e do sentimento de insegurança. Para além das diferenças de pontos de vista, a violência urbana é apontada pela maioria dos estudiosos como um problema social dominante da sociedade urbana e global.

2. Para uma governança de segurança

Antes de entrar no tema da violência urbana e do sentimento de insegurança, é pertinente tecer alguns considerandos sobre a questão da segurança pública, uma vez que uma e outra são realidades indissociáveis.

Como tive a oportunidade de escrever em dois textos recentes (Lourenço, 2009 e 2010 b.), há hoje uma consideração partilhada de que as profundas transformações nas formas e intensidade das ameaças à segurança das sociedades contemporâneas exigem uma nova e reforçada capacidade de resposta institucional e a promoção de uma diferente cultura de segurança – não certamente de uma ideologia securitária – por parte da comunidade nacional e internacional.

Uma renovada capacidade institucional pressupõe, como é unanimemente reconhecido, a actualização dos sistemas de segurança interna, conferindo-lhe modernidade, adaptabilidade e funcionalidade diante dos desafios contemporâneos e vindouros.

Contribuir para a promoção de uma diferente cultura de segurança exige que os modelos adoptados de segurança pública sejam dotados de inteligibilidade para os actores institucionais e individuais que o integram e aos quais cabe a missão de assegurar e manter a segurança pública, nos parâmetros inerentes a uma vivência democrática. Mas exige, simultaneamente, que em todas as manifestações da vida colectiva, a segurança se revele e seja reconhecida como um bem comum valioso, para o qual todos devem ser chamados a contribuir.

Neste quadro, duas orientações são essenciais: o assegurar o reconhecimento por parte dos cidadãos da legitimidade da acção policial e alcançar um elevado nível de confiança dos indivíduos e das comunidades nas polícias. Como exemplos desta nova governança da segurança são de referir: a polícia comunitária e modelos de policiamento de proximidade enquanto instrumentos facilitadores de um melhor conhecimento recíproco *forças e serviços de segurança / população* (Oliveira, 2006); os contratos locais de segurança que permitem uma mais activa intervenção da administração local na segurança dos cidadãos.

3. Cidades e insegurança

No final dos anos 70, a problemática da segurança e a importância atribuída ao sentimento de insegurança, isto é, da apreciação subjectiva que os indivíduos fazem da segurança, emergem no quadro das preocupações sociais e assumem um lugar relevante e central do discurso político.

O Relatório *Réponses à la Violence*, elaborado por uma Comissão presidida por Alain Peyrefitte (1977), então Ministro da Justiça de França, constitui um marco desse facto. Para além da atenção prestada à pequena criminalidade patrimonial, então em aumento, o Relatório centra-se essencialmente na delinquência urbana e nas perturbações da ordem social a ela associadas. Por arrasto, emerge a questão da integração da população imigrante ou sua descendente, considerada como tendo uma ligação forte ao questionamento da ordem pública e aumento das incivildades.

Réponses à la Violence é ainda precursor da entrada no discurso político da noção do sentimento de insegurança, considerado como um elemento essencial à análise e combate da delinquência e da violência na sociedade urbana moderna: «*un sentiment d'insecurité générale est apparue*» e «*Pour suivre les tours et détours de la violence, nous avons besoins d'un fil conducteur. Nous l'avon trouvé dans le sentiment d'insecurité*» (Peyrefitte, 1977, vol. 1: 34 e 37).

Esta centralidade atribuída à questão da segurança e da ordem social e a sua associação ao sentimento de insegurança desempenha, para muitos autores, um papel relevante na actual institucionalização da problemática securitária¹. Para uma melhor compreensão desta situação retenha-se o facto, acima referido, de em toda a Europa e depois de décadas de uma estabilização em baixa, a criminalidade e a violência terem iniciado, a partir dos meados dos anos 60, um movimento ascendente muito rápido.

Este aumento da criminalidade, acompanhado de uma generalizada emergência do sentimento de insegurança, corresponde no tempo ao crescimento económico e à explosão do consumo, ao crescimento das cidades e à desagregação do tecido social urbano, à alteração dos modos de vida e, mais profundamente ainda, dos valores. Mudanças a que se associa um conjunto de indicadores de uma eventual e muito mencionada crise das sociedades ocidentais, como o enfraquecimento e a desorganização das estruturas familiares, a pobreza e a exclusão social e a toxicodpendência.

O facto de o aumento da criminalidade se ter acentuado num período de grande prosperidade económica e de criação de emprego, obriga a que se relativize a ideia de *crime e crise* formarem um par indissociável². A leitura é certamente muito mais complexa e deve associar um conjunto amplo de variáveis que vão da exclusão social, à ausência de expectativas, à quebra de mecanismos informais de controlo social e particularmente à urbanização, onde todos estes factores convergem e se potenciam.

Assim, se a modernidade em termos de geografia humana se traduz na urbanização a análise longitudinal da criminalidade evidencia a emergência de um crime urbano de natureza essencialmente patrimonial (N. Lourenço e M. Lisboa, 1998). De igual modo, as incivildades, a delinquência juvenil e manifestações mais ou menos graves de perturbação da ordem social e de afrontamento da autoridade do Estado são manifestamente actos urbanos e fortemente associados à emergência do sentimento de insegurança.

¹ Veja-se S. Roché (1993). Sobre a problemática da securitização leia-se o trabalho colectivo dirigido por Laurent Mucchielli, 2008; abordando esta questão na óptica das políticas públicas veja-se Rescasens i Bruneti (2007).

² Vide N. Lourenço, M. Lisboa e G. Frias, 1998; vide também S. Roché, 1996.

As cidades diluem-se no contexto de áreas metropolitanas multifuncionais geradoras de novas “geografias securitárias” (Body-Gendrot, 2001). Espaços de forte diferenciação social e cultural, marcadamente multiétnicos³ e multiculturais onde a riqueza e a exclusão social se *acotovelam*, as cidades apelam a novas formas de governança, nomeadamente quanto à segurança.

O conceito de cidade sustentável deverá assim abarcar na sua complexidade a dimensão de segurança⁴, o que obriga a incluir políticas de combate à exclusão social, modelos e políticas de urbanização, modelos de polícia e de policiamento, forças de segurança preparadas para a manutenção da ordem e a gestão de conflitos decorrentes de grandes manifestações ou eventos de variada ordem⁵, políticas de integração da população imigrante e seus descendentes e um novo urbanismo, mais preocupado com a segurança e não espacialmente segregacionista.

4. Mas a que nos referimos quando falamos em Violência Urbana?

A que nos referimos quando falamos de violência urbana? Quem são os actores e quais as vítimas da violência urbana? Vivendo numa sociedade essencialmente urbana – quer quanto à distribuição da população e organização do território quer quanto à cultura – qual o interesse em falar em violência urbana dado que a maioria dos actos classificados como violentos decorre em contexto urbano? Há uma definição aceitável de violência urbana, no quadro das Ciências Sociais?

É pertinente começar pela última questão. Como é apanágio das Ciências Sociais, não há uma definição única e à partida parecem confrontar-se duas leituras possíveis: uma mais sociológica, essencialmente centrada nos actores e na sua relação com a sociedade opondo-se, numa aparente contradição apesar da sua complementaridade, à perspectiva antropológica, assente numa definição cultural da violência e na aceitação da existência de uma *cultura de rua*, com os seus códigos, ritos e linguagem própria e em que a violência surge como um traço identificador (Lepoutre, 2001).

As definições propostas para violência urbana são quase sempre ou meramente descritivas ou redutoras do objecto que se quer definir. Há contudo pontos fortes de convergência nas definições comumente utilizadas para referir este tipo de acção: que os seus actores são jovens, embora a definição do que é ser jovem não seja clara quanto ao seu limite superior; que se refere a acções de fraca organização; que define como objecto frequente de agressão os espaços públicos, físicos ou simbólicos; o carácter gratuito dos actos, que podem assumir formas diversas, indo do vandalismo ao motim; o terem efeitos colaterais vastos e de frequentemente não serem dirigidos a ninguém em concreto.

A distinção entre violência urbana e motim⁶ é paradigmática da dificuldade em definir, com recurso à terminologia jurídica, os “contornos contemporâneos da insegurança”

³ Sobre a segregação etno-racial e a sua dimensão espacial em contexto urbano, vide Jean –Louis Pan Ké Shon (2009) e Edmond Préteceille (2009).

⁴ Sobre a relação segurança – cidade, veja-se o Relatório das Nações Unidas, *A Safe City is a Just City*, *HABITAT DEBATES*, Setembro, 2007.

⁵ Neste sentido veja-se a decisão do Conselho para a Justiça e Administração Interna, da União Europeia, de 2001, que aprovou uma estratégia para a Europa, conhecida por CPTED "*Crime Prevention Through Environmental Design*".

⁶ Esta dificuldade definicional é comum a outros países: em França, a dificuldade em distinguir *violence urbaine* de *émeute* conduziram a uma terminologia com origem nos serviços de informação, falando-se agora em *violence péri-urbaine* ou em *troubles périurbaines*; a terminologia anglófona oscila entre *riots*, significando

(Rochér, 2006). Os motins têm uma natureza colectiva, prosseguem objectivos políticos ou de contestação da ordem instalada. As acções que cabem na designação de motins, referem-se a manifestações contra a autoridade e são acompanhadas por actos de vandalismo contra a propriedade pública e privada e de violência contra pessoas. Estas acções constituem hoje um fenómeno frequente um pouco por todo o mundo, registando-se em países desenvolvidos ou em desenvolvimento. A reter o carácter espontâneo de muitas destas acções, em que as novas tecnologias de informação desempenham um papel potenciador na emergência e consolidação de redes sociais. Os exemplos são muitos, citando aleatoriamente alguns que estão na origem de motins com fortes cargas de violência e com origem política e social diferenciada: Atenas, em Dezembro de 2008; Moldova, Abril de 2009; Maputo, Setembro de 2010. O *twitter*, o *facebook* ou os *sms* foram as ferramentas de serviço.

A noção de violência urbana refere-se, assim, a um vasto conjunto de actos de tipificação difícil, porque frequentemente sobrepostos, apelando a uma leitura holística para a compreensão da sua origem e motivação e essencial à definição de políticas de intervenção. Na noção de violência urbana incluem-se actos de graduação penal diferenciada – quando não estão fora da *alçada da lei*, como muitos que cabem na designação de incivilidades – e que atingindo certos patamares põem em causa a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos e alimentam o sentimento de insegurança.

Assim, violência urbana é o furto por esticção, a mendicidade agressiva ou a *gratagem* desenfreada ou o furto de viaturas para passeios nocturnos que podem acabar em actos de violência criminal. Violência urbana é ainda a delinquência juvenil nas suas variadas formas e ilicitudes. Violência urbana é o que leva a terem-se queimado nas ruas de várias cidades francesas, em 2009, 34 996 viaturas; na origem destes actos estão conflitos entre grupos de jovens ou entre estes e a polícia⁷.

Embora de natureza obviamente diferente, violência urbana são também os motins de Los Angeles e as pilhagens que se lhe seguiram, em 1992, as manifestações de Maio de 1968 e os violentos conflitos que assolaram Paris em 2005, com jovens revoltados, quase todos de segunda ou terceira geração de imigrantes, a incendiarem carros e a partirem montras de lojas.

Em certos contextos geográficos a violência e a criminalidade atingem valores altíssimos constituindo uma séria ameaça à segurança e ao desenvolvimento. É o caso em muitas cidades da América Latina, da Ásia e de África, onde a violência urbana e a escalada de violência armada se situam num quadro sem possibilidade de comparação com o que acontece em sociedades como as europeias. Ilustrando esta realidade a agência das Nações Unidas HABITAT constatava que a violência urbana é uma das cinco primeiras causas de morte em países como o Brasil, a Colômbia, El Salvador e a Guatemala (*HABITAT DEBATES*, 2007). O crime organizado, o tráfico de droga, o tráfico de seres humanos, os raptos e os actos associados à violência política, como a guerrilha, a eliminação de adversários políticos e a violência policial, integram o longo *road-map* da violência urbana na América Latina (Caroline Moser, 2004).

Num esforço de síntese, pode-se afirmar que o conceito de violência urbana abrange um vasto conjunto de comportamentos e acções que poderão ser considerados desviantes e que se integram no leque dos actos que vão das incivilidades ao crime. Estes actos estão fortemente associados à emergência do sentimento de insegurança nas sociedades urbanas contemporâneas e que está na origem da centralidade da questão da segurança no discurso político e social actual.

perturbação da ordem pública, e *civil unrest* e *urban unrest*, para designar quer a violência urbana quer os motins.

⁷ Dados da Direction Générale de la Police Nationale, Ministère de l'Intérieur, 2010.

5. Actores e acções de insegurança urbana

Como actores principais da insegurança urbana a maioria dos autores menciona os *gangs*. Referidos na criminologia clássica como um fenómeno essencialmente americano, os *gangs* são hoje considerados como uma realidade de dimensão universal com uma forte e significativa contribuição para a violência urbana e o sentimento de insegurança que lhe está associado.

O Programa Eurogang, que tem prosseguido estudos comparativos entre a realidade dos EUA e da Europa, desde 1996, refere a impossibilidade de “se negar” a existência de *gangs* de rua na Europa, destacando embora a necessidade de se usarem marcadores de identificação diferentes aos utilizados nos estudos dos *youth street gangs* dos Estados Unidos: “European gangs in over a dozen countries reveal a wide pattern of violent behaviour and levels of violence (...) but largely less serious than in the USA. Some of these latter differences may be attributable to the recentness of the European gang development, the lower levels of firearms availability, and lower levels of gang territoriality in Europe.” Os estudos efectuados referem ainda a ambiguidade do termo jovem: “youth’ can be ambiguous. Most street gangs are more adolescent than adult, but some include members in their twenties and even thirties. Most have average ages in adolescence or the early twenties.” (Klein, Weerman and Thornberry, 2006)⁸.

Podendo assumir objectivos e formas organizacionais diferenciadas, os *gangs* são nos seus traços caracterizadores grupos de jovens de origem social baixa, oriundos de bairros degradados e/ou periféricos e cuja identidade pode ser fundada na pertença étnica, ou racial ou religiosa e no sentimento de discriminação. A associação a actividades delinquentes e ilícitas é outro dos marcadores de referência destes grupos. (Hagedorn, 2007).

A geografia social das cidades modernas é frequentemente polarizada, criando espaços de diferenciação social, cultural e económica acentuada e em cujos interstícios os *gangs* actuam, por vezes passando de grupos de rua a grupos institucionalizados e que perduram por mais de uma geração. Substituindo um Estado ausente e uma sociedade com reduzidas alternativas, definindo os seus próprios padrões de comportamento, no quadro de uma subcultura por si legitimada, os *gangs* surgem a estes jovens como uma *irmandade* e a porta de entrada a um desejado bem-estar material, mesmo que ilícito ou criminal.

A literatura especializada vem referindo o papel crescente destes grupos, por todo o mundo, na economia informal de natureza criminosa, onde pontifica o tráfico de droga. Alguns autores destacam a permeabilidade, em certos contextos sociogeográficos, das fronteiras entre delinquência e criminalidade e a actividades associadas a grupos de natureza política de carácter nacionalista e fundamentalista ou mesmo terrorista (Lacquer, 1999)⁹. Alexandra Scacco (2008) mostra, de um modo expressivo, como em contextos urbanos a

⁸ Para muitos autores a existência ou não de *gangs* é uma questão mais de forma do que substantiva; é assim possível inventariar um conjunto variado de designações, algumas das quais produzidas pelas forças de segurança, na ausência de uma sistematização aceite pela comunidade científica: Grupos de jovens (bandas juvenis, na designação espanhola), tribos urbanas, *street gangs*, grupos de jovens problemáticos (*troublesome youth group*, designação utilizada por alguns autores que recusam a designação de *gangs* no caso europeu), grupos de jovens delinquentes e grupos organizados e violentos de carácter juvenil; vide, Carlos Garrido, 2010.

⁹ Philip Bobbit (2008) assume uma posição diferente não associando o perfil de terrorista à pobreza.

associação entre exclusão social e a participação em redes sociais de natureza política e étnica podem funcionar “como uma combinação explosiva”¹⁰

6. Insegurança urbana e sentimento de insegurança: medo do crime e preocupação pela ordem social

A construção do sentimento de insegurança

O sentimento de insegurança pode ser definido como um conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo, quer individuais, quer colectivas, cristalizadas sobre o crime¹¹. Referiu-se no início deste artigo como a questão da insegurança vem assumindo um lugar central na sociedade da modernidade tardia e como o recrudescimento do sentimento de insegurança justifica hoje em quase todos os países que os variados actores políticos - dos partidos ao governo, passando pelos grupos representativos dos cidadãos - chamem a si o discurso da insegurança.

No entanto, não parece pertinente centrar a emergência deste sentimento de insegurança unicamente no crime ou reduzir a problemática da insegurança ao agravamento da criminalidade. É certo que a insegurança, medida através das taxas de criminalidade, aumentou, tal como é real o medo do crime manifestado pelas pessoas, visível nos comportamentos cautelares e na afirmação de que se sentem inseguras, ou em manifestações de protesto, substituindo, por vezes, o Estado e desencadeando acções de justiça popular. Sem pretender minimizar a importância do aumento do número de crimes, é preciso buscar noutros factores – em combinação com o crime – a origem deste recrudescimento do sentimento de insegurança.

Segundo S. Roché (1991), o significado actual, social e político, da questão da insegurança é a resultante da combinação do aumento da criminalidade com um processo de selecção e construção social do crime como risco. Para este autor, apenas deste modo será explicável a centralidade da insegurança relativamente a outros riscos que caracterizam a modernidade.

O sentimento de insegurança é, assim, definido como a expressão de uma representação social¹² do *meio*, em que estão presentes lógicas culturais e identitárias e lógicas situacionais, isto é, ligadas à experiência do actor sobre a realidade vivida. A cristalização do sentimento de insegurança no crime é facilitada pela sua própria natureza. Na perspectiva do indivíduo, o crime afecta-o no seu corpo, nos seus haveres e na violação do seu domicílio, isto é, na sua privacidade. Para a comunidade, o crime, tal como algumas outras formas de violência, apresenta-se como um desafio, um elemento perturbador da ordem

¹⁰ “(...) poverty will increase the likelihood of riot participation for people who are embedded in social networks that link them to other potential participants. I argue that, in contexts where state authorities cannot guarantee protection for their citizens, poor people will be more willing to riot in order to defend their property, their families and themselves. Given the motivation to riot, certain types of social networks at the grassroots level help to transform potential into actual rioters. The motivating “push” of poverty and the “pull” of local social ties make an explosive combination.” (Sacco, 2008).

¹¹ Na cabendo no contexto deste artigo fazer uma leitura da relação entre o sentimento de insegurança e os *media* refira-se, contudo, que a literatura especializada enfatiza o papel potenciador da comunicação social na emergência da insegurança e do medo do crime.

¹² Vide conceito de representação social em D. Jodelet (1991) e N. Lourenço e M. Lisboa (1992).

instituída, isto é, com capacidade de pôr em risco os mecanismos difusos e institucionais de controlo social.

O sentimento de insegurança surge, assim, associado a um clima generalizado de ansiedade cuja origem assenta no complexo e muito rápido processo de mudanças sociais que caracteriza a sociedade moderna e em que o aumento da criminalidade é uma das consequências mais visíveis (J.-C. Chesnais, 1981 e 1992).

Neste contexto de ansiedade e insegurança, é significativo referir a perda de confiança na capacidade do Estado em assegurar um clima de segurança e de ordem social. Em muitos países, a desconfiança na eficácia das polícias é assumida por um grande número de indivíduos, o que se reflecte, aliás, na não denúncia de um número elevado de crimes. Os inquéritos de vitimação mostram como este comportamento é justificado porque as polícias *não se iriam interessar* na solução dos crimes participados ou porque *nada poderiam fazer* (N. Lourenço e M. Lisboa, 1996). Esta desconfiança na eficácia das polícias é frequentemente associada a uma representação penalizadora dos tribunais, nomeadamente quanto à excessiva morosidade da justiça na resolução dos processos (Santos, 1995).

A visibilidade do sentimento de insegurança

Enquanto manifestação de inquietação, de perturbação ou de medo, o sentimento de insegurança expressa-se através de um complexo sistema de representações e de práticas sociais. Mais do que tentar descrever a sua frequência ou intensidade, interessa estudar as ligações que estabelecem os seus principais componentes: o medo do crime, a preocupação pela ordem social e a relação entre o sentimento de insegurança e a experiência declarada de vitimação.

O medo do crime é aqui definido no sentido de uma angústia, isto é, de um medo estabilizado, exterior aos acontecimentos que lhe deram origem e que se manifesta em comportamentos pragmáticos de protecção ao domicílio, de pedidos de protecção e, de um modo geral, de práticas cautelares relativamente à vitimação. O medo do crime refere-se não a uma fase reactiva mas a uma fase intencional que se expressa na primeira pessoa: “tenho medo” ou “sinto-me inseguro”.

A preocupação pela ordem social refere-se ao medo do crime, mas traduz preocupações sociais e políticas e expressa-se no plural: “vivemos uma situação preocupante” ou “eles têm medo”. Enquanto o medo do crime se refere ao medo no domicílio, ao medo na rua e a comportamentos cautelares, a preocupação pela ordem social define-se por uma ideia global de inquietação, por uma procura de ordem social e de segurança. A preocupação pela ordem social expressa-se, frequentemente, num apelo ao Estado de uma maior firmeza no combate ao crime e pela estigmatização dos actores supostamente delinquentes e perturbadores da ordem (Roché, 1994).

A preocupação pela ordem social extravasa assim os limites da criminalidade, integrando no sentimento de insegurança a própria noção de violência. A um medo pessoal sobrepõe-se aqui um medo que, embora seja expresso individualmente, se refere à sociedade. No primeiro caso, as medidas cautelares são individuais, no segundo as medidas propostas abrangem a sociedade e têm origem numa leitura do crime e da violência sobre a qual assenta o sentimento de insegurança.

O medo do crime

O medo do crime refere-se a práticas cautelares dos indivíduos para evitar uma possível vitimação. O medo de sair à noite ou tomar medidas de precaução traduz uma representação de risco relativamente à segurança do bairro ou da cidade em que se vive.

A relação entre o medo do crime e a vitimação é uma relação ténue. Vários estudos mostraram mesmo que o medo pode ser desproporcional relativamente ao risco real de vitimação. Esta constatação levou alguns autores a defenderem a *tese da irracionalidade do medo do crime*. Inquéritos em painel vieram, no entanto, mostrar a relação complexa entre vitimação, medo do crime e autoprotecção. Com efeito, o aumento do número de vitimações ao longo de um ano aumenta o medo e conduz a maior frequência na adopção de medidas de autoprotecção. As pessoas vivendo em locais de risco, ou integradas em grupos potencialmente de risco, tendem, assim, a desenvolver comportamentos de autoprotecção, contribuindo para diminuir a correlação entre vitimação e medo do crime.

Ao contrário da tese da irracionalidade do medo do crime, que foca a desproporção entre vitimação e medo, é mais aceitável perspectivar o *medo* como um sistema de leitura da realidade envolvente e que em põe em acção o que atrás se designou por lógica situacional na avaliação do risco. É este processo que leva os indivíduos pertencentes a grupos potencialmente mais frágeis a desenvolverem um maior sentimento de insegurança e, simultaneamente, a assumirem mais comportamentos cautelares.

É o caso das mulheres e das pessoas idosas, em que o medo do crime é mais elevado apesar das taxas de vitimação serem iguais ou mesmo inferiores às taxas globais. A maioria dos inquéritos de vitimação mostra que a probabilidade de se ser atingido por qualquer dos crimes previstos nos questionários é idêntica para os homens e para as mulheres, apesar de a incidência do medo ser substancialmente mais elevada entre estas do que entre os homens. No caso dos idosos registava-se a mesma desproporção, apesar da incidência de vitimação ser mais baixa do que entre os mais jovens.

A preocupação pela ordem social

Como acima se referiu, a análise da preocupação pela ordem social remete para um campo mais alargado que integra a criminalidade e a violência. Um estudo realizado sobre uma amostra representativa da população portuguesa (N. Lourenço e M. Lisboa, 1992), permitiu construir dois agrupamentos de população diferenciados por um sistema de representações sociais dos actos julgados violentos e da sua frequência, das causas e das medidas a adoptar para combater a violência.

A cada um daqueles dois agrupamentos correspondem percepções diferentes sobre a insegurança e a sua origem, reforçando a ideia da construção de um sentimento de insegurança assente numa representação do meio construída a partir de lógicas culturais e situacionais.

Os indivíduos do primeiro conjunto remetem a sua representação da violência para níveis de segurança física, material e psicológica de maior visibilidade e centram-na em comportamentos percebidos de um modo mais imediato como o roubo, a agressão, a difamação e a violação. A violência é pensada como um acto individualizado, cuja origem assenta em causas facilmente identificáveis, como o consumo da droga e do álcool. A origem da violência é perspectivada a partir de causas imediatas e propõem medidas mais restritas para o seu combate a que associam, como grandes prioridades para o país, a manutenção da ordem e de forças armadas fortes.

Os indivíduos do segundo conjunto deslocam o eixo das suas preocupações para representações mais elaboradas, centrando a violência a um nível mais construído, relacionando-a com a segurança da vida em sociedade e manifestando uma nítida preocupação por actos que possam agredir o indivíduo enquanto cidadão. Para estes, a violência é essencialmente percebida como um problema social, relacionando-a com um processo de causalidade mais complexo, em que as dificuldades económicas e o desemprego desempenham um papel fundamental. Esta percepção mais ampla e elaborada da origem da violência associa-se à proposição de medidas mais globais e preventivas para a atenuar e à escolha de modelos de sociedade mais democráticos e participativos.

A insegurança é mais fortemente sentida nos indivíduos incluídos no primeiro dos agrupamentos apresentados. A sua preocupação pela ordem emerge como uma leitura simplista da sociedade e dos problemas sociais. O sentimento de insegurança tende a manifestar-se mais através do medo do crime no qual se cristaliza. No segundo grupo, o sentimento de insegurança traduz-se por uma preocupação sobre a origem social da violência e da criminalidade.

Transpondo a análise para a questão dos valores e recorrendo à matriz proposta por Ronald Inglehart (1977), de modo a permitir uma leitura mais ampla e comparativa de vários quadros societários, pode-se afirmar que os indivíduos do primeiro conjunto posicionam-se como portadores de valores materialistas, privilegiando valores ligados ao crescimento económico. Os indivíduos do segundo conjunto, por sua vez, posicionam-se no sistema de valores sociopolíticos que aquele autor designa por pós-materialista, favorecendo a mudança e a participação social.

A natureza urbana do sentimento de insegurança

O sentimento de insegurança é essencialmente urbano. É na cidade que problemas sociais como o desemprego, a toxicodependência, a exclusão social, a desagregação da família e das redes de sociabilidade são uma presença constante do quotidiano, gerando um ambiente propiciador do aumento da criminalidade e particularmente da pequena criminalidade. É também na cidade que os comportamentos cautelares são mais frequentes, que o número de denúncias de crimes é mais baixo e mais forte a representação de uma polícia pouco eficaz e incapaz de assegurar a manutenção da segurança e da ordem social, potenciando o efeito do aumento do crime e particularmente da pequena criminalidade na construção do sentimento de insegurança.

O medo do crime tende a reproduzir uma lógica situacional, em que os indivíduos, de acordo com o seu conhecimento da situação vivida, adequam o medo ao risco percebido, tomando medidas cautelares mais ou menos fortes. Na preocupação pela ordem social está mais presente o que se designou por lógica cultural a que se associa frequentemente um sentimento de auto-identidade e de classificação social em que os *outros* são percebidos como os actores supostamente causadores da perturbação da ordem, da violência e da criminalidade.

Se o medo do crime é, em si, gerador de um clima de inquietação e de tensão social, a preocupação pela ordem social traduz-se em comportamentos e acções sociais e políticas de crescente significado nas sociedades europeias e na maioria dos países industrializados. Na sociedade moderna, em que o Estado assume o monopólio do uso da violência legítima, esta associação de questões relacionadas com a segurança pessoal e com a identidade colectiva é propiciadora da emergência da insegurança à categoria de preocupação nacional.

Pelo seu elevado valor simbólico, a insegurança tem vindo a ser palco privilegiado de acção de mediadores políticos que aliam a sua facilidade de acesso aos meios de comunicação social à capacidade do sentimento de insegurança em funcionar como elemento sensibilizador e agregador de grupos latentes. Apresentada como causa a defender, tem-se vindo a assistir a uma crescente politização da questão da insegurança que ocupa, actualmente, um lugar de destaque nos discursos da maioria das forças políticas. Em muitos países europeus, tem-se vindo a assistir ao desencadear de acções colectivas – cujo despoletar assenta em origens diferentes, indo de grupos latentes a grupos politicamente organizados – que visam substituir ou compensar uma suposta ausência de intervenção do Estado na manutenção da ordem social e da segurança.

Consequência visível e socialmente preocupante desta associação entre discursos políticos e recrudescimento do sentimento de insegurança é o acentuar de uma visão redutora e classificatória da sociedade. Em contextos multiétnicos e de forte diversidade social como tendem a ser as sociedades contemporâneas e, particularmente, como são as cidades, o sentimento de insegurança tem facilitado a emergência de uma perspectiva socialmente diferenciadora e discriminatória, que associa a origem do crime e da insegurança – da comunidade de vizinhança ou da sociedade no seu todo – com grupos sociais percebidos como marginais à sociedade ou etnicamente diferenciados¹³. Em 1989, antes do actual recrudescimento do sentimento de insegurança, um cidadão europeu em cada três considerava como sendo excessiva a presença de pessoas de outra nacionalidade ou de outra raça e igual número considerava a sua presença como uma das causas da delinquência e da insegurança (CEC, 1989:5;61).

A explicação do recrudescimento do sentimento de insegurança não pode ser procurada apenas no crescimento da criminalidade, sem ter presente a sua complexa associação a um conjunto de factores e de situações que caracterizam a sociedade moderna.

Numa proposta mais prospectiva e orientadora da pesquisa do que conclusiva, alinham-se neste parágrafo os factores que mais intensamente intervêm na construção do sentimento de insegurança: a maior sensibilidade à violência que caracteriza a sociedade moderna comparativamente a outras sociedades no passado, a aparente incapacidade da sociedade em sustentar o agravamento dos problemas sociais, a falta de confiança no Estado enquanto garante da segurança individual e colectiva, a crescente politização dos discursos sobre a segurança e, finalmente, a intrusão dos *media* na esfera íntima dos indivíduos e das famílias, transmitindo a imagem de um crescendo de violência social.

A democraticidade e o direito à segurança contribuíram para a diminuição dos limites de tolerância à violência. O individualismo e o desenvolvimento de quadros societários mais vastos favoreceram o aparecimento de um Estado protector e vigilante. Como afirma N. Elias (1982), se a sociedade moderna criou o indivíduo socialmente separado dos seus semelhantes, este, pelo seu isolamento, a sua ausência de belicosidade, o seu medo da violência, criou as condições para o aumento constante da força pública. Isolados, centrados sobre si e nos seus interesses, os indivíduos aparecem, particularmente nas cidades dos países mais desenvolvidos, como sujeitos socialmente desarmados face aos contratemplos e à incerteza do quotidiano, vivendo por vezes de modo angustiante, numa sensação de crescente insegurança, apesar das conquistas da sociedade moderna em matéria de violência.

7. Conclusão

¹³ Sobre este assunto vide, Szabo (1986) e P.-T. Taguief (1987).

A violência e insegurança urbanas são, como se defende neste artigo, questões sociais centrais ocupando um espaço significativo no quadro da preocupação dos indivíduos e da vivência democrática. A sua análise pressupõe uma leitura ampla da globalização e das dinâmicas urbanas que caracterizam a modernidade tardia nas suas múltiplas dimensões: sociais, culturais, políticas e económicas.

Não esgotando o universo das criminalidades da sociedade actual, a violência e insegurança urbanas impõem a necessidade de um novo quadro institucional e a definição de novas políticas de segurança pública que dêem respostas à insegurança instalada no quadro da sociedade urbana.

Não cabendo no âmbito deste artigo dar respostas a estes desafios, organizou-se a Conclusão em torno de três questões que se afiguram ser o cerne da problemática associada à violência urbana e à emergência do sentimento de insegurança.

Primeira questão – uma sociedade urbana e global

As dinâmicas sociais, económicas e políticas e a inovação tecnológica que estão na origem da sociedade global e urbana emergente nas últimas décadas do séc. XX pressupõem um novo modo de pensar a segurança e a necessidade de construção de um quadro integrador que retenha a densificação deste conceito.

Pensar a violência e insegurança urbanas exige reter o crescimento exponencial das cidades em número e dimensão: vivem hoje mais pessoas em cidades do que o total da população mundial em 1960 (Davis, 2004). Crescimento particularmente acentuado nos países em desenvolvimento onde se situam a maioria das megacidades e onde se encontram as percentagens mais elevadas de população vivendo em *bairros de lata* e se registam as mais elevadas taxas de crime e de violência urbana.

Apesar de não ser um fenómeno novo, a violência urbana atingiu em algumas zonas do Globo níveis preocupantes. É o caso particular da América Latina, em que o crime e a violência apresentam um crescimento nas últimas décadas que algumas agências internacionais adjectivam de *dramático* (World Bank, 2003; UN-HABITAT, 2007), sendo reconhecido como um grave problema social e económico e constituindo uma séria ameaça à construção de uma sociedade democrática.

Em 2007, o Secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, sintetizava deste modo a planetarização da insegurança urbana: “urban violence and crime are increasing worldwide, giving rise to widespread fear and driving away investment in many cities. This is especially true in Africa, Latin America and the Caribbean, where urban gang violence is on the rise. Recent widespread violence in the *banlieus* of Paris and throughout urban France, as well as terrorist attacks in New York, Madrid and London, have all demonstrated that cities within high-income countries are also vulnerable” (Enhancing Urban Safety and Security, 2007).

Segunda questão – O sentimento de insegurança: a produção de uma representação socialmente diferenciadora e discriminatória

A incerteza gerada pela violência e o crime expressa-se no sentimento de insegurança e no medo do crime e este é constantemente referido, em relatórios das agências das Nações

Unidas, como uma das cinco maiores preocupações dos cidadãos dos países em desenvolvimento.

A questão da segurança é, na sociedade moderna, uma questão de Estado que se assume seu garante e que se reserva o monopólio do uso da violência. A questão da insegurança é, assim, uma questão politizada e propiciadora da emergência de mediadores. A insegurança ascende à categoria de preocupação nacional precisamente porque nela se associam facilmente as questões de segurança pessoal e de identidade colectiva.

Em contextos multiétnicos e de forte diversidade social como tendem a ser as sociedades contemporâneas e, particularmente, como são as cidades, o sentimento de insegurança tende a acentuar uma visão socialmente diferenciadora e classificatória da sociedade, associando a origem do crime e da insegurança – da comunidade de vizinhança ou da sociedade no seu todo – com grupos sociais percebidos como marginais à sociedade ou etnicamente diferenciados (D. Szabo; 1986); P.-A. Taguief, 1987).

O sentimento de insegurança é propiciador de medidas limitadoras das liberdades e garantias individuais, favorece o endurecimento das penas ¹⁴, contribui para a expansão de ideologias securitárias e segregacionistas. Contribui para a aceitação de restrições ao Estado de Direito em nome da segurança.

Terceira Questão: impactes do crime e do sentimento de insegurança nas vítimas e na sociedade

Este artigo assenta em três ideias fundamentais: o crime impõe à sociedade um pesado ónus pelo seu impacto na qualidade de vida e na saúde física e mental dos indivíduos; a criminalidade contribui activamente para desviar recursos essenciais ao desenvolvimento e à riqueza dos países e ao bem-estar dos seus cidadãos – quer pela sua apropriação ilegítima quer pelos meios necessários à sua prevenção e seu combate; a criminalidade e o sentimento de insegurança a ela associada têm um impacto negativo e marcante na democracia.

Este artigo parte também da premissa que o crime afecta não apenas as vítimas mas também os seus familiares, os seus amigos, as testemunhas e indirectamente toda a sociedade pela sua capacidade geradora de insegurança e de medo, mesmo quando o risco de vitimação é baixo. O crime, nas diferentes formas que a criminalidade vai historicamente assumindo é social e politicamente fracturante, descredibilizando as instituições e pondo em causa o funcionamento da sociedade democrática ¹⁵.

Bibliografia

Bobbit, Philip 2008. *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-First Century*, New York, Penguin Books.

Body-Gendrot, Sophie, 1993. *Ville et Violence. L'Irruption de Nouveaux Acteurs*, Paris, PUF.

¹⁴ Em 2007, nos EUA, 2000 jovens cumpriam pena de prisão perpétua, sem direito a liberdade condicional, por crimes que tinham cometido com idade inferior a 17 anos (The New York Times, May 18, 2010)

¹⁵ Uma análise dos custos social e económico do crime e do sentimento de insegurança, em Nelson Lourenço, 2010 a.

- Body-Gendrot, Sophie, 2001. *Les Villes. La Fin de la Violence*, Paris, PUF.
- Caldeira, Teresa, 2003. *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*, São Paulo, Editora 34.
- CEC, 1989. *Racismo e Intolerância*, in Eurobarometro, Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias.
- Chesnais, J.-C., 1981. *Histoire de la Violence en Occident de 1800 à nos Jours*, Paris, Laffont.
- Chesnais, J.-C., 1992. Histoire de la Violence: l'Homicide et le Suicide à Travers les Âges, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Mai, 132.
- Conseil de l'Europe, 2004. *Les Politiques des Pouvoirs Locaux et la Prévention de la Criminalité en Europe*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.
- Davis, Mike, 2004, Planet of Slums, *New Left Review*, 26. March-April.
- Enhancing Urban Safety and Security*, 2007, Global Report on Human Settlements, New York, United Nations.
- Fenech, Georges, 2001. *Tolérance Zéro. En Finir avec la Criminalité et les Violences Urbaines*, Paris, Grasset.
- Fillieule, O. e Porta, D. (sous la Direction de), 2006. *Police et Manifestants. Maintien de l'Ordre et Gestion des Conflits*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Garrido, Carlos, 2010. *Bandas Juveniles en Espana*, Madrid, Unidad Técnica de Policía Judicial.
- Hagedorn, John (ed.), 2007. *Gangs in the Global City. Alternatives to Traditional Criminology*, Illinois, Illinois University Press.
- Hagedorn, John, 2005. The Global Impacts of Gangs, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 21 No. 2, May.
- Inglehart, R., 1977. *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press.
- Jodelet, Denise, 1991. Représentation Sociales: un Domaine en Expansion, in D. Jodelet (sous la direction de), *Les Représentations Sociales*, Paris, PUF.
- Klein, Malcolm, Frank, W., Weerman M. and Thornberry, T., 2006. Street Gang Violence in Europe, *European Journal of Criminology* 2006 3: 413.
- Lacquer, Walter, 1999. *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, New York, Oxford University Press.
- Lepoutre, David 2001. *Cœur Banlieue. Codes, rites et langages*, Paris, Odile Jacob.
- Lourenço, Nelson, 1991. Violência e Sociedade, in N. Lourenço (org.). *Violência e Sociedade*, Lisboa, Contexto.
- Lourenço, Nelson, 2008. *A Densificação do Conceito de Segurança Interna. Para uma Governança da Segurança*, Belo Horizonte, I Seminário Internacional Qualidade da Actuação do Sistema de Defesa Social.
- Lourenço, Nelson, 2009. Segurança, Sentimento de Insegurança e Estado de Direito. O Espectro axial da relação Direitos, Liberdades e Garantias e Poderes do Estado, in *Liberdade e Segurança*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.

Lourenço, Nelson, 2010 a., Custos Social e Económico do Crime. Introdução à Análise dos Impactes do Crime nas vítimas e na Sociedade, Revista da Guarda Nacional Republicana, Out. – Dez..

Lourenço, Nelson, 2010 b., *Para uma Estratégia Europeia de Segurança Interna. Do Tratado de Lisboa ao Programa de Estocolmo*, Lisboa, Ministério da Administração Interna, (a publicar).

Lourenço, Nelson; Cabral, C. C.; Machado, P.; Duque, J., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Modelo e Cenários*, Lisboa, Instituto Português de Relações Internacionais.

Lourenço, Nelson e Lisboa, Manuel, 1992. *Representações da Violência. Percepção Social do Grau, da Frequência, das Causas e das Medidas para Diminuir a Violência*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.

Lourenço, Nelson e Lisboa, Manuel, 1996. Violência, Criminalidade e Sentimento de Insegurança, *Textos*, Centro de Estudos Judiciários, nº 2 (91-92/ 92-93): 45-64.

Lourenço, Nelson, Lisboa, M., 1998. *Dez Anos de Crime em Portugal. Análise Longitudinal da Criminalidade Participada às Polícias (1984 – 1993)*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.

Lourenço, Nelson, Lisboa, Manuel e Frias, Graça, 1998. Crime e Insegurança: delinquência urbana e exclusão social, *SUBJUDICE. Justiça e Sociedade*, Julho, nº 13.

Mollenkopf, John and Castells, Manuel, 1991. *Dual City: Restructuring New York.*, New York, Russell Sage.

Moser, Caroline O. N., 2004. Urban violence and insecurity. An introductory roadmap, *Environment & Urbanization*, Vol. 16, October.

Moser, Caroline O. N, 2006. *Reducing Urban Violence in Developing Countries*, Washington, Policy Brief, The Brookings Institution, November.

Muchielli, Laurent (sous la direction), 2008. *La Frénésie Sécuritaire. Retour à l'Ordre et Nouveau Contrôle Social*, Paris, La Découverte.

Muchielli, Laurent, 2002. *Violence et Insécurité. Fantômes et Réalités dans le Débat Français*, Paris, La Découverte.

Oliveira, José F., 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Proximidade. A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Lisboa, Almedina.

Peyrefitte, Alain, 1977. *Réponses à la Violence. Rapport du Comité d'Études sur la Violence, la Criminalité et la Délinquance*, Paris, Presses Pocket.

Préteceille, Edmond, 2009. La Ségrégation Ethno-raciale dans la Métropole Parisienne, *Revue Française de Sociologie*, Juillet-Septembre, 50-3, Paris.

Recasens i Brunet, Amadeu, 2007. *La Seguridad y sus Políticas*, Barcelona, Atelier. Libros Jurídicos.

Roché, Sébastien, 1991. L'Insécurité: entre Crime et Citoyenneté, *in Déviance et Société*, vol 15, nº 3.

Roché, Sébastien, 1993. *Le Sentiment d'Insecurité*, Paris, PUF.

Roché, Sébastien, 1994. *Insecurité et Libertés*, Paris, SEUIL.

Roché, Sébastien, 1996. *La Société Incivile*, Paris, SEUIL

Roché, Sébastien, 2006. *Le Frisson de l'Émeute. Violences Urbaines et Banlieues*, Paris, SEUIL.

Santos, B. Sousa, 1995. *Os Tribunais na Sociedade Portuguesa*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 5 vols.

Scacco, 2008, Alexandra, *Who Riots? Explaining Individual Participation in Ethnic Violence*, New York, Columbia University.

Shapland, J., 1994. Crime: a Social Indicator or Social Normality, in P. Robert, F. Sack (sous la direction), *Normes et Déviations en Europe - Un Débat Est-Ouest*, Paris, L'Harmattan.

Shon, Jean-Louis P. K., 2009. Ségrégation en Quartiers Sensibles. L'Apport des Mobilités Résidentielles, *Revue Française de Sociologie*, Juillet-Septembre, 50-3, Paris.

Szabo, D., 1986. *Science et Crime*, Paris, VRIN.

Taguieff, P.-A., 1987. *La Force du Préjugé. Essai sur le Racisme*, Paris, Gallimard/Éditions La Découverte.

Tobias, J. J., 1967. *Crime and Industrial Society in the Nineteenth Century*, London, BT Basford.

UN-HABITAT, 2007, A Safe City is a Just City, *HABITAT DEBATES*, September.

World Bank, 2003, *A Resource Guide for Municipalities: Community Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America*, Washington.