



Departamento de Escola Sociologia e Políticas Públicas

Mestrado de Políticas Públicas

É a Governança o melhor modelo de gestão de uma política pública de prevenção de criminalidade urbana em Portugal?

Francisco José Ribeiro Vara

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas

Orientadora

Doutora Maria João Vaz, Professora Auxiliar

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2019

Resumo

As sociedades, por todo o mundo, atravessam uma fase de progresso e mudança estonteante e a um ritmo vertiginoso. Os Estados europeus estão de alguma forma preparados para acompanhar essas mudanças, no entanto, um Estado no seu sentido tradicional já não consegue por si só corresponder a todas as mais rápidas e variadas mudanças que ocorrem nas sociedades que tutelam. O normal funcionamento das instituições públicas está dependente da respetiva legislação, processos e tempo para funcionar. Tempo escasso, cada vez mais encurtado pela constante mudança do tecido social. O conceito de governança surge como ferramenta auxiliar à ação do Estado, pois como modelo de gestão de política pública é este que está agora aparentemente mais capacitado para corresponder às mudanças das necessidades das respetivas comunidades que constituem a sociedade. Esta dissertação tem como objetivo compreender quais os benefícios e desvantagens deste modelo de governação aplicado a uma política de prevenção de criminalidade em Portugal. Para isso seleccionei a política mais próxima da atualidade nesta matéria, que se reflete nos contratos locais de segurança, neste caso dando algum ênfase ao mais próximo da minha realidade, o projeto “juntos somos+”. Considero poder ajudar este e outros projetos semelhantes expondo algumas questões e ideias pertinentes para uma futura aplicação do modelo de governança, pois este tem mais áreas passíveis de aplicação. Esta dissertação pode ser útil à aplicação deste modelo noutras dessas áreas dando algumas respostas e lançando algumas questões pertinentes.

Palavras-chave: Prevenção de Criminalidade; Governança, cidadania participativa, democracia ativa; Contratos Locais de Segurança

Abstract

Societies around the world are going through a phase of progress and change at a stunning pace. The European States are somewhat ready to monitor and address those changes; however, the State in its traditional sense cannot by itself tackle all of the various and fast paced changes that occur in the respective societies they tutor. The normal functioning of public institutions is dependent on legislation, processes and time to yield results. Time that is scarce, shortened even more by the constant changes in the social fabric. The concept of governance appears has an auxiliary tool to state action, since has a management model of a public policy it is this one that appears to be the most qualified to manage and address the changes of the necessities of the respective communities that compose society. This thesis has the objective of understanding which are the benefits and disadvantages of this model of management applied to a public policy of crime prevention in Portugal. For this to be achieved i choose the closest and contemporary policy in this matter, which is reflected in the social security contracts, in this case giving more emphasis on the closest to my reality – the project “juntos somos+”. I consider being able to help this and other similar projects by shedding Light upon some questions and ideas that I find pertinent to a future application of the governance model, since it has more areas of application. This thesis therefore might be helpful to the application of this model in such areas by giving then those answers and highlighting other pertinent issues.

Key words: Crime Prevention, Governance, participative citizenship, active democracy, social security contracts

Índice

Resumo	III
Abstract	IV
Introdução.....	7
Metodologia.....	8
1 Segurança pública e prevenção da criminalidade	9
1.1. Importância da promoção e manutenção da Segurança Pública	9
1.2. Qual o impacto que a segurança pública tem no indivíduo?	12
1.3. Porque é justificável ou especificamente necessária a intervenção do Estado em áreas urbanas consideradas inseguras?.....	13
1.4. Desigualdades sociais e prevenção de criminalidade?.....	14
1.5. Possíveis Causas e consequências.....	16
2 Políticas de prevenção de criminalidade e delinquência locais, o que são e para que servem? .	18
2.1. O que são políticas de prevenção de criminalidade?	18
2.2. Objetivo	18
3 Pode a Governança, como modelo de gestão de uma política pública, contribuir para a elaboração de projetos prevenção de delinquência juvenil a nível local?	19
3.1. O que é a “governança”?	19
3.2. Vantagens e desvantagens da Governança como “modelo” de uma política pública.....	21
3.3. O papel dos atores locais no modelo de governança	23
3.4. Governança como peça fundamental ao desenvolvimento das comunidades	24
4 Contratos locais de segurança	25

4.1. A origem dos Contratos Locais de Segurança?	25
4.2. O que são e para que servem?	26
4.3. Tipologias e objetivos dos CLS	27
4.4. Metodologia/implementação dos CLS	28
4.5. Enquadramento legal e institucional.....	30
4.6. Operacionalização dos CLS tipologia MAI Bairro (Portugal)	30
5 Quais os resultados que os contratos locais de segurança providenciam como método de prevenção criminalidade (resultados).....	32
5.1. Projeto “juntos somos +”, como exemplo de um CLS de tipologia MAI Bairro (Casal dos Machados e Quinta das Laranjeiras)	32
5.2. Implementação	33
5.3. Resultados.....	34
5.4. Governança sem associativismo, é possível?	34
Conclusão	36
Fontes e Bibliografia	37
Índice de Quadros	
Quadro 1.1.....	10
Quadro 1.2.....	17
Quadro 3.1.....	21
Quadro 5.1.	33
Índice de Figuras	
Figura 1.1.	10

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado procura compreender o quão eficaz é o modelo de governança num projeto público de prevenção de criminalidade. Para isso, procurarei analisar o exemplo mais atual, próximo e concreto deste modelo de políticas públicas, o caso em estudo encontra-se sobre a forma de contratos locais de segurança, mais especificamente a segunda geração destes que, não só advém de uma experiência prévia conduzida em vários países europeus como possui até duas tradições de pensamento distintas. Após a minha participação neste projeto, que foi efetuada no decorrer do meu estágio curricular, em 2018, tive a oportunidade de realizar tarefas e comunicar com os participantes o que me permitiu ver o projeto em si com uma perspetiva diferente destes. Com esta dissertação procuro portanto, dar a conhecer essa mesma perspetiva de modo a poder auxiliar e apelar a algum cuidado em projetos futuros.

Estes projetos estão atualmente em fase de crescimento no que diz respeito à sua implementação em Portugal e na Europa, sob o seu atual modelo, a governança. Terá provavelmente por isso, décadas futuras de implementação e experimentação pelo que considero de extrema relevância analisar o potencial deste tipo de conceito aplicado a um modelo operacional.

A governança afirma-se como um bom exemplo de gestão de uma política pública pois põe em prática o exercício da democracia ativa e participativa, critério fundamental para uma democracia forte e também alicerce central para a prática da democracia em si. Das duas tradições existentes, a Europeia (Francesa) e a Norte-Americana, privilegiarei a Europeia (Francesa), visto que é a mais amplamente aplicada na Europa e em Portugal.

Este modelo de gestão de políticas públicas ganhou ímpeto durante a década de 1990 por vários motivos. Tem evoluído rapidamente até à sua atual configuração, sob o formato de Contratos Locais de Segurança. Estes contratos locais de segurança têm como objetivo colmatar as falhas de serviço público em matéria de prevenção da criminalidade, mas não só, aplicando ao mesmo tempo uma metodologia que requer e implica a participação ativa dos mais variados atores sociais no seu funcionamento. Esta dissertação portanto, irá debruçar-se sobre algumas problemáticas já entendidas do modelo em questão (governança), aplicados aos Contratos Locais de Segurança (CLS) que atualmente o tem em si embutido. Deste modo procuro iluminar problemáticas presentes nos CLS que podem dar uma possibilidade de otimização destes mesmos contratos a quem os aplicar ou integrar num futuro próximo.

METODOLOGIA

De modo efetuar este estudo foi primeiramente recolhida documentação primária acerca do projeto, ou seja, informação produzida diretamente pelas fontes das instituições que implementaram o projeto, pelo que toda a informação empírica e quantitativa exposta é efetuada por órgãos governamentais diversos, todos eles com registos facilmente verificáveis.

Esta documentação está dispersa por várias entidades e serve de informação corrente e basilar aos próprios intervenientes do projeto tendo um cariz prático. O documento mais relevante deste estudo é o diagnóstico local de segurança efetuado pela comissão interministerial que foi concluído em janeiro de 2017. Esta documentação foi-me disponibilizada aquando da minha participação no projeto como estagiário e após este ter sido finalizado sendo que ainda tive a oportunidade de prestar auxílio à coordenação deste mesmo projeto.

Esta documentação foi revista na íntegra e explorada no seu conteúdo, foram cruzados e recolhidos alguns dados de outras fontes (ex. INE), o que me permitiu explorar de forma comparativa e qualitativa alguma da informação contida neste estudo.

É um trabalho de análise qualitativa na sua maioria, sendo que recorre a dados quantitativos para apoiar o discernimento de algumas das conclusões efetuadas. Algumas das observações feitas, advêm de observações pessoais possibilitadas e efetuadas aquando da minha participação neste projeto.

Em segunda fase foram reunidos documentos variados relativos à administração, filosofia política, governança e leituras de documentação legal e corrente acerca dos projetos e temas abordados. Isto devido à relativa complexidade dos temas que variam entre governança, políticas de prevenção de criminalidade, sociologia e administração. O aprofundamento da leitura destes documentos junto com os dados empíricos que me foram disponibilizados possibilitaram-me formar uma possível interpretação irei explicitar adiante.

SEGURANÇA PÚBLICA E PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

1.1. Importância da promoção e manutenção da Segurança Pública

A manutenção da segurança pública é talvez a mais legítima e importante tarefa de um Estado, “Political power, then, I take to be a right of making laws (...) for the regulating and preserving of property, and of employing the force of the community in the execution of such laws, and in the defence of the common-wealth from foreign injury, and all this only for the public good.” (Locke, 1690: 1)¹.

Tentando justificar a criação de um estado filosófica e factualmente nos dias de hoje, é difícil imaginar esta criação sem que apresente a conceção de que o estado só faz sentido existir caso tenha o intuito de zelar pelo bem-estar de uma determinada população, garantindo a ordem e a segurança, bem como o monopólio da força: “The state is considered the sole source of the 'right' to use violence. Hence, 'politics' for us means striving to share power or striving to influence the distribution of power, either among states or among groups within a state” (Weber, 1998)².

Assim, um Estado deve ter à sua disposição ferramentas e mecanismos que lhe permitam exercer essa função: a de zelar pelo bem público, dentro do que a legislação e instituições lhe outorgam e definem. As políticas de prevenção de criminalidade são umas dessas ferramentas à disposição dos atuais Estados a nível global.

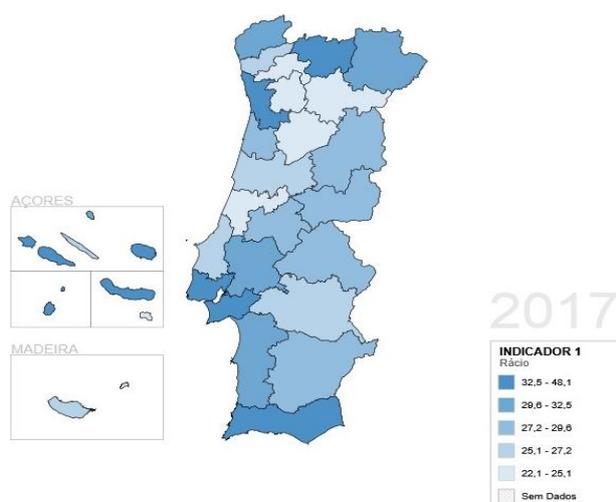
Na Europa, devido a inúmeros fatores geralmente tidos como positivos, as cidades (áreas urbanas) cresceram exponencialmente nas últimas décadas. Esta concentração de pessoas gera normalmente muitas questões relacionadas com a segurança e criminalidade. Em Portugal, de facto as cidades e aglomerados populacionais do litoral apresentam uma maior taxa de criminalidade do que as zonas rurais (ver Figura 1.1) e relativamente ao distrito de Lisboa, que por si só é responsável por ¼ (25.3%) de toda a criminalidade registada no país (ver Quadro 1.2.). É, portanto, compreensível que a maior parte dos atuais projetos públicos de prevenção da criminalidade em Portugal, mas não só,

¹ Locke, John. 1690. *Two Treatises of Government*, 1–216, Vol. V, London: Printed for Thomas Tegg; W. Sharpe and Son; G. Offor; G. and J. Robinson; J. Evans and Co.: Also R. Griffin and Co. Glasgow; and J. Gunning, Dublin.

² Weber, M. 1998. *Politics as a vocation (Politik als Beruf)*, From Max Weber: Essays in Sociology: pp 77-128, New York: Oxford University Press, 1946.

sejam na sua maioria vocacionados para ambientes de tipologia urbana especialmente no que respeita aos bairros de Lisboa e Porto, contudo há exceções.

Mapa de Portugal em NUT III referente a crimes registados por cada mil habitantes em 2017.



Fonte: PORDATA

Quadro 1.1. Evolução do total de ocorrências participadas às FFS (Forças e serviços de segurança (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variável 2014/15	
							N	%
Portugal	424.252	415.325	404.917	376.403	351.311	356.032	+4.721	+1.3
Distrito Lisboa	109.936	107.641	103.103	91.831	88.389	89.974	+1.585	+1.8
Concelho Lisboa	42.223	42.501	40.512	36.958	37.803	38.140	+337	+0.9

Fonte: Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ)

Alguns ambientes urbanos, geralmente os denominados como subúrbios, “bairros”, e zonas periféricas, dentro e nos arredores de Lisboa, tanto pela sua posição geográfica como, por vezes, pela situação social da população que aí habita acarretam ainda, pelo seu próprio nome, caracterização social e vivencial que lhe é atribuída, uma forte componente diferenciadora e pejorativa aos olhos de

quem não reside nestas zonas, sendo que muitas vezes acabam por ser designados como “bairros” (no sentido pejorativo). São zonas socialmente estigmatizadas do tecido urbano. Esta imagem pejorativa aliada ao facto de, geralmente as comunidades residentes pertencerem a minorias étnicas e culturais muitas vezes alvo de marginalização, gera uma dinâmica interna de vivência incompreendida aos olhos dos não-residentes e por sua vez, perante o próprio Estado e outras instituições. Prevalece ainda a percepção de que os “bairros” são zonas integrantes de um município ou cidade mas com uma dinâmica muito própria, onde as instituições estatais muitas vezes não penetram ou tem dificuldade em o fazer, mostrando-se incapazes de mediar os conflitos que aí eclodem criando assim de facto um ou mais “neighbourhood of exile” (Wacquant, 2008)³. A falta de intervenção por parte das instituições estatais abre espaço para a instabilidade, insegurança e sentimento de ostracização por parte da comunidade residente. Não sendo devidamente atendidas, estas questões e o isolamento social que recaem sobre estas comunidades rapidamente podem evoluir em intensidade e originar um aumento de ações que muitas vezes decorrem à margem da lei, significando um aumento da criminalidade, através de um vasto conjunto de ilegalidades, como o furto, a violência interpessoal, os atentados à integridade, entre muitos outros. Esta panóplia de problemas autorrenova-se e sustenta-se a si mesma, sendo não só necessária como moralmente requerida uma ação clara e rápida por parte dos atores governamentais. Esta ação justifica-se facilmente pelo cumprimento de alguns direitos de primeira geração inscritos nos princípios fundamentais da Constituição Portuguesa e pela tentativa de impedimento da sua violação:

Art.º 1º - Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Art.º 2º - A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

Art.º 3º

a) - A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição.

Art.º 9º

³ Wacquant, Loic 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality, PART II «Stigma and division: From the core of Chicago to the margins of Paris»*, Londres, Polity Press.

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;

Após uma leitura geral destes artigos fundamentais, podemos ver que muitos não são observados no dia-a-dia, por incapacidade do Estado em garantir seu cumprimento. É exatamente devido à falta de reforço destes princípios que os Contratos Locais Segurança emergem como uma ferramenta fundamental para a proteção e preservação dos direitos dos cidadãos e da presença do Estado, já que procuram com a sua implementação reforçar ambos.

1.2. Qual o impacto que a segurança pública tem no indivíduo?

O sentimento de insegurança do indivíduo manifesta-se em resultados bastante partilhados e universais. Partindo do pressuposto que qualquer humano procura à partida a paz e a estabilidade para poder procurar a sua felicidade podemos também assumir que as zonas percecionadas como inseguras ou instáveis, têm um peso negativo adicional sobre os seus residentes. É compreensivelmente difícil para qualquer indivíduo que viva diariamente numa situação de insegurança e instabilidade na sua área de residência poder usufruir desta dita paz e estabilidade. Ainda para mais dando-se o caso deste já sofrer a pressão de outros fatores, também eles geradores de insegurança em termos pessoais: como a falta de emprego, risco de isolamento social ou a obtenção de baixos rendimentos. Se adicionalmente tem de viver num território onde a insegurança é um sentimento presente muitas vezes tanto em termos individuais, como comunitários, pode de facto levar a que os indivíduos, ou mesmo a comunidade, desenvolva estratégias de vida e convívio de forma permanentemente, que lhe sejam prejudiciais além de desnecessárias e passíveis de serem evitadas.

Por elementos causadores de insegurança entende-se não só o crime, mas também questões que perturbem uma vivência tranquila, como a má vizinhança, a existência de ruídos incómodos em horas noturnas, a existência de tráfico e consumo de estupefacientes nas imediações das respetivas

residências, a falta ou fraco policiamento e vigilância. Em suma, tudo o que possa ser entendido ou percecionado como causador de insegurança pelo cidadão comum.

A diferença está no facto de alguns indivíduos nunca terem experienciado este tipo de ambiente, ao passo que outros o vivem no dia-a-dia de forma permanente. Este fator terá certamente sérios e duradouros impactos no bem-estar individual dos residentes destas áreas, das respetivas áreas em si e possivelmente das áreas adjacentes a estes territórios. Esta conclusão é referida no diagnóstico local e segurança "...possibilidade de uma grande parte das tipologias criminais não ser cometida no interior dos bairros, mas sim nas áreas envolventes..." (Comissão Interministerial, 2017)⁴. Ou seja, é extremamente prejudicial para o indivíduo, para a sua comunidade e para as comunidades adjacentes que a insegurança seja algo permanentemente presente mesmo que nos cinjamos a uma área confinada e restrita. A mobilidade individual pode servir de agente de propagação de insegurança a outras regiões. Isto pode ser atualmente observado em zonas de diversão noturnas na zona central de Lisboa, além disto pode-se originar um estigma para a população que habita nessas zonas.

1.3. Porque é justificável ou especificamente necessária a intervenção do Estado em áreas urbanas consideradas inseguras?

Estas zonas, muitas vezes denominadas de "bairros sociais", como por exemplo, é o caso do "bairro" 6 de Maio, que ainda resiste na Amadora, ou do "bairro" da Cruz Vermelha, em Lisboa, ou da Cova da Moura também este na Amadora, levaram à construção de uma imagem geralmente pejorativa de si próprias, identificadas normalmente pela degradação do ambiente social aí existente, pela estigmatização das pessoas que aí habitam e fazem a sua vida. O elevado número de desempregados de longa-duração que geralmente nelas reside, as elevadas taxas de abandono ou insucesso escolar, o elevado consumo e tráfico de estupefacientes nas imediações ou interior destas zonas, os crimes e as ofensas sucessivas que aí se registam e, até certo ponto, o incalculável peso do estigma pré-adquirido em relação a estas zonas tanto por residentes como por não residentes, servem de elementos prejudiciais ao crescimento do potencial económico e humano destas zonas, podendo originar até uma espiral recessiva nestes territórios. "Increasing social distance between the poorest and the richest diminishes social cohesion, which in turn means more collective problems and fewer resources for solving all our other collective problems." (Therborn,2013)⁵. Além disso, são muitas vezes zonas caracterizadas pela existência de populações com fortes diferenças culturais, pela existência de várias minorias étnicas e até religiosas em convívio próximo, mas muitas vezes conflituoso, suscitando a

⁴ Comissão Interministerial, 2017. *Diagnóstico local de segurança* 2017, Lisboa.

⁵ Therborn, Göran 2013. *The killing fields of inequality*, Londres, Polity Press.

criação de um ambiente de insegurança e disputa permanente entre os vários “subgrupos” residentes da zona em questão.

Estas disputas, aliadas à falta de policiamento e a elementos potenciadores de situação de marginalização, como os baixos níveis de escolarização, as baixas taxas de empregabilidade e de rendimentos, junto com o sentimento de exclusão ou de segregação social de que sentem alvo, por sua vez suscita nos habitantes um sentimento de abandono e esquecimento por parte das instituições governamentais. Por sua vez, estas instituições públicas passam a ser percecionadas como fracas ou incapazes, visão que muitas vezes se generaliza colocando em causa todo o trabalho efetuado por estas. O trabalho que estas instituições públicas procuram concretizar, não é claramente visível ou percecionado pela população em geral sendo ela residente ou não. Pode-se argumentar portanto, que é nestes territórios que a ação direta do Estado é mais necessária e urgente. É nestas áreas que está concentrado um grande número de jovens capazes e qualificados, mas que, sendo alvo de discriminações externas devido à zona em que habitam e de onde provêm, veem o seu desenvolvimento natural limitado pela realidade do ambiente em que vivem. É um ambiente que fomenta ou permeabiliza comportamentos antissociais, delinquentes e violentos. Quando as instituições estatais não intervêm nestas situações, não só se descredibilizam ainda mais perante a população residente, que já por si desenvolve atitudes de desconfiança e afastamento relativamente a estas, como abre espaço para que mais “fações” ou “gangues” ganhem poder e influência nestas zonas, onde a autoridade do Estado tende a ser invisível.

Desta forma, é justificável e necessária uma intervenção rápida e assertiva por parte das instituições estatais, se possível em conjunto com a população, sempre que este tipo de situações se verifica. Caso a ação do Estado não seja rápida e efetiva estas situações podem originar casos extremos de violência, criminalidade, preconceito e ostracização de um bairro ou comunidade que, a longo prazo, se revelará nefasto e de elevado custo para a sociedade como um todo.

1.4. Desigualdades sociais e prevenção de criminalidade?

As desigualdades sociais são um elemento que caracteriza as sociedades contemporâneas e como Tilly refere no seu livro - *The Blackwell Companion to Social Inequalities* -: “A clear understanding of how inequality works, in its turn, provides a first step towards mitigating its harmful effects”, (Tilly, 2005: 1)⁶. Por isto entende-se que qualquer política vocacionada para combater desigualdades sociais irá ter sérios desafios se os próprios entendimentos de como as desigualdades se manifestam e de onde tem origem não forem claros. É, portanto, vital para qualquer política de combate às desigualdades sociais, possuir dados concretos e estar capacitada com indivíduos munidos da capacidade de

⁶ Tilly, 2005. *The Blackwell Companion to Social Inequalities*, Blackwell Publishing Ltd.

compreensão empírica e factual dos problemas e desigualdades que afetam as comunidades. Por isto, entende-se que dados apenas quantitativos não garantem por si só a cabal compreensão dos problemas sociais que afetam as comunidades em questão, pelo que é preciso também ter em consideração a realidade concreta e vivida da comunidade.

Há dados imensuráveis sobre várias questões, devido à instável natureza humana que à partida deviam ser abordadas antes de se procurar implementar um qualquer projeto público. Contudo estes dados são muitas vezes relegados para segundo plano, de modo a fazer valer os critérios e burocracias típicas de uma política pública. A estrutura estatal está demasiado endurecida para se agilizar nos seus níveis intermédios de decisão, e a realidade operacional de cada política ou projeto público implica uma capacidade de resposta rápida e eficaz que nenhuma burocracia estatal tem demonstrado capacidade em cumprir. Daqui surge a necessidade de políticas públicas construídas sobre o modelo de governança. Assim considero de extrema relevância compreender quais as origens ou fatores que fomentam a delinquência juvenil. Para isso é preciso compreender como se manifestam e de onde originam as desigualdades sociais em questão.

Segundo Thernborn (2013)⁷, no seu livro *-The killing fields of inequality - as desigualdades sociais podem ser divididas em 3 grandes grupos:*

- Desigualdades vitais: referem-se a desigualdades construídas sobre as diferenças dos organismos humanos; ou seja, rácios de mortalidade, esperança média de vida, o peso de uma criança ao nascer por exemplo.
- Desigualdades existenciais: referem-se à desigual alocação do indivíduo em si, dignidade, graus de liberdade, direito ao respeito e ao próprio desenvolvimento do indivíduo. Estas desigualdades existem quando o indivíduo não tem poder de escolha sobre o ambiente em que nasce ou vive por exemplo.
- Desigualdades de recursos: ou seja, a diferente distribuição de recursos entre os indivíduos, o que limita a ação, destes independentemente do seu género, sexo, idade ou capacidades intelectuais, por exemplo. Dentro deste tipo de desigualdades é também Göran Thernborn que refere o fato de a educação e o acesso se estar a tornar cada vez mais um fator potencializador de desigualdades profundas, “With regard to resource inequality, education is na increasingly potent aspect.” (Thernborn, 2013).

Dentro destes três grandes grupos de desigualdades sociais apenas as desigualdades de cariz existencial e de recursos são abordadas, e com um sentido extremamente restrito. O Relatório base

⁷ Thernborn, Göran 2013. *The killing fields of inequality*, Londres, Polity Press.

onde os CLS MAI-Bairro se sustentam existe para colmatar maioritariamente desigualdades geradas pelas condições desfavoráveis a que estas comunidades estão relegadas. Essas condições são muito desfavoráveis no que diz respeito à segurança, especialmente quando comparadas com outras partes da cidade e do país. O princípio adquirido de que os jovens de uma determinada comunidade estão expostos, por vários motivos, a um ambiente de insegurança desde tenra idade é fundamental para se implementar um contrato local de segurança com a tipologia MAI Bairro. Esta condição considera-se, não só pode provocar comportamentos delinquentes, mas também antissociais e criminosos, ao mesmo tempo também aprisiona estes jovens a condições negativamente injustas na sociedade. Exemplo disso pode ser a ostracização do plano social através de vários fatores sempre presentes. “...the social taint of living in a low-income housing project that has become closely associated with poverty, crime and moral degradation the public mind affects all realms of existence – whether it is searching for employment, pursuing romantic involvements, dealing with public agencies such as the police, the health and social services, or simply talking with acquaintances.” (Wacquant,2008: 6)⁸.

Ou seja, é necessário dar a estes jovens ferramentas que potencializem as suas capacidades e os desviem do mundo do crime, ao invés de as descurar. Isto passa também, por acabar com o estigma contra a sua etnia, religião e zona de habitação. Por sua vez isto só é possível se lhes for possibilitada uma real escolha de vida que lhes permita adquirir mais recursos materiais e psicotécnicos para que o mundo da criminalidade seja, pelo menos, menos apelativo.

1.5. Possíveis Causas e consequências

Algumas das possíveis explicações para o fenómeno das “elevadas” taxas de criminalidade juvenil nestes bairros remetidos para a periferia geográfica e social, estão diretamente associadas a fatores facilmente quantificáveis como o desemprego, os baixos rendimentos, o fraco desempenho escolar, tal como é referenciado no relatório local de segurança, o relatório elaborado pela comissão interministerial responsável pela implementação dos CLS em Portugal.

No entanto, existem outros fatores um pouco mais difíceis de quantificar ou mesmo perceber que estão também implícitos aquando de uma análise a um contexto social específico. Exemplo disso seriam os níveis de estigmatização relativos à comunidade em que se está inserido ou relativamente à qual se desenvolveram sentimentos de pertença. Fatores como a estigmatização, a segregação e o preconceito para com “o bairro” ou a comunidade e até a mobilidade social, parecem ser parte do problema e, por conseguinte, poderão também fazer parte da solução. São, no entanto, estes fatores que em prol de uma boa implementação, gestão, planeamento e resultados, são muitas

⁸ Wacquant, Loic 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality, PART II «Stigma and division: From the core of Chicago to the margins of Paris»*, Londres, Polity Press.

vezes relegados para um âmbito de análise teórica. Estes fatores são parte do problema, portanto qualquer resposta relativamente a qualquer projeto que esteja direcionado para uma comunidade específica deve-os ter em conta. Daí a necessidade de estarem inseridos nestes projetos indivíduos conhecedores e experienciados acerca das condições em que vivem os cidadãos-alvo do projeto.

A estigmatização de um território ou comunidade é uma realidade bem conhecida e estudada, pelo que é possível compreender que o problema da criminalidade envolve muito mais do que dados quantificáveis como os níveis de desemprego ou escolaridade: - “Any comparative sociology of the novel forms of urban poverty crystallizing in advanced societies at century’s turn must begin with the powerful stigma attached to residence in the bounded and segregated spaces, the ‘neighbourhoods of exile’...” (Wacquant, 2008: 6)⁹. Ou seja, é necessário conhecer-se profundamente os problemas distintos de cada território que seja objeto de um projeto vocacionado para ele próprio. Este conhecimento adquire-se apenas debatendo abertamente as questões que o afetam e junto dos atores sociais e público-alvo, pois são estes que conhecem efetivamente as dinâmicas do território. Assim, é necessário conhecer as dinâmicas e culturas específicas de cada “bairro” ou território. Isto só acontece quando existe uma verdadeira livre circulação de ideias e ativa participação democrática junto e por parte da comunidade em questão.

Alguns dos efeitos nefastos que as desigualdades provocam nos indivíduos traduzem-se também em dados concretos e quantificáveis, como a elevada taxa de criminalidade, mais especificamente, a violência e crimes contra o património, como o furto, ou crimes contra a vida em sociedade que, segundo os dados do diagnóstico local de segurança, em 2015, representam respetivamente, as áreas de maior incidência criminal no Concelho e Lisboa (ver quadro 1.2.).

Quadro 1.2. Ocorrências participadas às Forças e Serviços de Segurança no Concelho de Lisboa, por grande categoria criminal (2010-2015) (excerto)

Categoria Criminal	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contra pessoas	5.973	5.817	5.286	5.249	5.139	5.094
Contra Património	25.89	27.340	25.819	23.260	25.665	25.296
Contra a vida em Sociedade	4.816	3.988	4.875	4.668	3.968	4.085
Contra o Estado	500	601	741	706	578	560

Fonte: Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ)

⁹ Wacquant, Loic 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality, PART II «Stigma and division: From the core of Chicago to the margins of Paris»*, Londres, Polity Press.

POLÍTICAS DE PREVENÇÃO DE CRIMINALIDADE E DELINQUÊNCIA LOCAIS, O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM?

2.1. O que são políticas de prevenção de criminalidade?

Não se pode negar a importância que as políticas de prevenção criminal têm num território. Um bom exemplo disso seria a instalação das câmaras de videovigilância, tal como foi concretizado nos espaços públicos da cidade da Amadora, em 2017. Aparentemente tal revelou-se bastante satisfatório para os habitantes e comerciantes da cidade. No entanto, é necessário definir claramente quais os problemas e os fatores criminógenos que visa combater ou prevenir. Não basta identificar uma zona já reconhecida ou percecionada como insegura e financiar medidas generalizadas de combate e prevenção criminal. Existem muitos outros fatores inerentes a esta criminalidade que na sua maioria não são tão pouco equacionados.

Outra questão que se coloca será a imprevisibilidade da criminalidade, que pode partir de vários atores, em qualquer lugar, sem que possamos definir a existência de uma relação direta com qualquer tipo de “etnia”, estrato social ou condição económica. Efetivamente, existem elementos que colaboram para a marginalização de determinados atores ou grupos sociais e desta forma esses mesmos fatores têm peso no fomento das atividades criminosas. No entanto, não existem fatores, únicos e exclusivos, que fomentem comportamentos à margem da lei e isso torna a criminalidade imprevisível. Mesmo quando se aplica medidas concretas sobre zonas reconhecidas como potencialmente perigosas. É de referir que a prevenção da criminalidade não garante a extinção desta, apenas torna mais difícil a sua prática, procurando limitar os fatores que proporcionam comportamentos criminosos. A implementação destas políticas deve ser feitas a par com a legislação em vigor e não se deve esperar resultados imediatos pela sua simples implementação.

2.2. Objetivo

O objetivo de uma política pública de prevenção de criminalidade é em primeira instância, como o próprio nome indica, inibir a ocorrência de criminalidade, o que pode ser conseguido de várias formas. Relativamente a projetos ou políticas locais, parte-se do pressuposto de que as entidades locais não-governamentais podem ou não estar também elas inseridas na formulação das políticas ou projetos. Têm como objetivo apoiar a reinserção social de indivíduos marginalizados, prevenir a criminalidade, aumentar o sentimento de segurança, apoiar a comunidade e os seus indivíduos nas mais variadas tarefas e afazeres do dia-a-dia, isto pode entender-se pelo apoio a idosos em risco de isolamento social, mas também ao transporte seguro de crianças para o espaço escolar. Em suma, este tipo de políticas procura colmatar as falhas do serviço público, ao mesmo tempo inserindo e usufruindo das

capacidades e conhecimentos técnicos e empíricos das comunidades e dos respectivos atores sociais na formulação e implementação dessa mesma política ou projeto. Deste modo, evita-se o possível confronto direto entre o Estado e a sociedade em matérias que podem potencializar ainda mais o distanciamento entre estes e, simultaneamente, tenta garantir-se um efetivo melhor serviço público.

3

PODE A GOVERNANÇA, COMO MODELO DE GESTÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA, CONTRIBUIR PARA A ELABORAÇÃO DE PROJETOS PREVENÇÃO DE DELINQUÊNCIA JUVENIL A NÍVEL LOCAL?

3.1. O que é a “governança”?

O modelo de governança tem na sua origem a experiência retirada do sector privado e a implementação das mesmas técnicas de gestão aplicadas ao sector público. É relevante compreender a origem do conceito para compreender também o quão este se transformou até à atualidade. Uma possível definição mais apropriada no que toca ao exercício de poder estatal deste conceito seria também o envolvimento de atores não governamentais na formulação e implementação de políticas públicas que têm como propósito desenvolver a democracia participativa, nas palavras de Jean Bossuyt, isto reflete “Generating greater trust and accountability between the State and its citizens by involving local leaders, entrepreneurs and civic organisations in democratic dialogue and in the workings of local government.” (Bossuyt, Gould, 2000)¹⁰. O conceito de governança quando aplicado ao serviço público é, portanto, passível de ser entendido como uma experiência retirada do sector privado, que visa melhorar tanto a eficácia como a eficiência do serviço público.

A governança é, portanto, um modelo de gestão/governança que tem como origem o sector privado, onde as trocas comerciais e os interesses individuais são direcionados para um ponto de concordância para que haja benefício mútuo. No caso da aplicação do modelo de governança numa política pública, esse ponto de concordância para benefício mútuo é, à partida muito mais difícil de atingir devido aos mais variados fatores, como por exemplo, até onde permitem as competências de o Estado agir ou até a livre participação por parte dos cidadãos em projetos públicos. No que toca à relação que um governo ou entidade estatal tem para com os seus cidadãos baseando-se na governança, é necessária também uma busca ambígua por um ponto de concordância mútuo, que

¹⁰ Bossuyt, Jean; Jeremy Gould, 2000. *Involving non state actors and local governments in ACP-EU Dialogue*, Maastricht, ECDPM.

infelizmente, devido à natureza do sector público, é feita muito mais penosamente do que no sector privado, onde as partes interessadas interagem livremente e de bom-grado no projeto, proporcionado, por vezes, um melhor serviço ou maior possibilidade de lucros pessoais. Ou seja, o modelo de governança tem embutido em si um sentido de procura e adaptação mútua ou multilateral às mais variadas necessidades e interesses dos participantes.

É então necessário para qualquer política pública que tenha como modelo de gestão a governança estar preparada para a possibilidade de enfrentar múltiplos desafios e em várias escalas. Exemplo mais latente disso seria o próprio “*desfranchisamento*” que os indivíduos-alvo/interessados do projeto sofrem. Este pode ser um dos fatores cruciais para o sucesso/insucesso de um projeto segundo este modelo. No caso dos CLS, o público-alvo da política é uma população de uma faixa etária criança/jovem que está ainda propensa a muitas mudanças inerentes ao crescimento individual, mas com a particularidade de serem jovens criados num ambiente percecionado como inseguro e instável, tal como foi previamente referido.

A governança pode então ser a peça fundamental para compreender qual a situação financeira, familiar e social em que se encontram estes jovens e garantir a sua normal e gradual inserção na sociedade antes que estes enveredem por percursos conotados com a marginalidade ou a criminalidade. Para isto, é necessário em primeiro lugar criar uma rede composta pela concertação social para que instituições próximas do indivíduo-alvo e os respetivos “*peers*” deste possam de maneira eficaz e efetiva coordenar os seus esforços de modo a contrabalançar o sentimento de insegurança, instabilidade ou até abandono por parte dos órgãos estatais. Sentimentos esses, que podem originar o desespero e, por conseguinte, o enveredar por comportamento à margem da lei, pela criminalidade efetiva. A tarefa é danesca mas possível, se todos os intervenientes estiverem de facto empenhados, coordenados e dispostos a manobramos gradualmente em torno de um objetivo comum também ele de seu próprio interesse, tal como o modelo de governança o requer, é de facto possível retirar frutos deste modelo.

No caso do CLS aplicado no Casal dos Machados e Laranjeiras, não se pode negar o empenho das instituições, destacando-se entre elas a Pastoral dos Ciganos, que tem feito um trabalho de extrema relevância, (notável tanto pela ocupação de tempos livres mas também pelo número de refeições que servem nas horas de almoço junto dos jovens) sem menosprezar as outras entidades participantes, mas também pelo contacto direto que tem com o público-alvo do projeto, pois a própria reunião destes jovens, independente das suas diferenças culturais, étnicas e económicas, ajuda de facto a uma melhor inserção destes na sociedade e fomenta a livre associação entre eles próprios.

No entanto devido a vários fatores esse empenho ou interesse em participar nem sempre se revela ambigualmente, ou seja, por parte do público-alvo também (pais dos jovens, por exemplo). Os jovens em risco e as respetivas famílias parecem apenas participar e incentivar os jovens a participar

nos projetos quando está envolvido algo em troca da sua participação ou pelo facto de haver refeições a serem distribuídas enquanto se efetuam as tarefas do projeto. A falta de espírito associativo perceptível em indivíduos sujeitos a estas condições mas também implícita na sociedade portuguesa quando comparada a outros países pode ser uma possível justificação. O facto das famílias destes jovens também não terem um efetivo apoio ao planeamento familiar e de longo prazo não ajuda. Contudo, uma qualquer política deste género poderia falhar pelo simples facto de não haver acompanhamento constante psicológico, técnico e material (no que respeita a material escolar para jovens e no caso de idade de trabalho workshops) de modo a garantir que o indivíduo se encontra munido de ferramentas técnicas e psicótécnicas para o seu futuro e vida em sociedade.

A família, como já foi referido, tem também um papel integrante e fundamental na política, no modelo e no indivíduo-alvo da política, pelo que não se pode dissociar o ambiente familiar do social quando se procura “apoiar” um indivíduo jovem procurando a sua inserção na vida em sociedade. A família deve ser inserida ao ponto de se possível também serem proporcionados “workshops” e/ou sessões de aconselhamento e planeamento familiar.

3.2. Vantagens e desvantagens da Governança como “modelo” de uma política pública

A governança como modelo de gestão de uma política pública tem, como todos os outros modelos, vantagens e desvantagens. Estas vantagens e desvantagens são maioritariamente qualitativas, no entanto, exercem um impacto significativo no resultado da política ou projeto em questão. Para compreender quais os impactos do modelo de governança, deve-se entender, primeiro, quais as tipologias de governança passíveis de aplicação. Estas podem variar entre três tipologias distintas, que devem ser implementadas consoante objetivo do respetivo projeto (Quadro 3.1.).

Quadro 3.1.

Tipologias da Fragmentação da Arquitetura da Governança

	<i>Synergistic</i>	<i>Cooperative</i>	<i>Conflictive</i>
Institutional integration	One core institution, with other institutions being closely integrated	Core institutions with other institutions that are loosely integrated	Different, largely unrelated institutions
Norm conflicts	Core norms of institutions are integrated	Core norms are not conflicting	Core norms conflict
Actor constellations	All relevant actors support the same institutions	Some actors remain outside main institutions, but maintain cooperation	Major actors support different institutions

Fonte: (Biermann, Phillip; Zelli van Asselt, 2009)

No caso dos CLS a tipologia aplicada está entre a integração institucional e sinérgica. Pois, os atores locais trabalham de forma independente para a instituição que se deve revelar central (cérebro) da política. Isto revelar-se-á mais tarde como problemático devido à forma como se planeia e coordena este projeto.

Com estes modelos esperam-se obter vantagens específicas segundo uma determinada metodologia. Contudo, existe sempre uma troca de vantagens e desvantagens quando se escolhe uma destas. Entre o leque possível de escolhas, encontra-se a configuração sinérgica que é de facto a que está presente nos CLS, e, portanto, neste projeto de prevenção de criminalidade. Dentro desta configuração as vantagens e desvantagens giram em torno dos seguintes:

Vantagens:

- Maior liberdade de ação institucional (atores locais/instituições);
- Mais espaço para o livre exercício da cidadania participativa (cidadãos);
- Maior proximidade da/s comunidade/s e estado através de atores locais;
- Maior e melhor compreensão dos problemas dos indivíduos e território; (presume-se que as instituições façam constantes levantamentos de dados, para acompanhamento e análise).
- Mais efetiva capacidade de resposta às necessidades da população; pois os atores locais passam a servir de primeira linha de apoio à comunidade;
- Potencializa uma maior aproximação de indivíduos;

Desvantagens

- Alguma possível falta de direção comum, dependendo da gestão e orientação do projeto; (a instituição cérebro);
- Falta de “standardização” de processos variados;
- Falta de formação e apoio constante por parte do estado aos diferentes atores locais;
- Fraca delimitação de objetivos concretos que os atores locais devem procurar responder;
- Algumas disputas de poder por parte dos atores locais podem surgir;
- Apenas instituições estão representadas em nome da comunidade, pelo que há falta da iniciativa individual, mas também de procura por parte das instituições desta; limitando consecutivamente a ação da instituição;
- Dependência da participação ativa dos cidadãos (público-alvo).

3.3. O papel dos atores locais no modelo de governança

O papel dos atores locais é crucial num projeto público modelado pela governança, estes são os pilares efetivos do projeto. É intrinsecamente deles que está dependente a cooperação entre a comunidade e as instituições públicas e de cariz social. As instituições de cariz social (atores locais) são quem serve de elo direto com as populações e/ou comunidades e o Estado. É, portanto, fundamental que seja preservada a sua liberdade de ação para participar e moldar ativamente a o projeto no qual participam. Sem essa participação livre das comunidades e instituições sociais o projeto irá definhar ao ponto de terminar por falta de cooperação, palavra-chave onde se baseia a governança. É, portanto, necessário para elas terem o espaço e liberdade de ação, mas é igualmente necessário ser disponibilizada a devida direção, financiamento, formação e acompanhamento necessário ao desenvolvimento de seu trabalho.

As instituições estatais são por sua vez responsáveis por garantir a boa gestão e implementação do projeto, pelo que devem garantir uma supervisão e acompanhamento constante, interferindo apenas em casos de aconselhamento particular de uma determinada matéria em relação à qual o Estado seja competente:” ...to make governance without government work an intermediate level of shadow of hierarchy is necessary.” (Börzel e Risse 2010: 9)¹¹. Sintetizando, é necessário dar aos parceiros locais liberdade de ação, formação, linhas diretivas, metas claras e financiamento. Mais ou menos do que isto é o modelo de governança definha.

Relativamente às instituições públicas estas devem, sempre que necessário, providenciar acompanhamento técnico e legal, tentando resumir o mais possível a sua participação a supervisor o projeto: “In the governance arguments the State does not become totally impotent; rather, it loses the capacity for direct control and replaces that faculty with a capacity for influence.” (Peters e Pierre, 1998: 5)¹². É necessário ter em conta que um qualquer projeto que envolva várias entidades reunidas em torno de si vai enfrentar, eventualmente, dificuldades de comunicação e orientação pelo que estas necessitam sempre de um ponto de apoio em comum, preferencialmente o Estado. Este deve, por sua vez, assumir a responsabilidade de criar ou investir numa entidade central ou várias entidades locais sob a sua tutela direta para que seja garantido o acompanhamento e liderança requeridos nestes projetos. Os atores locais devem concentrar todos os seus esforços na resolução imediata de todas as problemáticas que irão eventualmente surgir, podendo assim ser aliviados pelo Estado. Tal promoverá o natural desenvolvimento do trabalho, respeitando também a liberdade necessária das instituições locais para o efetuar.

¹¹ Börzel, Tanja A., e Thomas Risse. 2010. *Governance without a state: Can it work?*, Regulation and Governance 4(2): 113–34, Columbia University Press.

¹² Peters, B. Guy, e John Pierre. 1998. *Governance without government? Rethinking public administration*, Journal of Public Administration Research and Theory 8(2): 223–43, Oxford University Press.

É de extrema relevância compreender quais as metodologias e processos dos atores locais e analisar com eles qual a melhor metodologia a implementar para o projeto futuro, favorecendo a boa coordenação institucional em detrimento da distribuição de poder por parte do Estado. O Estado deve manter o poder e não delegar em outras instituições. A liderança e apoio são assim garantidos pelo Estado e as instituições podem em efetividade exercer o seu trabalho sem que sofram pressão adicional ou tenham dificuldades na implementação do projeto. Desta forma também se evitam várias possíveis disputas, nomeadamente as de poder. O ponto mais sensível será manusear de forma efetiva a participação dos atores locais sem que lhes seja retirado poder de decisão e ao mesmo tempo conseguir manter o controlo e supervisão constante do projeto. Esta tarefa cabe ao Estado.

3.4. Governança como peça fundamental ao desenvolvimento das comunidades

Hoje em dia, o modelo de governança é, discutivelmente, o melhor modelo de gestão de política pública dentro dos que procuram envolver diretamente os cidadãos e a comunidade e prestar serviço público onde ele mais é necessário. A ideia fundamental identifica-se pelo princípio de cidadania ativa/participativa que procura exatamente envolver os cidadãos e a comunidade na elaboração de um projeto direcionado a estes. Este modelo permite que um projeto público seja desenhado desde baixo, a partir da comunidade, que por sua vez é composta pelos cidadãos que efetivamente conhecem os problemas e reconhecem as verdadeiras prioridades sobre as quais deve recair a ação do estado sob a forma de projeto. Ou seja, não só é uma política que implica a participação ativa dos cidadãos, como também se torna uma política verdadeiramente informada e sob a composição “bottom-up”, de formulação de política pública. Este modelo transporta para a realidade o que o modelo “top-down” (Sabatier, 1986)¹³ não pode trazer, pois a abordagem é totalmente diferente e vê os actores locais como impedimentos à implementação da política, deste modo bloqueando também as iniciativas privadas das quais o modelo de governança tanto necessita: “...neglect strategic initiatives coming from the private sector, from street level bureaucrats or local implementing officials, and from other policy subsystems” (Sabatier, 1986: 1). Ou seja, apesar da formulação da política ser à partida mais morosa e certamente complexa, é nestes pontos que o modelo de governança se destaca pela positiva, pois abre espaço para a livre participação na formulação de uma política tendo em conta várias perspetivas, que um planeador ou grupo de planeadores por si só dificilmente ponderaria sequer. Este modelo implica também uma multidisciplinaridade que só pode ser atingida quando vários peritos em várias matérias discutem livremente os processos, metodologias e perspetivas das quais depende o modelo de governança e neste caso desenvolvimento de uma determinada região e/ou comunidade.

¹³ Sabatier, Paul A. 1986. *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, Journal of Public Policy 6(1): 21–48.

CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA

4.1. A origem dos Contratos Locais de Segurança?

Os contratos locais de segurança, tal como hoje se conhecem em Portugal sob o seu atual formato, advém da experiência adquirida em França durante os anos 1990 e 2000. Estes foram também implementados pela primeira vez em França no final da década de 90 e são resultado de uma criação de dois órgãos governamentais criados em 1983: os “conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) e conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD)”. Em França, “The law encourages local authorities to use local security assessments to develop their local security and crime prevention strategies (NOR/INT9700174C of 28th October 1997 modified by the memorandum NOR/INTK9900134C of 7th June 1999).”¹⁴. Lille, por exemplo, foi uma das primeiras cidades em França a assinar um contrato local de segurança ainda em 1999. Em 2002 é criada o “Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)” que vem substituir a CCPD. Este tipo de estratégia territorial é com o EFUS (European Forum for Urban Safety), difundida por mais países Europeus, como a Hungria, a Inglaterra e Portugal. Este órgão é segundo a sua apresentação oficial no portal online: “a única rede Europeia de autoridades locais e regionais, dedicada à segurança urbana” e tem 3 grandes objetivos¹⁵:

- Promover e balancear as visões de segurança urbana através da prevenção, sanção e coesão social
- Apoiar as autoridades locais e regionais na conceção, implementação e avaliação das suas respetivas políticas de segurança
- Apoio ao reconhecimento do trabalho exercido por serventes públicos eleitos na matéria de desenvolvimento e implementação de políticas nacionais e europeias.

O EFUS pode então servir de plataforma de partida para a implementação e difusão de novas políticas de segurança por toda a União Europeia como também serve como base de dados para experiências já adquiridas internacionalmente pelos respetivos membros.

¹⁴ EFUS (s.a.), “Methods and tools for a strategic approach to urban security – Country sheet” (online), consultado a 20.09.2019. Disponível em https://efus.eu/files/2016/04/AUDITS_fichespays_FR_ENG.pdf

¹⁵ Autor anónimo (s.a.), “European Forum for Urban Security (Efus)” (online), consultado em 20.09.2019. Disponível em <https://efus.eu/en/about-us/about-efus/public/1450/>

4.2. O que são e para que servem?

Os contratos locais de segurança, como definido no diagnóstico local de segurança de 2017, servem de:

¹⁶ (...instrumento privilegiado para colocar em prática a cooperação institucional à escala local entre administração central, autarquias e parceiros locais, em interação com a comunidade, com vista à redução de vulnerabilidades sociais, à prevenção da delinquência juvenil e à eliminação dos fatores criminógenos que contribuem para as taxas de criminalidade identificadas nas áreas de intervenção.) (Comissão Interministerial, 2017).

A existência de um CLS com a tipologia MAI-BAIRRO justifica-se de facto se houver á priori um processo de ostracização, incapacidade ou descuido por parte das instituições governamentais para com uma determinada população ou comunidade residente num determinado território. Isto verifica-se em Portugal, mas também em bairros periféricos da capital Francesa: "...a dumping ground for its problem populations and in particular for relieving itself of lower-class households displaced by the urban renewal of the eastern boroughs of the capital." (Wacquant, 2008: 6)¹⁷, referindo-se ao realojamento feito em Paris para a urbanização conhecida como "La Courneuve".

Desta forma podemos considerar que grande parte dos processos de reurbanização de Lisboa dos anos 90 e inícios do segundo milénio, foram, infelizmente, projetados segundo o mesmo modelo, com o foco na urbanização rápida, sem considerar as grandes diferenças e "subgrupos" já existentes dos bairros visados para demolição.

Assim entende-se que os CLS vêm de facto procurar solucionar problemas com origens claras, que são os intensos processos de reurbanização dos anos 90, no caso de Portugal. Exemplo disso seria o antigo Bairro do Relógio, em Lisboa, onde os respetivos habitantes foram realojados na urbanização hoje conhecida por Casal dos Machados e o Bairro das Laranjeiras, junto ao Parque das Nações. Este realojamento, como a generalidade de todos os outros, surte efeitos nefastos na vida dos indivíduos afetados, e isso justifica-se pela mudança de rotinas ou a reintegração numa nova comunidade, que por si só exerce um peso extra no indivíduo já forçado a abandonar aquilo a que uma vez chamou de casa. Outro fator que deve ser ponderado é que aquando destes realojamentos em massa, será que os elementos afetados são apenas os indivíduos? Ou estar-se-á efetivamente a criar condições para que redes maiores de fações e gangues potencializem ainda mais a criminalidade? Estas situações vêm assim gerar dificuldades de adaptação, sentimento de ostracização, segregação e/ou abandono relativamente às entidades governamentais. Devido a anos consecutivos de incapacidade, mau

¹⁶ Comissão Interministerial, 2017. *Diagnóstico local de segurança 2017*, Lisboa.

¹⁷ Wacquant, Loic 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality, PART II «Stigma and division: From the core of Chicago to the margins of Paris»*, Londres, Polity Press.

planeamento ou inatividade por parte das instituições governamentais, estes problemas potencializaram-se e cresceram desmesuradamente, até aos últimos anos, pelo que os CLS surgem assim como uma nova oportunidade de abordar problemas específicos de uma comunidade, começando por ela mesma, ou seja, requisitando efetivamente o apoio da comunidade para colmatar as lacunas que esta supõe como de extrema relevância. Ao invés de legislar unilateralmente os passos a seguir, o Estado recorre diretamente ao apoio das instituições locais e população alvo para compreender e controlar todo o processo: "...community and social structural norms of legitimation are closely intertwined because social structure arises primarily through interactions of members..." (Bernstein, 2011: 10)¹⁸. É de extrema relevância compreender que o público-alvo de um CLS é também ele próprio uma peça fundamental na elaboração desse projeto. É nisto que se baseia o modelo da governança. Contudo, também se pode revelar nefasto à própria implementação de um CLS, como foi referido nos capítulos anteriores.

4.3. Tipologias e objetivos dos CLS

Os contratos locais de segurança estão divididos em três eixos distintos de ação. Cada um com processos e objetivos semelhantes, mas aplicados às condições exigidas pelas comunidades onde estão implementados ou se tencionam implementar. Estas três tipologias são:

MAI Bairro – Tem como área de intervenção zonas urbanas classificadas como em “risco-social” e tem como objetivo promover estratégias de prevenção e repressão criminal em função da tipologia de crimes cometidos na zona em questão, exige o esforço e participação de atores locais não-governamentais. Segundo a memória descritiva do CLS elaborado no ano de 2018, os objetivos do CLS implementado no Casal dos Machados e Quinta das Laranjeiras é "...desenvolver estratégias de promoção da cidadania e das relações de vizinhança, da segurança e o incremento da participação da comunidade na identificação dos seus problemas". (Autor não identificado, 2018)¹⁹

MAI Município – Tem como área de intervenção a totalidade do município onde é implementado, também promove estratégias de prevenção criminal, mas a nível municipal, exige um maior esforço institucional por parte dos conselhos municipais de segurança.

MAI Cidadão – Sendo único no seu perfil e implementado exclusivamente em Serpa, Alentejo, tem como objetivo, “a intervenção em fenómenos atípicos e específicos como os movimentos migratórios e outros fenómenos sazonais suscetíveis de alterar o quotidiano das populações em matéria de

¹⁸ Bernstein, Steven. 2011. *Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance*, Review of International Political Economy 18(1): 17–51, publicação online, 08 Fevereiro 2011.

¹⁹ Memória descritiva CLS, Projeto “Juntos Somos+”.

sentimento de segurança” (Isabel Oneto, 2017, apud Alvitrande, 2017)²⁰, definido pelas palavras de Isabel Oneto, Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, aquando da apresentação do balanço do Contrato Local de Segurança de Serpa – MAI Cidadão, a 15 de Março de 2017.

São de facto parcerias entre as autarquias, o Ministério da Administração Interna e instituições e associações locais. Fernando Medina, presidente da Câmara Municipal de Lisboa, durante a cerimónia de apresentação dos 3 novos protocolos de associação ao CLS, feita em 05 de Fevereiro de 2018, no Salão Nobre dos Paços do Concelho, refere que os CLS têm como objetivo “Agir sobre a coesão, reduzir os fenómenos de exclusão”, e aproveitando “as energias da comunidade, do seu tecido social, colocando-o a trabalhar em rede com as várias instituições com participação na gestão do território”(Fernando Medina, 2018 apud autor não identificado)²¹.

4.4. Metodologia/implementação dos CLS

“A metodologia de implementação de um CLS divide-se em quatro partes:

- a) Elaboração do Diagnóstico Local de Segurança;
- b) Formulação do Plano de Intervenção;
- c) Implementação das Medidas;
- d) Monitorização e Avaliação.” (Site oficial da PSP, s.a.)²²

Para a implementação de um CLS é necessário primeiramente fazer um levantamento de dados relativos às zonas consideradas perigosas para a segurança pública ou em risco de exclusão social. Após a realização desse levantamento, são analisados dados relativos à criminalidade registada nessas zonas e efetuado um plano de ação para combater as fragilidades percecionadas. É de referir que estes dados são unicamente quantitativos e refletem efetivamente muitos dos problemas presentes na

²⁰ Isabel Oneto (2017) apud Alvitrande (2017), “Balanço do contrato local de segurança de serpa – mai cidadão apresentado hoje” (online), consultado a 23.04.2019. Disponível em <https://alvitrande.blogs.sapo.pt/balanco-do-contrato-local-de-seguranca-3451490?fbclid>

²¹ Fernando Medina (2018) apud autor não identificado (2018), “Contrato Local de Segurança de Lisboa visa reduzir fenómenos de exclusão na cidade” (online), consultado a 25.04.2019. Disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/contrato-local-de-seguranca-de-lisboa-visa-reduzir-fenomenos-de-exclusao-na-cidade?fbclid>

²² Autor anónimo (s.a.), “Contratos locais de segurança” (online) , consultado a 21.10.2019. Disponível em <https://www.psp.pt/Pages/atividades/ContrLocSeguranca.aspx?fbclid=IwAR1c9sNvcQfBoak0Mhxslu7hSonzsSikz-bl6bLe2KCIB14CUGj-8pKDtHU>

respetiva área, pelo que não refletem uma fiel representação dos problemas que efetivamente afligem a população residente mas sim os que a Comissão interministerial assume serem os problemas latentes. Este aspeto pode originar vários conflitos de interesses pois a perceção que a população tem dos problemas do bairro nem sempre estão de acordo com os que a comissão interministerial assume como sendo efetivamente esses problemas. É também de referir que estas divergências acontecem de forma natural e não há propriamente interesse em sobrepor a vontade das instituições à população e vice-versa. Acontece sim porque este modelo de política pública (governança) parte do princípio de que o choque de ideias e multilateralismo são as peças fundamentais do modelo. Pelo que um projeto com este modelo de gestão quando aplicado a uma área com características específicas, naturalmente requer uma fase de experimentação, adaptação e inovação. Estas fases do projeto, por sua vez, requerem tempo pelo que os resultados não são facilmente palpáveis, nem se podem resumir meramente a dados quantitativos, como o diagnóstico local de segurança se baseia para justificar o CLS em primeiro lugar.

Relativamente à implementação de medidas também deve ser referido que as faltas de clareza nos objetivos propostos pela comissão interministerial podem ser interpretadas de várias maneiras, sendo que nenhuma estaria mais certa ou errada que outra, mas pode de facto haver um desfasamento total em relação ao pretendido pela comissão e o que é efetuado no terreno pelas instituições locais não-governamentais. Isto pode originar disputas, má coordenação e, por conseguinte, prejudicar o projeto e o público-alvo. É um problema latente que relança o debate sobre o que é pretendido pela comissão interministerial (Estado) e pela população e entidades de cariz social (comunidade e atores sociais).

Por último a monitorização e avaliação, apesar de óbvio no seu intuito, continua a cingir-se aos dados quantitativos, pelo que é muito geral e não faz distinção sobre as conquistas dos CLS ou a melhoria de algum indicador por qualquer outro fator Estes e outros problemas são conhecidos e referenciados de maneira geral, até pela ex-secretária de Estado da Administração Interna, Dalila Araújo, numa entrevista ao Diário de Notícias, a 25 de Novembro de 2018:

São muito bem-intencionados, mas é preciso trabalhar muito para resultar (...) "Há falhas a vários níveis, que vão desde o facto de estas políticas de proximidade e os CLS não estarem integrados na Lei de Segurança Interna, passando pela dispersão de projetos (Escola Segura, Idoso Seguro, Comércio Seguro, entre muitos outros) sem uma doutrina comum aos vários programas que existem, pela falta de um plano nacional que sistematize tudo, pela falta de sistemas de avaliação rigorosos, pela falta de formação comum nas polícias, pela falta de um quadro operacional comum - enfim, quase nada está organizado. (Diário de Notícias, 2018)

²³ Dalila Araújo (2018) *apud* Diário de Notícias, autor não identificado (2018), "Policiamento de proximidade. A

Eliminação de fatores que contribuem para o crime? Através da ocupação dos jovens ou de empregabilidade e condições dignas de vida ex. emprego, mecanismos de acumulação de riqueza, educação, mobilidade? Os contratos locais de segurança apenas colmatam problemas, não resolvem nem se direcionam sequer ao centro das verdadeiras desigualdades inerentes ao problema. Relativamente a que fatores criminógenos em específico os contratos locais procuram eliminar, não há qualquer objetividade concreta sobre quais são estes fatores. O que deixa qualquer analista político num espaço onde nenhum quer estar. Quais são efetivamente os crimes cometidos nestas áreas em específico que requerem uma atenção redobrada? Será que todos os crimes são participados? Será que todas as participações feitas às forças de segurança são crimes? Ou tudo o que é reportado o é devido ao clima de insegurança e instabilidade inerente ao território? É, no entanto, de lembrar que um projeto desta envergadura e com os objetivos gerais que traça não providenciará resultados concretos em um ano ou dois, mas é sim possível cumpri-los num espaço de tempo maior e com a condicionante de ser um trabalho contínuo por parte do Estado e entidades sociais.

4.5. Enquadramento legal e institucional

Em relação ao enquadramento legal a Lei original é a Lei n.º 33/98, de 18/07, que tem como princípio basilar a criação dos conselhos municipais de segurança:

Art.1º- “São criados, pela presente lei, os conselhos municipais de segurança”

Esta lei original teve já, no entanto duas versões posteriores, 2015 e 2019 que culminam no atual Decreto-Lei n.º 32/2019, que visa: pôr em prática uma transferência de competências, quanto à segurança dos cidadãos, da administração central para os municípios.

Várias revisões foram feitas à lei em quase todos os artigos na versão de 2019 excluindo apenas o Art.1º e 8º, sendo que os artigos 2.º, 3.º, 4.º a 7.º e 9.º da Lei n.º 33/98, de 18 de julho, todos sofrem revisões.

4.6. Operacionalização dos CLS tipologia MAI Bairro (Portugal)

Em Portugal os primeiros contratos locais de segurança foram assinados em 2008, ou seja, 9 anos depois dos primeiros assinados em França, como referido anteriormente. Após o levantamento de dados e definição de quais os territórios propícios de implementação de CLS (levantamento de dados e

solução para a insegurança que os governos têm desprezado” (online), n.º 54640, consultado a 02.05.2019. Disponível em <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/25-nov-2018/policiamento-de-proximidade-a-solucao-para-a-inseguranca-que-os-governos-tem-desprezado-10228744.html?fbclid>

realização de “diagnósticos locais de segurança”), é feito concurso público para que as instituições locais (atores sociais), possam integrar o projeto. Estas comprometem-se como uma instituição pública a cumprir tarefas e deveres relevantes para a prevenção de criminalidade, dentro das metas e critérios definidos pela lei e objetivos que a comissão interministerial lhes defina. Entre os atores locais que concorrem pela possibilidade de participar no projeto também outras entidades estatais estão á-priori envolvidas e disponíveis para auxiliar a realização do projeto, exemplo disso seria a participação das forças de segurança. Estas participam regularmente em trabalhos complementares ao projeto como “workshops”.

Após o ingresso das instituições sociais no projeto, a operacionalização em si está entregue a estas instituições, podendo ou não usufruir de apoio de instituições estatais se assim requerido. Isto pode levantar alguns problemas, mas torna evidente o facto de o Estado não estar inserido a par com as instituições, mas sim como supervisor destas. Este é o papel que o Estado deve ter de facto, contudo levantam-se questões relativas à real disponibilidade e capacidade das instituições estatais em agir.

Relativamente à organização e realização do projeto, são necessárias reuniões sucessivas tanto dos órgãos da comissão interministerial, como dos atores sociais envolvidos. Pelo que há dois tipos de reuniões. Cada um deles com o seu calendário, sendo que os atores locais se reúnem mais frequentemente do que a comissão interministerial. Em 2018/2019, os atores locais reuniam-se uma vez por semana, ao passo que a comissão interministerial se reunia apenas uma vez por mês. É a meu ver extremamente relevante entender que, no que diz respeito aos atores locais, a sua participação e reuniões são fundamentais, pelo que pequenas metas e objetivos devem ser calendarizados nestas e atingidos regularmente. Isso só é possível através de uma fluida troca de informação que começa pela participação ativa em todas as reuniões, por parte dos atores locais. Caso se reconheça alguma desorganização ou desinteresse em cooperar pode então existir a possibilidade de se estar perante uma disputa de poder ou interesse e caso isto se verifique terá de ser criado um mecanismo de solução, que por sua vez também terá de depender do Estado em última análise. Isto pode ser problemático pois o monopólio de instituições locais de cariz social não é infundável pelo que há possibilidade de se criar um monopólio em torno dos próprios concursos públicos. Pelo que deve ser sempre possibilitada e incentivada a entrada de novas instituições e ter em consideração o valor que estas acrescentam ao projeto mas também as que mais resultados proporcionam.

QUAIS OS RESULTADOS QUE OS CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA PROVIDENCIAM COMO MÉTODO DE PREVENÇÃO CRIMINALIDADE (RESULTADOS)

5.1. Projeto “juntos somos +”, como exemplo de um CLS de tipologia MAI Bairro (Casal dos Machados e Quinta das Laranjeiras)

O projeto “Juntos somos +”, implementado nas urbanizações Casal dos Machados e Quinta das Laranjeiras, na freguesia do Parque das Nações teve a sua fase piloto entre setembro e dezembro de 2017, e foi implementado em efetividade em janeiro de 2018, sendo que a 16 de abril do mesmo ano já contava com pelo menos 117 jovens inscritos. A intervenção urbanística que deu origem ao Casal dos Machados efetuou-se entre 1991-1997 no âmbito dos projetos PER (programa especial de realojamento) e PIMP – (projeto de intervenção a médio prazo). Paralelamente através do PER outras intervenções urbanísticas semelhantes foram também efetuadas, entre elas constam a construção de algumas “habitações nas Avenidas de Berlim (1997-1999), Cidade de Luanda (1999-2001) e Avenida da Bensaúde (2000-2001)”, sendo que estas urbanizações coadjuvaram o cumprimento dos programas de realojamento” – Diagnóstico Local de Segurança. Em 2012, com a reorganização Administrativa de Lisboa, ao abrigo do Decreto-Lei nº56/2012 de 8 de novembro, é criada a freguesia do Parque das Nações. O Casal dos Machados e Quinta das Laranjeiras, que por si contam com sensivelmente 2.604 residentes, segundo os dados de 2016 da Rede Gebalis. Dentro dos CLS implementados na cidade de Lisboa este é em termos populacionais o 3º maior, atrás do Bairro do Condado em Marvila e Bairro do Armador também na Freguesia de Marvila. O diagnóstico local de segurança efetuado é feito em 2015, e traz também novas ideias e luzes que expõem de modo sucinto alguns problemas sociais vividos nestes territórios que se supõem afetar severamente os residentes e habituais frequentadores destes, com incidência sobre a população mais jovem. Alguns desses problemas (relativos ao Casal dos Machados) são demonstrados no quadro 5.1.

Quadro 5.1. Ocorrências participadas às FSS nos territórios abrangidos pelo CLS de Lisboa, por grande categoria Criminal (2014-2015) Excerto do diagnóstico local de segurança 2015.

	Casal dos Machados			
	2014	2015	Var. 14-15	
			N	%
Contra Pessoas	24	30	6	25%
Contra Património	34	32	-2	-6%
Contra Id. Cultural e Int. Pessoal	0	0	0	0%
Contra Vida em Sociedade	5	5	0	0%
Previstos em legislação avulsa	5	10	5	100%

Fonte: Polícia de Segurança Pública (PSP).

Este projeto procura desde então, através do modelo de governança (inserindo parceiros/atores locais) e através de eixos pré-determinados de intervenção como o desporto, a animação e a arte, procura desenvolver estratégias de promoção de cidadania, relações de vizinhança, participação comunitária e também de melhoria de condições de vida. O projeto procura em termos gerais promover o bem-estar, a qualidade de vida, diminuir a exclusão social, prevenir a delinquência juvenil, e potencializar estratégias de formação de competências pessoais e sociais, tendo como público-alvo preferencialmente jovens entre os 12 e os 25 anos. Ou seja, a incidência comunitária em que é suposto atuar “preventivamente sobre fatores de risco social evitando o seu surgimento, agravamento e consequências”, segundo a memória descritiva oficial do projeto.

5.2. Implementação

Após abertura de concurso público para ingresso das instituições locais, são delineadas e calendarizadas atividades dentro dos eixos de intervenção referidos que são sete:

- I. Eixo - “Eu sou movimento”
- II. Eixo – “Eu sou Arte”
- III. Eixo – “Eu sou conhecimento”
- IV. Eixo – “Eu sou exemplo”
- V. Eixo – “Eu sou Aventura”
- VI. Eixo – “Eu sou PRO”
- VII. Eixo – “Eu sou Animação” (Joana Neto, 2018)²⁴

²⁴ Neto, Joana 2018, Relatório Final do Projeto “Juntos Somos+.

Estes eixos de intervenção têm planeados entre si pouco mais de 100 ações distintas a efetuar ao longo do projeto. Todas elas dependendo da participação dos jovens (público-alvo) e atores sociais, mas algumas também procuram ir mais longe procurando o apoio direto dos habitantes do território em questão, o que é um ótimo exemplo da prática de governança. Estas ações têm como objetivo fomentar e potencializar participação comunitária ou diminuir a exclusão social através dos pontos anteriormente referidos.

5.3. Resultados

Para se analisar resultados tem de se ter em conta a novidade que o projeto é na Freguesia do Parque das Nações, isto só é possível analisando o número de indivíduos referenciados e os que participam efetivamente no projeto. Segundo o relatório final do projeto “Juntos Somos +”, Edição de 2018, pode-se constatar que se verificou: “...alguma dificuldade em mobilizar os jovens do grupo etário mais alto, (16-25 anos) para atividades de maior duração, assim como de identificar o tipo de estratégias de mobilização...” (Joana Neto, 2018)²⁵. Isto não revela a totalidade dos resultados obtidos com o projeto nesta última versão, mas revela que talvez o projeto não esteja devidamente capacitado ou direcionado para as verdadeiras questões que afetam esta faixa etária. Possivelmente revela que há questões como espírito associativista ser baixo ou possivelmente a falta de comunicação com o público-alvo ser no mínimo medíocre. Isto pode dever-se a vários fatores como a falta de apelo do programa para esta faixa etária, a simples desinformação acerca deste, a descrença nas instituições ou a incapacidade que é latente em chegar perto destas faixas etárias tão pouco. De qualquer forma não se pode ainda atribuir diretamente ao CLS implementado qualquer conquista em termos e resultados, pois o projeto é demasiado recente para ter impacto significativo na população.

5.4. Governança sem associativismo, é possível?

Os níveis de associativismo de uma comunidade oscilam devido a pequenas diferenças inerentes à condição humana. Estas diferenças advêm de fatores pessoais, mas também culturais, históricos e sociais. É natural que qualquer empreendimento que necessite de envolvimento comunitário dependa de algum grau de associativismo para funcionar e, por conseguinte, provavelmente irá gerar resultados diferentes consoante o grau de associativismo dos intervenientes que compõem e participam no empreendimento. O modelo de governança depende muito da participação dos atores envolvidos pelo que são necessários elevados graus de associativismo devido à natureza simbiótica que o modelo de governança requer para fluir.

²⁵ Neto, Joana 2018, Relatório Final do Projeto “Juntos Somos+”.

É, portanto, de extrema relevância fomentar a cultura associativista dentro das instituições responsáveis ou intervenientes, mas também semeá-la no seio da sociedade ou comunidade onde se aplica o empreendimento baseado na governança. Caso isto não se suceda corre-se o sério risco de que o empreendimento não tenha sucesso. É importante ter em consideração este fator na aplicação de projetos públicos que requeiram a livre participação e associação de indivíduos e instituições. Infelizmente Portugal parece sofrer uma crise de associativismo, “Esta “crise do associativismo”, a manter-se, provocará o agravamento de muitos dos fenómenos negativos que caracterizam a nossa sociedade” (Coelho 2008: 3)²⁶ e isso pode-se revelar problemático em futuros projetos, mas também em outras áreas de atividade humana. Realçando o facto de o público-alvo de um CLS ser à partida um público, que nutre os anteriores sentimentos de “desafetação política” referidos por José Manuel Viegas é infelizmente expectável que a sua livre e espontânea participação seja rara.

É, de interesse público existirem elevados graus de associativismo cultivados e embutidos na sociedade se se espera que a governança como modelo de gestão de uma política pública tenha o mesmo sucesso em Portugal que teve em países como a França. O cultivo deste conceito estará em larga escala dependente da educação dada a estes jovens nas suas instituições de ensino.

Para além disso em Portugal também se revela uma quase histórica falta de associativismo “A participação dos portugueses nas atividades associativas é bastante reduzida. A maior parte dos portugueses não pertence a nenhuma associação. Um estudo realizado em 1993 (Portugal: valores europeus, identidade cultural) evidencia esta realidade.” (Coelho, 2008: 3)²⁷. Tendo em conta este fator, pode argumentar-se que uma política pública modelada pela governança, gerada em França (onde os níveis de associativismo são mais elevados) quando aplicada em Portugal (onde se verifica o oposto), pode de facto gerar resultados menos promissores e além disso pode também limitar a capacidade do projeto em crescer e expandir. Um contrato local de segurança, quando implementado sem um profundo conhecimento do território e das pessoas que o compõem, não dará, infelizmente, muito mais frutos que aqueles que os próprios intervenientes proporcionem de boa vontade pessoal e institucional.

²⁶ Coelho, Sandra Lima. 2008. *Participação social e associativismo em Portugal: breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo*, O Movimento Associativo em Portugal e na Galiza, Fórum Associativismo, a 31 de Maio de 2018: 1–18.

²⁷ Coelho, Sandra Lima. 2008. *Participação social e associativismo em Portugal: breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo*, O Movimento Associativo em Portugal e na Galiza, Fórum Associativismo, a 31 de Maio de 2018: 1–18.

CONCLUSÃO

Os contratos locais de segurança como política de prevenção da criminalidade de tipologia MAI Bairro, quando implementados têm de facto potencial e capacidade para responder diretamente a algumas necessidades das populações, no que diz respeito a matérias de segurança e prevenção de delinquência. Este modelo (governança) quando devidamente implementado numa política pública, sob a supervisão e tutela direta do Estado, revela de facto capacidade para impactar o território e comunidades através de políticas concretas, adquirir informação útil sobre estes e responder devidamente às necessidades da população.

O Estado não se pode cingir a delegar poder aos atores locais. Isto será um erro crasso pois há a probabilidade de um vazio de poder ser criado, caso isto se suceda pode deixar empatado o projeto por falta de apoio e direção aos atores sociais. Aos atores sociais cabe-lhes pelo seu trabalho aproximarem não só o Estado da comunidade, colmatando assim muitos dos efeitos nefastos das desigualdades de recursos que os habitantes sofrem, mas também de fazer levantamentos de dados rotineiros e propor projetos ou alterações necessárias aos CLS em vigor, referenciar indivíduos em maior risco de vulnerabilidade social e garantir o serviço público e fluidez de todo o projeto. É necessário também garantir uma boa, suave e informada transição de poder aquando do término da sua participação no projeto. O trabalho terá de ser contínuo e verdadeiramente interessado, os atores locais terão de assumir essa responsabilidade, preparando-se para cenários geralmente muito atípicos de livre associação, que poderá afetar também o projeto. Poderá, como já se revelou no Casal dos Machados, ser necessário apelar á população a participação no projeto, pelo que é aconselhável criar sistemas ou mecanismos de premiação dos jovens (público-alvo) que participam tentando assim atrair ainda mais jovens para o projeto. Financiar, aconselhar e apoiar ainda mais os atores locais para que estes possam enveredar por projetos de maior envergadura e/ou mais apelativos aos jovens. Visto que os CLS têm origem e experiência internacional adquirida, tal como o modelo de governança, deve-se olhar para projetos semelhantes no estrangeiro e tentar analisar quais os melhores métodos de optimização.

Ao Estado cabe-lhe assumir a responsabilidade total dos CLS e garantir isso mesmo através da concentração de informação e poder decisório em si, não relegando grandes responsabilidades para os atores locais e sociais, sendo que, sempre que requisitado o seu apoio ou assistência, o Estado deve garantir a máxima cooperação. Isto poderá ser atingido com a criação de um gabinete interno de apoio aos CLS sob a tutela do Estado que ponha em contato direto os atores locais e transmita essa informação à comissão interministerial e às outras entidades relevantes. Os atores locais certamente enfrentaram dificuldades no decurso do projeto tal como a inclusão dos indivíduos-alvos, que se verificou no Casal dos Machados, pelo que sempre que se verificarem estas situações atípicas os atores locais provavelmente necessitarão de apoio por parte da entidade responsável pelo funcionamento do projeto, ou seja, o Estado .

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Amaral, Diogo Freitas 2010 *História das ideias políticas*, Edições Almedina.

Autor anónimo (s.a.), “Contratos locais de segurança” (online) , consultado a 21-10-2019. Disponível em <https://www.psp.pt/Pages/atividades/ContrLocSeguranca.aspx?fbclid=IwAR1c9sNvcOfBoak0Mhxslu7hSonzsSikz-bl6bLe2KCiB14CUGj-8pKDtHU>

Autor anónimo (s.a.), “European Forum for Urban Security (Efus)” (online), consultado a 20.09.2019. Disponível em <https://efus.eu/en/about-us/about-efus/public/1450/>

Bernstein, Steven, e Benjamin Cashore. 2007. *Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework*, Regulation & Governance 1(4): 347–71.

Bernstein, Steven. 2011. *Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance*, Review of International Political Economy 18(1): 17–51, publicação online, 08 Fevereiro 2011.

Bevir, Mark, R. A.W. Rhodes, e Patrick Weller. 2003. *Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector*, Public Administration 81(1): 1–17.

Biermann, Frank; Philipp Pattberg; Harro ; Fariborz Zelli 2009. Global Environmental Politics Volume 9 | Issue 4 “*The Fragmentation of Global Governance Architectures: a Framework for Analysis*”, MIT Press.

Börzel, Tanja A., e Thomas Risse. 2010. *Governance without a state: Can it work?*, Regulation and Governance 4(2): 113–34, Columbia University Press.

Bossuyt, Jean; Jeremy Gould, 2000. *Involving non state actors and local governments in ACP-EU Dialogue*, Maastricht, ECDPM.

Clark, J. R., e Benjamin Powell. 2019. *The ‘minimal’ state reconsidered: governance on the margin*, Review of Austrian Economics 32(2): 119–30.

Coelho, Sandra Lima. 2008. *Participação social e associativismo em Portugal: breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo*, O Movimento Associativo em Portugal e na Galiza, Fórum Associativismo, a 31 de Maio de 2018: 1–18.

Comissão Interministerial, 2017. *Diagnóstico local de segurança 2017*, Lisboa.

Dalila Araújo (2018) *apud* Diário de Notícias, autor não identificado (2018), “Policimento de proximidade. A solução para a insegurança que os governos têm desprezado” (online), nº 54640, consultado a 02.05.2019. Disponível em <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/25-nov-2018/policimento-de-proximidade-a-solucao-para-a-inseguranca-que-os-governos-tem-desprezado-10228744.html?fbclid>

Dunleavy, Patrick, e Christopher Hood. 1994. *From old public administration to new public management*, Public Money and Management 14(3): 9–16.

EFUS (s.a.), “Methods and tools for a strategic approach to urban security – Country sheet” (online), consultado a 20.09.2019. Disponível em https://efus.eu/files/2016/04/AUDITS_fichespays_FR_ENG.pdf

Fernando Medina (2018) *apud* autor não identificado (2018), “Contrato Local de Segurança de Lisboa visa reduzir fenómenos de exclusão na cidade” (online), consultado a 25.04.2019. Disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/contrato-local-de-seguranca-de-lisboa-visa-reduzir-fenomenos-de-exclusao-na-cidade?fbclid>

Folke, Carl et.al (2005). *Adaptive governance od social-ecological systems*, Annual Review of Environment and Resources 30(1): 441–73.

Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna (s.a.), “Apresentação da Nova Geração de CLS” (online), consultado a 20.07.2019. Disponível em https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=12e5d402-2b1f-442c-9e7e-78c2ff8078ec&fbclid=IwAR0Uy5rHE6XS97iY2AkvhR3h5BOdGdsw_BHw9xalFefjfEkw2s7RedYf83A

Gaventa, John, e Camilo Valderrama. 1999. *Strengthening participation in local governance*, Institute of Development Studies.

Grindle, Merilee S. 2004. *Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries*, Governance 17(4): 525–48.

Hooghe, Liesbet and Gary Marks, 2003. *Unraveling the central state. But how? Types of multi-level governance*, American Political Science Association, Vol. 97, No. 2, Published online by Cambridge University Press.

Isabel Oneto (2017) *apud* Alvitrande (2017), “Balço do contrato local de segurança de serpa – mai cidadão apresentado hoje” (online), consultado a 23.04.2019. Disponível em <https://alvitrande.blogs.sapo.pt/balanco-do-contrato-local-de-seguranca-3451490?fbclid>

Jessop, Bob. 2002. *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, Blackwell Publishers Ltd.

Jones, Martin. 1998. *Restructuring the local state: economic governance or social regulation?* Political Geography 17(8): 959–88.

Kulach, Justyna; Nigel Wishkin; Erich Marks 2004. Relatório SECUCITIES, AGIS; *Urban crime prevention policies in Europe: Towards a common future*, Paris, Lalo editions.

Locke, John. 1690. *Two Treatises of Government*, 1–216, Vol. V, London: Printed for Thomas Tegg; W. Sharpe and Son; G. Offor; G. and J. Robinson; J. Evans and Co.: Also R. Griffin and Co. Glasgow; and J. Gumming, Dublin.

Marks, Gary et al. 1996. Vol.34, No. 3 *Journal of Common Market Studies European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, Occasional Papers Series [Online] Number 9*, Cambridge, Blackwell Publishers

Memória descritiva CLS, Projeto “Juntos Somos+”.

Nanda, Ved P. 2006. *The “good governance” concept revisited*, Annals of the American Academy of Political and Social Science 603: 269–83.

Neto, Joana 2018, Relatório Final do Projeto “Juntos Somos+”.

- Offe, Claus. 1984. *Contradictions of the welfare state*, The MIT Press; MIT Press edition (April 24, 1984)
- Osborne, Stephen P. 2012. *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- Otero, Paulo 2010. *Direito constitucional Português, Volume II, Organização do poder Político, Edições Almedina*.
- Peters, B. Guy, e John Pierre. 1998. *Governance without government? Rethinking public administration*, Journal of Public Administration Research and Theory 8(2): 223–43, Oxford University Press.
- Relatório OCDE, LEED, *Local Governance and Partnerships – A summary of the findings of the OECD study on local partnerships*, OECD Publications, Paris.
- Rhichard K, Common. 1998. *Convergence and transfer; a review of the globalisation of new public management*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 11 lss 6 pp. 440-450.
- Rhodes, R. A.W. 1996. *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies 44(4): 652–667.
- Sabatier, Paul A. 1986. *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, Journal of Public Policy 6(1): 21–48.
- Therborn, Göran 2013. *The killing fields of inequality*, Londres, Polity Press.
- Thynne, Ian. 2000. *The state and governance: Issues and challenges in perspective*, International Review of Administrative Sciences 66(2): 227–40.
- Tilly, 2005. *The Blackwell Companion to Social Inequalities*, Blackwell Publishing Ltd.
- Wacquant, Loic 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality, PART II «Stigma and division: From the core of Chicago to the margins of Paris»*, Londres, Polity Press.
- Weber, M. 1998. *Politics as a vocation (Politik als Beruf)*, From Max Weber: Essays in Sociology: pp 77-128, New York: Oxford University Press, 1946.
- Wulf, Herbert. 2006. *Private Actors and Security Governance* ,Chapter 5, Wien : Lit.
- Wulf, Herbert. 2007. *Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence*, The Australian Centre for Peace and Conflict Studies,