

La investigació portuguesa sobre inseguretat urbana: l'experiència de l'Observatori de Porto

CÂNDIDO DA AGRA

Doctor i catedràtic de la Facultat de Dret
de la Universitat de Porto

79

La investigació sobre el fenomen de la inseguretat es va dur a terme en el marc de l'Observatori Permanent de Seguretat, un programa en què participaven els poders central i local, així com la Universitat de Porto.

El text que es troba a continuació presenta, en primer lloc, el context interinstitucional de l'Observatori; també descriu la seva estructura funcional, el pla d'estudis, les fases de desenvolupament i el sistema d'extensió cultural, i, finalment, enumera els principals fets establerts per la investigació empírica.

1. EL CONTRACTE DE CIUTAT DE PORTO

A mitjan anys noranta, les qüestions de delinqüència i de seguretat de la ciutadania adquireixen a Portugal una gran rellevància. El context polític està marcat pel pas d'una política centrada en les reformes estructurals, d'un notori to economicista, i per l'inici d'una estratègia que dona prioritat a les polítiques socials, a les preocupacions dels ciutadans, als fenòmens socials (com ara la immigració), a les qüestions ètniques i racials, als problemes de les grans aglomeracions urbanes.

Tenint en compte la complexitat que comporten les qüestions de seguretat, es reconeix que les polítiques del poder central són insuficients, per la qual cosa s'opta per trobar —a escala local i amb la participació dels ciutadans i de les institucions locals— unes solucions més adequades a les realitats socials particulars.

Per tot això, el novembre de 1996, es va signar —amb la participació de la Cambra Municipal de Porto i del Govern central— el *Contracte de Ciutat*, que inaugura, a Portugal, una nova política de govern de la seguretat en les grans aglomeracions urbanes. A més de la base local, el Contracte de Ciutat suposa el principi d'intervenció, aplicat per diferents membres de la comunitat, i el principi de coneixement, segons el qual la intervenció eficaç no dispensa de la producció del saber.

Els objectius del *Contracte de Ciutat* són el desenvolupament d'un programa integrat de promoció de la seguretat urbana a la ciutat de Porto i la constitució d'un instrument de cooperació amb l'objectiu de dinamitzar, en l'àmbit de la seguretat urbana, la cooperació entre el poder central i el poder local. Per a la consecució d'aquests objectius es van crear els programes operatius i l'Observatori Permanent de Seguretat (OPS).

Els programes operatius tenen com a objectiu el jovent, els drogoaddictes, les víctimes de la prostitució i les víctimes de la violència, i la seva gestió es va assignar a les institucions privades de solidaritat social.¹ L'OPS, configurat com a estructura d'investigació-acció, està gestionat pel Radicário - Instituto de Ciências do Comportamento Desviante, associació sense ànim de lucre que desenvolupa i promou la investigació pel que fa als comportaments de desviació.

2. L'OBSERVATORI PERMANENT DE SEGURETAT DE PORTO (OPS)

2.1 Estructura i funcions

La vocació de l'OPS consisteix en la producció del coneixement científic sobre el fenomen de la inseguretat. Establir fets, tot dissipant creences i ideologies; evidenciar les relacions objectives del fenomen a més de les manifestacions aparents; crear una base de dades empíriques sòlida que permeti a les persones que prenen decisions adoptar estratègies fundades en la racionalitat: vet aquí el disseny de l'OPS.

Les funcions de l'OPS s'organitzen en dos grans vectors:

- a) la investigació pròpiament dita, en la qual es pretén caracteritzar, explicar i comprendre les diverses formes d'inseguretat en la ciutat (bé en termes d'inseguretat objectiva o bé en termes d'inseguretat subjectiva o de sentiment d'inseguretat), així com promoure projectes innovadors que puguin contribuir a la prevenció de la inseguretat urbana;
- b) el control de les accions desenvolupades pels altres participants del Contracte de Ciutat, en l'àmbit de la prevenció i de la intervenció sobre la seguretat.

Per a la consecució dels seus objectius, l'OPS té una estructura funcional que comprèn:

- el banc permanent de dades (BPD)
- el dispositiu d'investigació

El banc permanent de dades (BPD) és la unitat central de l'OPS, on convergeixen totes les dades dels projectes desenvolupats i per desenvolupar per

1. Associação para o Planeamento da Família, Norte-Vida - Associação para a Promoção da Saúde e Clube Soroptimist - Porto Invicta.

l'OPS o dels programes operatius. Aquesta unitat assumeix, d'aquesta manera, el paper de punt d'unió dins del dispositiu, tot garantint l'articulació dels diferents nivells del quadre específic de l'OPS i del quadre general del Contracte de Ciutat.

El dispositiu d'investigació s'organitza per línies de recerca que es dirigeixen cap a una gran dimensió de la inseguretat. Tot congregant un conjunt d'estudis, les línies d'investigació funcionen en dos cicles interactius de producció de coneixement: el cicle analític i el cicle aplicatiu. El primer cicle, ascendent, parteix dels problemes sociohistòrics de la inseguretat en direcció al punt de vista epistemològic de la teorització. El segon cicle parteix de les construccions teòriques de la inseguretat en direcció a les pràctiques d'intervenció sobre els problemes concrets.

Tenint en compte la integració i l'articulació dels diferents recursos considerats indispensables per al desenvolupament i l'aplicació dels projectes i accions que desenvolupa, l'OPS disposa d'un camp d'interaccions. Així doncs, l'OPS coopera, entre altres, amb diferents institucions que intervenen en els àmbits rellevants, incloent-hi la policia, les institucions sanitàries, d'educació, de treball, de Seguretat Social.

2.2 Lògica del programa d'estudis sobre la inseguretat en la ciutat de Porto

2.2.1 Marc i principis

El programa d'estudis de l'OPS no va ser dictat per la institució sinó per l'anàlisi prèvia que, d'una banda, va intentar establir els coneixements adquirits i les seves línies estructurals i, de l'altra, va provar d'identificar errors metodològics, teòrics i punts mal solucionats. Per a això es va regir pels principis que esmento tot seguit.

a) Principi de continuïtat entre inseguretat objectiva i subjectiva

Tot intentant superar la dicotomia d'inseguretat - inseguretat objectiva, el fenomen de la inseguretat es pren com a dos moments o estats (el de l'objectivació i el de la subjectivació) d'un mateix procés. Considerar la inseguretat com a procés, i no com a cosa, consisteix a canviar radicalment l'angle d'anàlisi del problema.

b) Principi de la multidimensionalitat i dels nivells d'anàlisi

El fenomen d'estudi és multidimensional i implica variables des dels punts de vista següents:

- psicològic (sentiment d'inseguretat);
- psicosocial (construcció social de les pors col·lectives);
- criminològic (inseguretat objectiva);
- victimològic (inseguretat objectiva);
- ecosocial (actituds defensives en relació amb l'espai de la ciutat; mesures d'autodefensa; control social);
- morfocomportamental (urbanisme i inseguretat).

c) Principi sistèmic

El fenomen de la inseguretat és un sistema complex constituït per un conjunt d'elements articulats entre ells. Pel que fa al sistema, està dotat d'una estructura, d'una funció i d'una evolució en el temps.

d) Principi ètic

La inseguretat *facto* no és indissociable de la inseguretat *valor*; l'esfera científica ha d'obrir-se, doncs, a les contribucions de l'esfera ètica.

e) Principi estéticoexistencial

El fenomen de la inseguretat requereix una anàlisi de les estètiques de l'existència, de les arts de gestió de vida, dels espais finits que habitem, i tenint en compte el temps en què una societat s'enfronta amb les qüestions específiques d'una nova era. El fenomen d'inseguretat no serà, potser, més que l'expressió simptomàtica d'una angúnia profunda que ha assolit l'estructura antropològica subjacent als comportaments i als sistemes actuals de la vida.

82

2.2.2 Mètode

A través de la diversitat metodològica, les construccions teòriques s'han de corroborar o han de sucumbir. L'esperit científic que regeix l'OPS no s'acontenta amb la mera confirmació d'hipòtesis a través d'un mètode. Així, doncs, s'assenyalen les següents característiques del mètode:

a) Mètode general

El mètode interdisciplinari intenta articular, sota un marc referencial comú, la diversitat dels objectes d'estudi i dels mètodes específics exigits per cada un dels estudis d'agenda científica.

b) Mètodes i tècniques específics

Es fan servir tècniques d'investigació i enquesta, tècniques psicomètriques, etnometodològiques (estudis de camp), cartografia, anàlisi documental, anàlisi de contingut, mètode estadístic, longitudinal, clínic i biogràfic.

c) Mètodes quantitativus i qualitativus

El programa d'estudis intenta superar la tradicional disputa científica entre mètodes quantitativus i qualitativus. Es fan servir tots dos mètodes en diversos estudis i se'ls fa convergir i interactuar en l'anàlisi dels resultats.

La construcció científica de la inseguretat només trobarà solidesa quan d'aquest «caldo metodològic» sorgeixin sèries conceptuais que enuncïïn la promesa d'una possible organització teòrica sòlida.

2.3 Fases de desenvolupament de l'OPS

Tot i que encara és curta, en la història de l'OPS ja es defineixen tres fases de desenvolupament.

La primera, que va de 1996 a 1998, es caracteritza per la creació de l'estructura d'organització i per la realització dels primers estudis. Es van estudiar vuit temes d'investigació: estat actual de la investigació científica sobre el fenomen de la inseguretat; dimensions del fenomen criminal a la ciutat de Porto; victimització criminal; percepcions i figures de les pors; inseguretat i delinqüència en els mitjans de comunicació; pla urbà i delinqüència; projecte urbà i delictes; mesures d'autodefensa.

La segona fase, entre 1998 i 1999, es va consagrar a la sistematització de la informació del banc permanent de dades i a la implementació de tres línies d'investigació:

- a) la línia que s'ocupa del sentiment d'inseguretat i que engloba dos estudis: percepcions i figures de la por a la ciutat de Porto; sentiment d'inseguretat i percepció de les característiques de l'espai;
- b) la línia que s'ocupa de la inseguretat «objectiva» (la delinqüència) i que comprèn tres estudis: dimensió i estructura de la delinqüència; estudi sobre victimització criminal a la ciutat de Porto; delictes i delinqüència autorevelada;
- c) la línia que s'ocupa de la intervenció de la policia i que inclou dos estudis: aplicabilitat d'estratègies de vigilància policial comunitària en zones de risc: en el barri de la Seu; perifèries urbanes, sentiment d'inseguretat i control social.

Després de crear l'estructura funcional i de definir la coherència dels instruments de recollida de dades —enquestes internacionals de victimització; enquesta internacional sobre la delinqüència autorevelada; enquesta sobre la inseguretat urbana; instrument de recollida de dades en la policia i en els tribunals, etnometodologies— i de les metodologies de tractament de dades, la tercera fase, que ara s'inicia i que englobarà el trienni 2000-2002, engloba dues versions d'estudis:

- a) estudis complementaris dels mètodes d'investigació que tinguin un poder analític per a esclarir aspectes relatius al sentiment d'inseguretat o a la inseguretat objectiva no evidenciada per les tècniques quantitatives;
- b) estudis previstos en les línies de desenvolupament de l'OPS que, per una raó o una altra, no s'han pogut dur a terme o encara es troben en fase embrionària.

Així, doncs, l'any 2000, s'estan efectuant els estudis que descriu en els apartats següents.

a) Dimensió i estructura de la delinqüència

Un cop definida la validesa dels instruments de recopilació de dades i de les metodologies de tractament de la informació en les dues fases anteriors, es compleixen les condicions per a l'aplicació sistemàtica, en el temps, del mateix instru-

ment per a què es pugui mesurar amb rigor la delinqüència objectiva a la ciutat de Porto. Amb aquest objectiu, junt amb el Comandament Metropolità de la Policia de Seguretat Pública, s'estan recollint i analitzant les participacions efectuades amb aquesta policia a partir de l'any 2000.

b) Sentiment d'inseguretat i sistema de vida

L'estudi pretén esclarir el significat subjectiu del sentiment d'inseguretat i la forma en què s'inscriu i afecta el sistema de vida de les persones. Es faran servir mètodes qualitius de naturalesa biogràfica.

84

c) Trajectòries de victimització

Amb aquest estudi es pretén situar la víctima en la seva trajectòria de vida, relacionant el cas de victimització amb altres esdeveniments i amb altres situacions. L'estudi aportarà dades sobre la victimització que rarament apareix en les investigacions (p. ex. violacions, violència familiar, etc.), a més del seu significat i de les seves condicions d'ocurrència.

d) Trajectòries de delinqüència juvenil

L'enquesta de delinqüència autorevelada, administrada en la segona fase, esclareix la dimensió i les característiques sociodemogràfiques de la delinqüència dels joves. Ara bé, no aporta dades pel que fa a les variables següents: condicions de risc; condicions d'emergència; elecció de les formes de delinqüència; factors de protecció contra la delinqüència; factors d'abandonament d'una carrera desviant; factors d'afirmació d'un estil de vida de delinqüència. Per a estudiar aquests factors, s'efectua un estudi longitudinal que pretén acompanyar l'evolució d'una mostra de joves al llarg del seu procés de desenvolupament.

e) Psicosociologia de la intervenció de seguretat

Aquest estudi dona continuïtat a la línia d'investigació sobre el control social i vigilància de la policia, però mitjançant uns mètodes que designem com a etnoexperiments, que preveuen un treball d'investigació conjunta entre policia i investigadors. Tenint en compte la naturalesa específica del mètode, durant l'any 2000 només es faran estudis d'exploració. En la perspectiva de la intervenció de la seguretat, es reprendran els estudis sobre les estratègies d'autodefensa i de seguretat privada.

f) Investigació/intervenció

Es preveuen dos estudis d'investigació-acció:

— *Comunitària*

No n'hi ha prou d'estudiar el sentiment d'inseguretat. És necessari treballar aquest sentiment, sobretot a través de la difusió d'informació objectiva. Així doncs, es desenvolupa un estudi d'experimentació social en una zona concreta de la ciutat, amb l'objectiu de provar un model d'intervenció comunitària sobre la inseguretat.

— *Sociosanitària*

Segons les previsions del Contracte de Ciutat, a través d'un conjunt de proves i d'enquestes, s'efectua l'avaluació sistemàtica dels projectes operatius.

g) Polítiques de seguretat: estudis comparatius

L'OPS desenvolupa estudis comparatius sobre polítiques europees de seguretat en col·laboració amb el Grup Europeu de Recerca de les Normatives (GERN). En aquest sentit s'efectuen estudis sobre la construcció social i històrica de la inseguretat. Tenint en compte la posició privilegiada de Portugal, com a mediador entre Europa i Hispanoamèrica, s'inicien estudis comparatius amb Brasil.

2.4 Sistema d'extensió cultural

L'OPS intenta divulgar, a escala nacional i internacional, les activitats desenvolupades, des de la seva creació, en l'àmbit del Contracte de Ciutat.

Així doncs, a escala nacional organitza, regularment, fòrums per a la divulgació pública de les principals activitats de l'OPS i dels altres participants en el Contracte de Ciutat i publica periòdicament el butlletí *OlhareSeguros*. Participa, a més, en reunions amb entitats relacionades amb la inseguretat, sobretot en l'àmbit del Consell Municipal de Seguretat de Porto.

A escala internacional, destaca l'organització, l'abril del 2000, d'un seminari internacional d'investigació sobre la seguretat urbana, que s'inscriu en el marc de les reunions científiques del GERN.

3. FETS ESTABLERTS

3.1 La inseguretat és un problema social real associat a d'altres fenòmens problemàtics

Igual que passa en la majoria de les poblacions del món occidental, els habitants de la ciutat de Porto mostren un sentiment d'inseguretat generalitzat i intens.

El sentiment d'inseguretat es basa en el delicte, sobretot en el de caire violent i sexual, i en el món de la droga i la drogoaddicció.

3.2 La inseguretat té una dimensió objectiva

La delinqüència de Porto està dominada pels delictes contra el patrimoni, tot destacant un conjunt de delictes «predadors», sobretot relacionats amb vehicles, residències i espais comercials o industrials. La delinqüència contra les persones assumeix un valor relativament modest i està dominada pels atacs físics simples.

La delinqüència practicada per joves, rarament detectada per les institucions formals de control, presenta taxes de presència elevades, tot i que els actes més practicats són els de menor gravetat. D'altra banda, la delinqüència més violenta és practicada de manera sistemàtica per un reduït grup de joves.

Les experiències de victimitació són relativament freqüents, especialment pel que fa als delictes patrimonials.

El moviment de la delinqüència acompanya el ritme de vida social de la ciutat.

En els últims anys, la delinqüència ha registrat un moviment de dispersió del

delicte per tota la ciutat que sembla estar relacionat amb el desenvolupament urbanístic i el fet de seguir de prop els principals eixos viaris. Amb tot això, els municipis de la zona històrica són els que presenten nivells de delinqüència més elevats per milers d'habitants i per km².

Els diversos tipus de delicte presenten una localització diferenciada segons el sector d'activitats que domina en els espais urbans i la delinqüència patrimonial és superior en les zones en què es concentren les àrees comercials i de serveis.

En els barris problemàtics predomina i adquireix gran visibilitat la delinqüència relacionada amb les drogues i és pràcticament inexistent la delinqüència adquisitiva.

Els delictes tendeixen a succeir en espais propers a l'habitatge de les víctimes.

3.3 La inseguretat, que es tradueix en la por del delicte, té una dimensió subjectiva

La por del delicte és elevada i existeix una percepció genèrica d'un augment de la delinqüència.

La por del delicte està associada a l'avaluació dels actes criminals que es consideren genèricament molt greus i a una percepció del risc de victimitació intens.

La relació entre el sexe i el sentiment d'inseguretat és inequívoca: les dones presenten nivells superiors de por, de percepció de risc i de gravetat estimada del delicte. Passa el mateix en relació amb els nivells socioeconòmics: els grups més desfavorits són els que manifesten nivells més elevats de por, de percepció de risc i de gravetat del delicte.

En canvi, la relació entre edat i sentiment d'inseguretat és més complexa: els diferents grups d'edat presenten nivells de por relativament específics. Els de més edat es distingeixen pel recel al furt i als robatoris a l'habitatge i els més joves, per tenir més por de la violació i del robatori de vehicles. La victimitació, per la seva banda, no té efectes directes en la por del delicte.

La por del delicte, en canvi, no és uniforme en els diferents segments de la població. Abans cal parlar de perfils de por que transmeten significats diferents i vivències del sentiment d'inseguretat en l'entorn urbà.

La por del delicte està bastant diferenciada. Els barris problemàtics o el centre de la ciutat són els espais considerats més perillosos.

L'atribució de perill a diferents llocs de la ciutat no troba justificació en les dades estadístiques (que mostren la disseminació del delicte per tot l'espai urbà) ni en el coneixement personal d'aquests llocs (en la mesura que els individus, en general, gairebé no en tenen referències mediàtiques).

Les figures més amenaçadores i més connotades amb la pràctica dels delictes són els grups organitzats, els criminals sexuals, el drogoaddictes i els gitanos.

3.4 Les persones i les seves pors

La utilització d'estratègies defensives per part dels ciutadans és moderada i quasi sempre està limitada a la protecció de l'habitatge i a les precaucions relatives a: grups de persones; espais de la ciutat; períodes de temps.

A diferència de les dades recollides en altres països (per exemple, als EUA), el recurs a les armes com a mitjà de protecció encara és limitat.

Les actituds de cara al càstig dels delictes varien i les persones de més edat, les persones menys escolaritzades i les persones amb més por del delicte es mostren més repressives.

3.5 A més, la inseguretat també és social i sorgeix a causa dels mitjans

Els mitjans de comunicació parlen cada dia del delicte a la ciutat i exagereu el delicte sensacionalista i violent.

La manera com els mitjans de comunicació structuren els relats sobre el delicte potencia la identificació del ciutadà com a possible víctima, així com de tot allò que estereotipadament correspon al diferent, al delinqüent amenaçador.

Els mitjans presenten propostes de realitat que contribueixen a la construcció social del sentiment d'inseguretat.

Hi ha una relació entre l'exposició als mitjans de comunicació i el sentiment d'inseguretat, tot i que la naturalesa d'aquesta relació sigui extremadament complexa.

Les zones perifèriques subalternitzades, pràcticament camuflades en el joc dels espais de la ciutat, continuen sent un alimentador dels temes mediàtics que componen el nivell econòmic i social del sentiment d'inseguretat.

3.6 La imatge de la policia i de la seva actuació

La policia és vista com una important figura de recurs, tot i que la participació de la policia en els delictes sigui genèricament baixa.

La naturalesa dels delictes i l'opinió de les autoritats policials és determinant en la decisió de participar en els delictes.

L'avaluació del treball desenvolupat per les forces policials ha patit una evolució positiva. Amb tot, existeix una percepció d'una certa inadequació dels serveis de policia per a enfrontar-se amb determinats tipus de victimitació.

La policia és retratada pels mitjans de comunicació de forma passiva i debilitada. Aquest fet contribueix a limitar la seva funció de mantenir l'ordre públic.

Els models de policia de proximitat són considerats importants pels ciutadans i es constitueixen com a mitjà eficaç de reducció de la por del delicte.

En canvi, en els barris socials la imatge recíproca entre la policia i les poblacions residents està marcada per la desconfiança i el distanciament.

La presència de la policia en els barris problemàtics —no sempre desarticulant els fenòmens de desviació— no augmenta el grau de cooperació i de confiança entre la policia i la comunitat.

3.7 Un coneixement més aprofundit del problema

Els resultats de diverses investigacions confirmen que el sentiment d'inseguretat no es confina ni a factors purament subjectius ni a factors purament objec-

tius. El sentiment d'inseguretat s'ha d'afrontar com un fenomen real que inquieta les poblacions i que té profundes implicacions negatives en la qualitat de vida dels ciutadans.

És important, doncs, aprofundir en el coneixement d'aquest problema social, tenint en compte la definició d'estratègies d'intervenció fundades científicament. Així, per exemple, el coneixement de les percepcions i de les interaccions entre els habitants de la ciutat i la policia es podrà traduir en el restabliment de la confiança entre la policia i el públic. El coneixement aprofundit de les dinàmiques dels barris socials contribuirà certament a una relació menys estereotipada i marginadora entre aquestes poblacions, la ciutat i les institucions de control social.

Amb la producció sistemàtica de coneixement científic sobre el fenomen de la inseguretat es pretén contribuir a la definició d'estratègies interventores basades, no en creences, sinó en fets empíricament establerts.