

**POLÍTICAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA  
URBANA: MODELOS DE RESPOSTAS  
ALTERNATIVAS À CRIMINALIDADE DE RUA**

**Cristina Maria Zackseski**

**Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação  
em Direito da Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do título de Mestre em  
Direito**

**Orientadora: Profa. Dra. Vera Regina Pereira de  
Andrade**

**Florianópolis**

**1997**



## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que representam o início de tudo o que hoje defendo, pela segurança e incentivo imprescindíveis, que vão muito além do necessário à realização de um trabalho acadêmico.

Ao meu irmão, pela confiança, força e troca de experiências, o que só é possível com a nossa sintonia.

À Bá, presença constante em todos os momentos de minha vida.

Ao meu companheiro, que dividiu as atenções do nosso primeiro ano de convívio com a realização deste trabalho.

Aos meus amigos e colegas, Karin Regina Dittrich, Renata Raupp Gomes, Evandro Charles Piza Duarte, Otávio Dutra Vieira e Daniel Torres de Cerqueira, por serem amigos.

À minha professora e orientadora durante todo o Curso de Mestrado nesta Pós-Graduação em Direito, pela competência demonstrada no exercício de ambas as funções, uma pessoa a quem admiro também como pesquisadora.

Aos componentes do Projeto “*Città Sicure*”, Dr. Massimo Pavarini, Dr. Cosimo Braccesi, Dra. Luciana Pepa, Dra. Rossella Selmini, Dra. Giuditta Creazzo e Valéria Alvisi, pela receptividade, entrevistas concedidas e pelo material, particular e oficial a que tive acesso na Sede da Presidência da Junta da Região Emília-Romana, assim como pela gentileza em continuarem enviando material atualizado sobre o assunto pesquisado.

Aos demais professores, colegas e funcionários da Pós-Graduação em Direito.

*Dedico este trabalho ao  
Professor Doutor Alessandro Baratta,  
pelo incentivo e pela atenção que somente  
encontramos em pessoas simplesmente extraordinárias.*

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	7
<b>SINTESI</b>	8
<b>ABSTRACT</b>	9
<b>INTRODUÇÃO</b>	10
<b>CAPÍTULO 1 - DA PREVENÇÃO PENAL À “NOVA PREVENÇÃO”</b>	16
<b>1.1 A CRISE DA PREVENÇÃO PENAL</b>	16
1.1.1 PREVENÇÃO GERAL NEGATIVA	19
1.1.2 PREVENÇÃO ESPECIAL POSITIVA	21
1.1.3 PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA	25
1.1.4 PREVENÇÃO GERAL POSITIVA	26
<b>1.2 DELINEAMENTOS DE UMA NOVA PROPOSTA PREVENTIVA</b>	29
1.2.1 TENTATIVA DE DEFINIÇÃO	29
1.2.2 CARACTERIZAÇÃO E FATORES CONCORRENTES	33
1.2.3 MODELOS E NÍVEIS PREVENTIVOS	34
<b>1.3 AS DIFICULDADES DE AVALIAÇÃO DAS NOVAS POLÍTICAS PREVENTIVAS</b>	46
<b>CAPÍTULO 2 - O FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA</b>	53
<b>2.1 A ORIGEM DO FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA E A EVOLUÇÃO DO PANORAMA PREVENTIVO INTERNACIONAL</b>	53
2.1.1 ORIGEM E DEFINIÇÃO DO FÓRUM EUROPEU	54
2.1.2 TRAJETÓRIA DAS ATIVIDADES DO FÓRUM E EVENTOS PRINCIPAIS	56
<b>2.2 AS LINHAS GERAIS DE ATIVIDADE DO FÓRUM E O CONTEXTO EUROPEU</b>	69
<b>2.3 A ORGANIZAÇÃO DA REDE DE CIDADES</b>	80
2.3.1 REFERENCIAIS TEMÁTICOS	83
<b>2.4 A PREVENÇÃO INTEGRADA NO FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA</b>	86
2.4.1 SEGURANÇA URBANA	86
2.4.2 PREVENÇÃO DA MICROCRIMINALIDADE	90

2.4.3 REPÚDIO À EXCLUSÃO SOCIAL _____	97
<b><i>CAPÍTULO 3 - AS POLÍTICAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA URBANA NA REGIÃO EMÍLIA-ROMANA</i></b> _____	<b>101</b>
<b>3.1 INFORMAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O PROJETO “CITTÀ SICURE”</b> _____	<b>101</b>
3.1.1 A REGIÃO EMÍLIA-ROMANA _____	101
3.1.2 CRONOLOGIA DOS ATOS OFICIAIS _____	103
3.1.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL _____	105
3.1.4 ATIVIDADES E OBJETIVOS PRINCIPAIS _____	112
<b>3.2 AS TESES DE FUNDO DAS POLÍTICAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA</b> _____	<b>119</b>
3.2.1 A CRIMINALIDADE DE RUA E O SENTIMENTO DE INSEGURANÇA _____	120
3.2.2 SISTEMA PENAL, POLÍTICA CRIMINAL E OUTRAS POLÍTICAS _____	133
3.2.3 A ATENÇÃO SOBRE AS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS _____	140
3.2.4 A NOVA PREVENÇÃO COMO PREVENÇÃO INTEGRADA _____	143
<b><i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i></b> _____	<b>153</b>
<b><i>BIBLIOGRAFIA</i></b> _____	<b>162</b>
<b><i>ANEXO I - AGENDA DO FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA - DE 1987 A 1995.</i></b> _____	<b>175</b>
<b><i>ANEXO II - HISTÓRIA CIENTÍFICA DO PROJETO “CITTÀ SICURE”</i></b> _____	<b>186</b>
<b><i>ANEXO III - HISTÓRIA ADMINISTRATIVA DO PROJETO “CITTÀ SICURE”</i></b> _____	<b>210</b>

## RESUMO

Este trabalho parte da descrição da crise do sistema de justiça criminal na sua capacidade preventiva - enquanto função oficialmente declarada da pena - em relação à criminalidade de rua e ao sentimento de insegurança das populações urbanas. Ele revela a necessidade de se pensar em outras formas de solução para estes problemas, envolvendo diretamente as comunidades atingidas nas chamadas Políticas Integradas de Segurança. Assim, analisamos o desenvolvimento de algumas alternativas destinadas a prevenir não só a criminalidade de rua, mas também as condutas incivilizadas (às quais freqüentemente é atribuído o crescimento do sentimento de insegurança no meio urbano), que podem ser observadas principalmente nas duas últimas décadas. Estudamos, então, uma nova concepção preventiva, desde as suas origens, passando pelos vários fatores e aspectos que a compõem e caracterizam. O fenômeno da “*Nova Prevenção*” e a integração de várias agências e sujeitos com a finalidade de dar atenção às demandas populacionais por segurança, são explorados no plano internacional, onde estão incluídas as atividades do Fórum Europeu pela Segurança Urbana. No entanto, é dada especial atenção a uma análise localizada em um projeto desenvolvido na Região Emília-Romana, na Itália, o Projeto “*Città Sicure*”. O estudo desenvolvido se baseia na análise bibliográfica e documental, e a natureza da investigação é descritiva. O instrumental teórico utilizado é o historiográfico, sociológico e criminológico, com ênfase na Criminologia Crítica.

## SINTESI

Questo lavoro parte dalla descrizione della crisi del sistema della giustizia criminale nella sua capacità preventiva - come funzione ufficialmente dichiarata della pena - in rapporto alla criminalità della strada e al sentimento di insicurezza delle popolazioni urbane. Esso rivela la necessità di pensare ad altre forme di soluzione per questi problemi, coinvolgendo direttamente le comunità colpite nelle chiamate Politiche Integrate di Sicurezza. Così, analizziamo lo sviluppo di alcune alternative destinate a prevenire non solo la criminalità della strada, ma anche le condotte incivili (alle quali è attribuita frequentemente la crescita del sentimento di insicurezza nell'ambiente urbano), che possono essere osservate soprattutto nelle due ultime decadi. Studiamo, perciò, una nuova concezione preventiva, fin dalle sue origini, passando per vari fattori e aspetti che la compongono e la caratterizzano. Il fenomeno della "Nuova Prevenzione" e l'integrazione di varie agenzie e soggetti con la finalità di dare attenzione alle richieste delle popolazioni per sicurezza sono sfruttati nel piano internazionale, dove sono incluse le attività del Forum Europeo per la Sicurezza Urbana. Nel frattempo è data speciale attenzione a un'analisi localizzata in un progetto eseguito nella Regione Emilia-Romagna, in Italia, il Progetto "Città Sicure". Lo studio svolto si basa nell'analisi bibliografica e documentale, e la natura dell'investigazione è descrittiva. Lo strumentale teorico utilizzato è lo storiografico, sociologico e criminologico, con enfasi nella Criminologia Critica.

## ABSTRACT

This paper starts with the description of the criminal justice system in its preventive capacity - as long as function officially declared of the penalty - in relation to the street criminality and the insecure feeling of the urban population. It reveals the necessity of making up other kinds of solution for these problems, directly involving the aimed communities in the called Integrated Politics of Security. This way, we analyze the development of some alternatives prepared for preventing not only the street criminality, but also the uncivilized conducts (to which is frequently attributed the increase of the insecurity feeling in the urban environment), that can be observed mainly in the two last decades. Therefore, we study a new preventive conception, beginning in its origin, passing through many facts and aspects which constitute and characterize it. The phenomenon of the "*New Prevention*" and the integration of many agencies and subjects with the aim of giving attention to the population demand for security are explored in an international plan, which the activities of the European Forum for Urban Security are included. Special attention is given to an analysis of a project developed in Italy called "*Città Sicure*". The developed study is based on bibliographic and document analysis and the nature of the investigation is descriptive. The theoretic instrumental used is the historic, sociologic and criminologic, with emphasis given to the Critic Criminology.

## INTRODUÇÃO

O interesse pelo ambiente urbano, pela articulação dos diversos sujeitos e agentes nesse contexto e pelos conflitos que permeiam a realidade atual da vida nas cidades, motivou a realização desta pesquisa sobre as novas formas de resolução desses conflitos, que tradicionalmente são postos sob o domínio do sistema de justiça criminal. Esse sistema não cumpre a função declarada de impedir as manifestações delitivas que conturbam o ambiente urbano, possibilitando um crescimento contínuo do sentimento de insegurança das populações. Tal crescimento retorna, então, cada vez mais, no sentido de novas demandas por segurança, e não raras vezes em demandas por mais penalidade.

Outra preocupação que inicialmente manifestamos relacionava-se às formas violentas de respostas das agências desse sistema, principalmente no que diz respeito ao aparato policial, que possui facilidades no acesso à violência física “legítima”. Nessa perspectiva, as alternativas ao sistema de justiça criminal, com o envolvimento das comunidades nas políticas de segurança, também potencializariam um controle maior da sociedade civil em relação aos abusos das autoridades policiais. Contudo, sabemos hoje que um trabalho que seguisse essa linha e que também confluísse num estudo comparativo ao caso brasileiro - que é o condicionante fundamental desta pesquisa, respeitados os limites e especificidades de cada realidade - implicaria em outra dissertação, tão extensa quanto esta que apresentamos.

Assim, trabalhamos apenas com a hipótese de que o sistema penal não se encontra apto a controlar a criminalidade de rua, facilmente identificada pelos cidadãos, por ser instrumentalmente inadequado (uma vez que atua

somente no momento posterior à ocorrência dos delitos, de maneira seletiva e fragmentária), não sendo através de mais penalidade que ele poderá alcançar sua finalidade instrumental, tornando-se necessária a planificação de alternativas consistentes à resolução dos conflitos urbanos. Por isso, fomos buscar experiências estrangeiras que possibilitassem uma perspectiva na qual o sistema penal não figurasse como única e principal forma de controle. Dessa forma, poderíamos vislumbrar algumas políticas viáveis direcionadas a suprir as funções preventivas que ele não tem a possibilidade de desempenhar satisfatoriamente.

Portanto, esta dissertação tem por objeto as novas alternativas ao controle da criminalidade de rua, ou à criminalidade tradicional, aparente e típica dos contextos urbanos, considerando sempre a possibilidade de reverter um quadro em que o progressivo distanciamento dos cidadãos, no modo de viver urbano, torna cada vez mais difícil a possibilidade de sintonia dos indivíduos no referido ambiente.

O objetivo desta dissertação, no entanto, não consiste na demonstração do esgotamento do modelo preventivo do sistema penal, baseado nas funções declaradas da pena, e sim das formas intentadas de prevenção da microcriminalidade e da insegurança urbana, reagrupáveis sob a etiqueta “*Nova Prevenção*”, que despontaram internacionalmente nas duas últimas décadas.

Contamos também com a análise das recentes Políticas Integradas de Segurança Urbana, ou seja, daquelas políticas capazes de envolver as mais diversas instâncias e sujeitos, sobre a base das administrações locais, com uma coordenação supra-local, direcionando-se a um tipo de controle alternativo àquele exercido pelo sistema de justiça criminal, sem contudo excluí-lo dessa integração. Tais políticas têm por objetivo, mais do que a

simples redução da incidência dos conflitos, a atuação extensiva sobre o sentimento de insegurança dos cidadãos, alimentado pela visibilidade que caracteriza a criminalidade de rua.

A demonstração de experiências estrangeiras como alternativas ao controle penal, com uma avaliação cautelosa das mesmas, conta com um instrumental teórico de base historiográfica, sociológica e criminológica, com ênfase na Criminologia Crítica.

Ao contrário da Criminologia Positivista, a Criminologia Crítica não atua como instância do sistema, muito menos tem a intenção de legitimá-lo, e sim de contestar suas falhas na abordagem dos problemas sociais, observando a atuação dos mecanismos repressivos e inclusive repensando as formas de atuação político-criminal, ou, nesse caso, de políticas sociais, possibilitando o atendimento das condições básicas de segurança e proteção de direitos essenciais para o desenvolvimento das necessidades reais dos indivíduos.

O vocabulário utilizado na descrição das novas políticas é ainda impróprio, devido à difusão, na literatura sobre a matéria, dos termos empregados, fortemente influenciados pela Criminologia Positivista, que embasa, ainda hoje, os modelos penais de controle do “delito”. Na Criminologia Crítica, com seus avanços epistemológicos, esse vocabulário não é mais adequado, embora não seja de uso corrente outro tipo de formas de expressão.

A dificuldade lingüística, no entanto, é apenas uma entre outras tantas dificuldades que se apresentam na verificação da origem, desenvolvimento, funcionamento e formas de avaliação das novas políticas preventivas, justamente por serem recentes, descritas em documentos esparsos, e por vezes contraditórios, sobre estratégias preventivas em direção às quais não foi firmada ainda posição na literatura científica disponível.

Na tentativa de reduzir complexidades, optou-se pela observação da implementação de estratégias de nova prevenção realizadas na Itália, mais especificamente na Região Emilia-Romana, onde, em 1994, nasce o Projeto “*Città Sicure*”. Para que tivéssemos acesso ao material referente à novas políticas, fundamentalmente ao caso italiano, tivemos que nos deslocar até aquele país, coletando *in loco* as publicações, documentos e realizando também entrevistas com os diretores daquele projeto. Tanto as entrevistas como as citações em língua estrangeira no corpo do trabalho encontram-se traduzidas para facilitar a compreensão do texto.

O desenvolvimento de “*Città Sicure*” caracteriza-se pelo acompanhamento de um comitê científico composto, em grande parte, por criminólogos críticos italianos, e destaca-se justamente por uma coordenação extremamente qualificada. Observam-se nesse projeto várias dimensões da integração: a atuação penal e não-penal, a multidisciplinariedade e a transversalidade dos programas na estrutura dos cargos da Região.

Para a descrição das atividades preventivas realizadas atualmente, procedeu-se também à análise da postura que assume e dos limites no desenvolvimento atual da nova prevenção, bem como do desenrolar das políticas de segurança no âmbito do Fórum Europeu pela Segurança Urbana.

Assim, esta dissertação está estruturada da seguinte maneira.

O primeiro capítulo inicia com as considerações necessárias à compreensão do atual sistema de justiça criminal, localizando a abordagem na disfuncionalidade da atividade preventiva tradicional. A crise da prevenção penal é descrita a partir das teorias da pena, sobre as quais concentram-se as possibilidades declaradas de defesa social e de controle efetivo da criminalidade.

Num segundo momento analisamos a nova concepção preventiva, na tentativa de traçar seus limites conceituais, caracterizá-la e situar os fatores que concorreram para o seu surgimento, para ao final do capítulo colocar as dificuldades que são enfrentadas atualmente na avaliação da mesma.

No segundo capítulo, reconstruímos o discurso do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, a partir de documentos oficiais, relatando os principais eventos que se destacaram na condução de suas atividades. Esses eventos demonstram a evolução do panorama preventivo internacional e nos transmitem uma noção de seus programas e das perspectivas de atuação. Identificam-se, assim, as linhas gerais das atividades do Fórum e a sua devida contextualização, demonstrando inclusive a forma como organizam-se as redes de cidades sobre as quais são desenvolvidas as linhas básicas de sua programação.

A prevenção integrada também é analisada sob a ótica do Fórum Europeu, onde é dado destaque a questões como segurança urbana, prevenção da microcriminalidade e repúdio à exclusão social.

O terceiro e último capítulo alcança, enfim, a ótica das políticas integradas de segurança urbana na Região Emilia-Romana. Essa Região é caracterizada rapidamente para, a seguir, situarmos cronologicamente os atos oficiais que deram origem ao Projeto “*Città Sicure*”, a forma com que foi estruturado, indicando suas atividades e objetivos principais.

Os tópicos descritos como teses de fundo deste projeto envolvem as considerações gerais sobre o trabalho que indicamos nesta introdução, quais sejam: a criminalidade de rua e o sentimento de insegurança; o sistema penal, as políticas criminais e as “outras políticas”; a atenção dirigida para as administrações locais; e, novamente a prevenção integrada, desta vez, na perspectiva do projeto regional.

As considerações finais retomam os pontos essenciais do trabalho realizado e atualizam o mesmo segundo as últimas informações recebidas sobre o assunto, confirmando algumas impressões que tivemos no decorrer da pesquisa.

## **CAPÍTULO 1 - DA PREVENÇÃO PENAL À "NOVA PREVENÇÃO"**

Este primeiro capítulo tem por objetivo a introdução da temática preventiva no quadro transformador das respostas alternativas à criminalidade de rua, que irão confluir nas atuais políticas integradas de segurança urbana. Para isso tomam-se necessárias algumas considerações sobre o sistema de justiça criminal, onde está inserido o discurso preventivo tradicional, desenvolvendo, posteriormente, a análise de uma nova tendência em matéria de prevenção.

### **1.1 A CRISE DA PREVENÇÃO PENAL**

*"A seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais". (Eugênio Raul Zaffaroni. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p. 15).*

O sistema de justiça criminal<sup>1</sup>, do modo como está estruturado, dirige sua atenção a uma parte mínima da violência da sociedade através do conceito

---

<sup>1</sup> O sistema de justiça criminal ou sistema penal de que falaremos é aquele "(...) (sub)sistema de 'controle social', entendendo-se por este termo, em sentido lato, as formas com que a sociedade responde, formal e informalmente, institucional e difusamente, a comportamentos e a pessoas que contempla como desviantes problemáticos, ameaçadores ou indesejáveis, de uma forma ou

de criminalidade, elaborado por aqueles que detêm o poder de definição. Assim, dotado de uma seletividade estrutural, caracterizada pela “discrepância entre os programas de ação previstos nas leis penais e as possibilidades reais de intervenção do sistema”<sup>2</sup>, e também por uma orientação que restringe sua atuação a determinados delitos<sup>3</sup> e delinquentes, com uma conotação social<sup>4</sup>, ele está apto a dar apenas uma resposta penal simbólica e não instrumental ao fenômeno da criminalidade e à insegurança urbana.

Os resultados que demonstram a crise do sistema de justiça penal - segundo a análise histórica e social de Alessandro Baratta - podem ser condensados na seguinte afirmação: “(...) o sistema de justiça criminal apresenta-se inadequado em relação a suas funções declaradas. Quer dizer

---

de outra e, nesta reação, demarca (seleciona, classifica, estigmatiza) o próprio desvio e a criminalidade como forma específica dela”.

Podemos fazer, então, uma distinção entre “(...) controle social formal (ou institucionalizado) e informal (ou difuso) conforme, respectivamente, a inespecificidade ou especificidade de atribuição normativa: enquanto o primeiro é aquele exercido por agências que têm atribuição normativa específica pra intervir; o segundo é exercido de forma inespecífica na sociedade”. (Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 280).

<sup>2</sup> Alessandro BARATTA. *Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal*. Universidade de Saarland, Alemanha, 1993, p. 8.

<sup>3</sup> Assim como no material bibliográfico consultado, utilizaremos indistintamente os termos “delito”, “crime”, “desvio”, “infração” e suas variantes.

<sup>4</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 407.

*que a pena como instrumento principal deste sistema está falida no que diz respeito a suas funções de prevenção da criminalidade”*<sup>5</sup>.

Um dos problemas que mais preocupou os autores desde as primeiras teorizações do Direito Penal, no final do século XVIII, foi a pena<sup>6</sup>. Na verdade, a âncora do sistema penal nada mais é do que uma violência posterior para compensar uma violência anterior, ou mesmo uma violência institucional<sup>7</sup> dirigida às formas de violência individual, cumprindo a função de reprodução da violência estrutural<sup>8</sup> e garantindo a desigualdade nas relações de poder e propriedade.

No entanto, esse mesmo sistema persegue a realização de funções simbólicas, cujo efeito não pode ser subestimado - uma vez que produz resultados, embora não sejam aqueles previstos - que representam ainda uma inadequação com respeito a proteção real de bens e pessoas.

Para compreendermos melhor a (dis)funcionalidade<sup>9</sup> desse sistema, descrita nos últimos vinte anos pela Criminologia Crítica, é preciso que se proceda à análise das teorias da pena, que se baseiam na promessa de

---

<sup>5</sup> I nuovi orizzonti della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, 1993, p. 9.

<sup>6</sup> Juan BUSTOS RAMÍREZ. *Bases críticas de un nuevo derecho penal*. Bogotá: Temis, 1982, p. 151.

<sup>7</sup> Para Alessandro BARATTA a violência é institucional quando o agente é um órgão do Estado, um governo, o exército ou a polícia. (*Direitos humanos...*, op. cit., 1993, p. 6).

<sup>8</sup> Segundo o mesmo autor, violência estrutural “é a repressão das necessidades reais e portanto dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social”, onde necessidades reais são entendidas como “as potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social”. (Idem, p. 4 e 5).

<sup>9</sup> Entendida aqui em relação à não realização das funções declaradas, e, em contrapartida, à realização de funções não declaradas.

cumprimento da função instrumental da defesa social e do controle efetivo da criminalidade<sup>10</sup>. Nessas teorias são propostas funções inalcançáveis (prevenção geral negativa e prevenção especial positiva) e outras impróprias à persecução dos fins preventivos (prevenção especial negativa e prevenção geral positiva).

### **1.1.1 PREVENÇÃO GERAL NEGATIVA**

A idéia<sup>11</sup> de prevenção geral negativa, centrada na intimidação pela cominação da pena em abstrato, criando uma contramotivação aos comportamentos ilegais, ou simplesmente a dissuasão dos infratores potenciais, teve sua origem no período da chamada Escola Clássica<sup>12</sup>. Nessa escola o delito era entendido como violação do Direito, ou - como descreve Antonio García-Pablos de Molina<sup>13</sup>, retratando uma verdadeira batalha - no enfrentamento simbólico entre dois rivais, o Estado e o infrator, onde este último se submete à "*força vitoriosa do Direito*". Sua unidade ideológica

---

<sup>10</sup> Alessandro BARATTA. *Direitos humanos...*, op. cit., 1993, p. 10.

<sup>11</sup> A concepção de cada um desses diversos tipos de prevenção surge com as escolas que estão descritas rapidamente nas páginas que seguem, o que não significa que as denominações correspondentes fossem utilizadas à época da aparição de cada um deles. Para efeito da construção dos respectivos discursos, as tipologias serão apresentadas com as denominações correntes utilizadas na dogmática penal. Portanto, conforme forem surgindo as denominações, entenda-se que se referem apenas às suas concepções e não destas com as denominações atuais.

<sup>12</sup> Essa escola refere-se às teorias sobre o Direito Penal, o crime e a pena, desenvolvidas em diversos países europeus desde o século XVIII até os primeiros anos do século XIX, no âmbito da filosofia política liberal clássica. Salientam-se as obras do período filosófico dessa escola como as de Jeremy Bentham na Inglaterra, Anselm von Feuerbach na Alemanha e Cesare Beccaria na Itália.

No período jurídico destacam-se Giovanni Carmignani, Pellegrino Rossi e Francesco Carrara. (Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 109).

<sup>13</sup> *Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos*. São Paulo: RT, 1992, p. 250 e 251.

fundava-se no poder de punir, limitado pela liberdade individual. O crime era concebido como ente jurídico baseado no livre-arbítrio, ou seja, representava a violação consciente e voluntária da norma penal<sup>14</sup>. A pena, por sua vez era retributiva, como uma forma de tutela jurídica, reestabelecendo o equilíbrio rompido pelo crime.

Nessa escola, porém, foram registradas várias divergências, dentre as quais a diferenciação, de um lado, da concepção preventiva da pena ou das **Teorias Relativas da Prevenção** (representadas pelos clássicos do primeiro período - ou período filosófico - como Beccaria), e de outro lado, da concepção retributiva (com os clássicos do segundo período - ou período jurídico - onde um dos principais representantes foi Carrara) das **Teorias Absolutas da Retribuição**. Nas primeiras, a pena é vista "*como um meio para a realização de fins socialmente úteis*"<sup>15</sup> (finalidade preventiva), impedindo o aumento dos crimes. Nas segundas, "*a pena não é vista como um meio para a realização de fins, uma vez que encontra em si mesma a sua*

---

<sup>14</sup> Segundo Fritz SACK, o modelo clássico, baseado no Iluminismo, fundava-se numa noção básica do homem racional que calcula os custos e os benefícios do crime para tomar sua decisão, além da enunciação de uma lei clara e de um funcionamento eficaz das instituições. (*Seminaire de recherche sur les nouvelles formes de prévention en Europe: rapport sur la situation allemande*, 24 avril, 1992, p. 7).

<sup>15</sup> Conforme Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...* op. cit., 1994, p. 125.

Bentham confirma a utilidade da pena com fins preventivos quando a define, dizendo: "*as penas legais são males infligidos, segundo formas jurídicas, a autores de qualquer ato prejudicial, proibido por lei, e com o fim de prevenir semelhantes atos*". (Antonio Muniz Sodré de ARAGÃO. *As três escolas penais: Clássica, Antropológica e Crítica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1963, p. 265).

*própria justificação*<sup>16</sup>, tendo, nessa escola, prevalecido esta última concepção.

Na prevenção geral negativa, portanto, a ênfase não recai sobre o infrator em si, mas conta com o efeito dissuasor da ameaça da pena ou com o espetáculo de sua aplicação, atingindo psicologicamente aqueles que estariam inclinados a transgredir as leis, não as tendo introjetado suficiente e espontaneamente. Esse efeito, no entanto, não é empiricamente verificável<sup>17</sup>.

### **1.1.2 PREVENÇÃO ESPECIAL POSITIVA**

A prevenção especial positiva, ou a ressocialização daqueles que já infringiram a lei penal, foi desenvolvida a partir da Escola Positiva italiana<sup>18</sup>, que considerou o crime como *"fato natural e social, praticado pelo homem causalmente determinado, que expressa a conduta anti-social de uma dada personalidade perigosa do delinqüente"*<sup>19</sup>, centrando, portanto, sua abordagem na figura do criminoso, tendo a pena como meio de defesa social.

---

<sup>16</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...* op. cit., 1994, p. 125.

<sup>17</sup> Alessandro BARATTA. *Funções instrumentais e simbólicas do direito penal. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico*, trad. da revisão do original italiano por Ana Lúcia Sabadell. Universidade de Saarland, Alemanha, 1990, p. 23. Nesse sentido também: *Direitos humanos...*, op. cit., 1993, p. 10.

<sup>18</sup> Esta escola surge na década de setenta do século XIX, com as obras de Cesare Lombroso, Enrico Ferri e Raffaele Garófalo, com seus enfoques de natureza antropológica, sociológica e jurídica, respectivamente.

Ela resgata os direitos da sociedade em detrimento dos direitos do indivíduo e desloca *"(...) a problemática penal do plano da razão para o plano da realidade; de uma orientação filosófica para uma orientação científica, empírico-positiva(...)"* (Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...* op. cit., 1994, p. 130 - 132).

<sup>19</sup> Idem, p. 134.

Assim concebida ela perde, pois, seu significado retributivo<sup>20</sup>, pois sua finalidade seria a correção do condenado, habilitando-o para a vida em sociedade.

De acordo com Luigi Ferrajoli:

*A idéia central desta orientação é a de que o delinqüente é um ser antropológicamente inferior, mais ou menos desviado ou degenerado e que o problema da pena equivale, portanto, ao das defesas mais adequadas da sociedade frente ao perigo que representa<sup>21</sup>.*

O representante dessa escola que retoma a necessidade da prevenção do delito é Enrico Ferri, acusando os clássicos da falha em matéria preventiva, bem como do esquecimento da individualidade do delinqüente e, conseqüentemente, do fracasso destes no combate à criminalidade e à reincidência<sup>22</sup>. Para o referido autor “(...) a sanção não tem que infligir um castigo proporcional a uma culpa moral, e sim prover a mais eficaz defesa social frente a delinqüentes perigosos”<sup>23</sup>.

É com a Escola Positiva italiana que a Criminologia reivindica o estatuto de ciência, sendo o marco inicial de consolidação do seu “paradigma etiológico”<sup>24</sup>, onde aquela ciência é vista como o estudo das causas da

---

<sup>20</sup> Idem, p. 141 e 142.

<sup>21</sup> *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995, p. 267.

<sup>22</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 132.

<sup>23</sup> Juan BUSTOS RAMÍREZ. *Bases...*, op. cit., 1982, p. 166.

<sup>24</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 137.

Esse paradigma pressupõe uma “noção ontológica da criminalidade, entendida como um dado pré-constituído às definições”, ficando fora de seu objeto de reflexão as normas (jurídicas e sociais), a ação das instâncias oficiais, os mecanismos através dos quais se realiza a definição de determinados comportamentos e indivíduos como “criminosos” e assim também a reação social

criminalidade. Este paradigma permanece há um século na base de toda Criminologia tradicional que opera como teoria científica do sistema penal, sendo uma de suas instâncias a serviço da legitimação do sistema e da política criminal oficial<sup>25</sup>.

É também nesta escola que se estabelece uma "(...) *linha divisória entre o mundo da criminalidade - composta de uma 'minoría' de sujeitos potencialmente perigosos e anormais - e o mundo da normalidade - representada pela 'maioría' na sociedade*"<sup>26</sup>.

---

respectiva. (Alessandro BARATTA. *Sobre a criminologia crítica e sua função na política criminal*. Relatório apresentado no IX Congresso Internacional de Criminologia, Viena, 1983, p. 145 e 146).

<sup>25</sup> Política criminal, neste sentido, é a maneira com que se organizam as respostas penais repressivas no controle dos atos perturbadores da ordem social, basicamente, o crime.

<sup>26</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...* op. cit., 1994, p. 139.

Com a mudança de paradigma em Criminologia daquele etiológico para o *labelling approach*, passando-se do estudo das causas da criminalidade para a verificação do funcionamento do próprio sistema penal, observou-se que, do ponto de vista das definições legais "(...) *a criminalidade se manifesta como o comportamento da maioria, antes que de uma minoría perigosa da população e em todos extratos sociais*". (Vera Regina Pereira de ANDRADE. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 30, 1995, p. 31).

Como bem lembra Juan BUSTOS RAMÍREZ: "*La idea de la resocialización parte de la llamada ideología de la diferenciación. de que hay hombres buenos y malos. hombres normales y anormales o peligrosos, de que hay un orden absoluto verdadero y otros órdenes falsos, de que hay hombres sanos y otros necesitados de tratamiento. que son enfermos. Ello evita reconocer que todos los órdenes estatales son relativos. que la normalidad y la anormalidad, lo sano y lo enfermo. es un problema de definición, que el delito es un problema de definición. y, por tanto. que no se trata que haya hombres enfermos. malos, anormales, locos, distintos a los demás, a los que hay que incapacitar y tratar. Lo que sí es cierto es que algunos hombres, por diferentes razones. fundamentalmente sociales. entran en conflicto con el orden fijado por el Estado. se*

A prevenção especial positiva foi retomada após a Segunda Guerra Mundial, pelos teóricos da Nova Defesa Social<sup>27</sup> e também foi a base dos

---

*trata entonces de un problema esencialmente politico. y entonces el Estado debe allanar esos conflictos. Eso supone. en primer lugar, toda una actividad destinada a prever y a evitar esos conflictos y, por último, ofrecer diferentes alternativas a esos sujetos para resolver esos conflictos."* (Bases..., op. cit., 1982, p. 184 e 185).

<sup>27</sup> A ideologia da defesa social manifestou-se como ideologia comum à Escola Clássica e à Escola Positiva, tendo iniciado com a primeira, sofrendo ajustes em algumas de suas premissas com a segunda. Seu conteúdo pode ser reconstruído através dos seguintes princípios:

- Princípio da Legitimidade: o Estado tem a prerrogativa de intervir, reprimindo a criminalidade através das agências oficiais de controle social.
- Princípio do bem e do mal: o desvio é entendido como um mal e a sociedade como um bem.
- Princípio da culpabilidade: o delito é a expressão de uma atitude interior reprovável.
- Princípio da igualdade: a lei penal é igual para todos.
- Princípio do interesse social e do delito natural: os interesses tutelados pelo direito penal são comuns a todos os cidadãos.
- Princípio da finalidade ou da prevenção: a finalidade da pena não é tão somente a retribuição, e sim a prevenção do crime mediante uma justa e adequada contramotivação. (Alessandro BARATTA. *Criminología y dogmática penal. Pasado y futuro del modelo integral de la ciencia penal*. Bogotá: Temis, 1982a., p. 30 e 31).

O movimento da Nova Defesa Social, por sua vez, foi um movimento de estudos sobre o direito e a reforma penal - cujo teórico de maior destaque foi Marc Ancel - que retomou a prevenção na década de cinquenta.

Esse movimento não se confunde com a ideologia da defesa social, mas se utiliza dos princípios descritos acima na sua instrumentalização, podendo ser considerado como uma das especificidades da ideologia da defesa social nas últimas décadas, ainda segundo Alessandro BARATTA (*Criminologia crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo Veintiuno, 1991, p. 36).

As características fundamentais do movimento da Nova Defesa Social são: o antidogmatismo, a multidisciplinariedade, a mutabilidade e a universalidade. (João Marcelo ARAÚJO JR.. Os grandes movimentos atuais de política-criminal. *Fascículos de Ciências Penais*, ano 1, v. 1, n. 9, 1988, p. 149).

programas de reabilitação nos Estados Unidos e na Europa nos anos setenta. Hoje ela pode ser considerada uma hipótese refutada, pois as intervenções penais estigmatizantes produzem efeitos contrários ao da ressocialização daqueles a elas submetidos, não significando uma diminuição das infrações, ou mesmo, contribuindo para consolidação de carreiras criminais<sup>28</sup>.

### **1.1.3 PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA**

A prevenção especial negativa - neutralização ou intimidação do criminoso - também surge na Escola Positiva, dessa vez com Garófalo, que radicalizou sua posição em relação ao delinqüente, defendendo sua eliminação<sup>29</sup>.

Atualmente ela é sustentada nos Estados Unidos como a última possibilidade de resistência da instrumentalidade do Direito Penal. Nessa perspectiva, a pena incidiria:

*(...) transformando definitiva ou temporariamente o autor de uma infração delitiva em um ser incapaz de cometer outros delitos (neutralização), seja com a destruição física ou psíquica do indivíduo, seja com uma prisão de máxima segurança, com intervenções cirúrgicas ou com formas atualmente já experimentadas de controle eletrônico em liberdade, ou então produzindo no infrator, através de um tratamento muito severo,*

---

Seu objetivo é definido por Rosa de OLMO como: "*la prevención del delito y el tratamiento de los delinquentes*". Para essa autora, a frase citada resume seus princípios fundamentais, sendo que o movimento deu grande importância às medidas de segurança. (Transnacionalización del control social. In: *América Latina y su criminología*. Mexico: Siglo Veintiuno, 1984, p. 89, 90 e 91).

<sup>28</sup> Nesse sentido ver Alessandro BARATTA em seu livro *Criminología crítica...*, op. cit., 1991, p. 89.

<sup>29</sup> Vera Regina Pereira de ANDRADE. *Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 142.

*uma contramotivação para cometer outras infrações (intimidação específica)*<sup>30</sup>.

O aspecto que faz sobreviver essa teoria da prevenção especial é a situação aberta da verificação empírica dos resultados de suas variantes (neutralização e intimidação específica). Entretanto, a vulnerabilidade da mesma pode ser encontrada no baixo percentual de infratores temporariamente neutralizados ou dissuadidos pelo sistema de justiça criminal, no qual domina a regra da impunidade. Pode ser verificada também na seletividade do mesmo sistema, que dirige sua atuação aos setores mais débeis da sociedade, sem que tal setor seja efetivamente responsável pela ocorrência dos delitos mais danosos à vida coletiva. E ainda, em função das razões instrumentais, limita os direitos e impõe sofrimentos ao condenado em vista de sua própria justificação, sendo incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>31</sup>.

#### **1.1.4 PREVENÇÃO GERAL POSITIVA**

A prevenção geral positiva, por sua vez, insiste claramente na afirmação simbólica da validade das normas, no que esta afirmação favoreceria o processo de integração social em torno delas, e restabeleceria a confiança institucional quebrada pela percepção do desvio. Essa teoria teve seu início na Escola Funcionalista<sup>32</sup>, com Durkheim. Para o sociólogo francês,

---

<sup>30</sup> Alessandro BARATTA. *Funções instrumentais...*, op. cit., 1990, p. 25.

<sup>31</sup> Idem, p. 24 - 28.

<sup>32</sup> A teoria estrutural-funcionalista da anomia foi introduzida pelas obras de Émile Durkheim e desenvolvida por Robert. K. Merton. Negava o princípio do bem e do mal, atuando na origem de uma revisão crítica da Criminologia de orientação biológica e caracterológica. (Alessandro BARATTA: *Criminologia critica...* op. cit., 1991, p. 56).

o delito é um fenômeno normal da sociedade, exceto quando são ultrapassados certos limites e, portanto, faz parte da fisiologia social e somente seus excessos podem ser vistos como patológicos. Nessas circunstâncias, a pena serviria para manter a coesão social e a consciência comum. Portanto, para Durkheim, *"a pena mantém a solidariedade social e cumpre com o objetivo da defesa social: proteger a sociedade mediante a expiação da culpa"*<sup>33</sup>.

A funcionalidade da pena, neste modelo preventivo, dirige-se principalmente aos cidadãos respeitosos à lei, que Eugênio Raul Zaffaroni chama de *"multidão anônima"*<sup>34</sup>.

Contemporaneamente, a idéia do delito como expressão simbólica da infidelidade ao Direito<sup>35</sup> e, conseqüentemente, da pena como resposta também simbólica a esta violação, é representada, no marco da teoria sistêmica, pela *"teoria da prevenção-integração"*<sup>36</sup>. Quando o discurso sistêmico passa para o plano jurídico-penal, a pena deixa de perseguir fins preventivo-gerais, admitindo-se que não cumpre sua função de contramotivação às práticas delitivas. Ela também não realiza fins preventivo-especiais, e dessa vez

---

<sup>33</sup> Lola ANIYAR DE CASTRO. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 87.

<sup>34</sup> *Manual de derecho penal*. Buenos Aires: Ediar, 1990, p. 59.

<sup>35</sup> Entendido aqui no sentido luhmaniano, como instrumento de estabilização dos sistemas sociais complexos. (Alessandro BARATTA. *Integración-prevención: una "nueva" fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica*. *Doctrina Penal*, ano 8, n. 29, 1985, p. 4).

<sup>36</sup> Sob o rótulo "teoria da prevenção-integração" podem ser agrupadas as concepções de autores como K. Amelung, H. J. Otto e G. Jakobs.

Essa teoria *"(...) es funcional respecto del actual movimiento de expansión del sistema penal y de incremento, tanto en extensión como en intensidad, de la respuesta penal"*. (Alessandro BARATTA. *Integración-prevención...* op. cit., 1985, p. 3, 4 e 15).

admite-se que ela não evita o cometimento de outros crimes por parte do autor, restando-lhe apenas o "(...) objetivo de garantir o consenso, isto é, de contribuir para o equilíbrio do sistema"<sup>37</sup>.

A confirmação possível dessa teoria, portanto, é apenas simbólica e não empírica, uma vez que não depende da quantidade de infrações das normas legais ou de sua redução<sup>38</sup>.

Diante de tais considerações sobre os diversos modelos preventivos, convém acrescentar que o sistema de justiça criminal atua de forma fragmentária na defesa dos interesses individuais e gerais, pois a definição de criminalidade é construída a partir de algumas partes da negatividade social<sup>39</sup>, enquanto comportamentos semelhantes são ignorados ou permitidos<sup>40</sup>. Observa-se também a seletividade dos mecanismos repressivos no que se refere ao recrutamento da própria clientela, onde as sanções penais estigmatizadoras, principalmente aquelas de encarceramento, acentuam a reprodução e produção das desigualdades sociais. Estas últimas não se referem apenas às distribuições das etiquetas criminais, mas nelas estão compreendidos os meios de tutela dos bens jurídicos, onde desigualdade significa também o tipo de resposta obtido na resolução dos mesmos conflitos.

Podemos, por fim, sintetizar as disfuncionalidades das teorias descritas acima, lembrando as considerações de Alessandro Baratta, que estabelece

---

<sup>37</sup> Eugênio Raul ZAFFARONI. *Em busca...*, op. cit., 1991, p. 86 e 87.

<sup>38</sup> Alessandro BARATTA. *Funções instrumentais...*, op. cit., 1990, p. 29.

<sup>39</sup> Situações ou comportamentos que negam ou reprimem as necessidades reais. (Alessandro BARATTA. Por una teoria materialista de la criminalidad y del control social, trad. Gumersindo Guinarte Cabada. *Separata de Estudios Penales y Criminológicos XI*. Universidad de Santiago de Compostela, 1989, p. 57).

<sup>40</sup> Idem, p. 17 e 18.

os contrapontos deslegitimantes da atuação preventiva do sistema penal, demonstrando perfeitamente a inidoneidade desse sistema na garantia das condições de segurança. Segundo o autor mencionado, o sistema em questão atua somente sobre os efeitos dos atos desviantes já realizados, e não sobre as causas dos conflitos sociais, age contra as pessoas e não sobre as situações, de maneira reativa e não preventiva, tal qual a vingança, e ainda, antes de proteger as vítimas reais ou potenciais, protege a validade das normas<sup>41</sup>.

## **1.2 DELINEAMENTOS DE UMA NOVA PROPOSTA PREVENTIVA**

A partir da demonstração da crise do sistema de justiça criminal enquanto capaz de dar respostas efetivas à criminalidade e à insegurança urbana - no que ele se apresenta como um sistema predominantemente repressivo e não preventivo - passaremos à análise da nova concepção preventiva, desenvolvida nos últimos tempos por uma corrente de pensamento que tem aprofundado o tema das alternativas àquele sistema, no que tange às respostas ao fenômeno criminal externas aos domínios do controle penal. Assim, fala-se hoje da "nova prevenção".

### **1.2.1 TENTATIVA DE DEFINIÇÃO**

A denominação "*Nova Prevenção*" é de origem francesa ("*Nouvelle Prévention*"). Conforme Massimo Pavarini, na língua inglesa ninguém falaria em nova prevenção, e sim em estratégias de segurança<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> I nuovi..., op. cit., 1993, p. 10.

<sup>42</sup> Entrevista concedida no dia 23 de Março de 1996, na sede do Instituto Gramsci - Bolonha, Itália, transcrita integralmente ao final desta dissertação - ANEXO II.

A língua francesa, segundo Fritz Sack<sup>43</sup>, efetua uma distinção, oportuna para o esclarecimento dessa nova concepção, entre os termos dissuasão e prevenção. O primeiro denota os efeitos desejados ou empíricos do sistema penal e o segundo refere-se à órbita externa ao Direito Penal, no sentido de prevenir o crime. Essa distinção demonstra claramente que após o ingresso na órbita penal a prevenção fica descaracterizada como tal. A nova prevenção desloca, assim, o enfoque preventivo do momento posterior à infração para um momento anterior à mesma, de forma não-penal.

Apesar dessa distinção e de várias construções teóricas que tentam desvendar o significado e o alcance da nova forma preventiva, ainda é muito difícil estabelecer em definitivo o que seja essa estratégia (para usar também uma linguagem proveniente do mundo anglo-saxão). Trata-se de experiências recentes e de construções teóricas igualmente recentes, que permanecem em aberto e que se desenvolveram num cenário bastante complexo, ao qual se unem razões e condições de natureza distinta.

Sob a etiqueta “Nova Prevenção”, na verdade, reúnem-se estratégias e abordagens entre as quais algumas não são exatamente novas. Segundo uma das mais respeitadas pesquisadoras italianas nessa temática, Giuditta Creazzo:

*A falta de critérios precisos na identificação dos conteúdos que dela tornam a fazer parte ou não, impedem o discernimento entre o velho e o novo, etiquetando de fato como ‘novas’ experiências que poderiam não sê-lo na sua totalidade. Tal expressão arrisca-se além disso a fazer parecer homogêneo ou unidirecional um*

---

A ressalva de Pavarini refere-se aos dois principais modelos, no interior de uma nova cultura preventiva, que serão descritos a seguir.

<sup>43</sup> *Seminaire de recherche...*, op. cit., 1992, p. 5 e 6.

*fenômeno que, do ponto de vista de seu desenvolvimento histórico, aparece, ao contrário, como extremamente diversificado*<sup>44</sup>.

Enquanto as necessárias delimitações e especificações sobre esse complexo fenômeno social e político vão ocorrendo, a mesma autora se antecipa mencionando uma das definições mais aceitas até o momento, que é a de Philippe Robert. Ele identifica como tal “(...) a ação dirigida a reduzir a frequência de determinados comportamentos, criminalizados ou não pela lei penal, recorrendo a soluções diversas da sanção penal”<sup>45</sup>.

Essa definição enriquece a análise do referido fenômeno, enquanto reafirma que não são somente os comportamentos definidos como crime pela lei penal que ocuparão o centro da nova abordagem.

Não se pode estabelecer como parâmetro a definição de crime advinda da lei penal quando levamos em consideração os processos de definição de crime e criminalidade que, entre outros aspectos, fazem parte da investigação criminológica na sua versão crítica. A Criminologia Crítica se ocupa, em parte, dos avanços teóricos do paradigma da reação social ou do *labelling approach*. Segundo esse paradigma, considerado aqui genericamente, visto que a ele concorrem diversas vertentes teóricas como o interacionismo simbólico e a etnometodologia, a criminalidade é uma construção social efetuada através dos processos de definição, desenvolvidos por aqueles que detêm o poder de definir, como já dissemos no início deste capítulo.

A Criminologia tradicional, ao contrário, em sua pretensa busca das causas da criminalidade, abrange somente uma parte da negatividade social (pré-determinada pela lei penal). A atuação dirigida a essa mínima parte não

---

<sup>44</sup> Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell'arte. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996, p. 13.

pode representar a resolução dos problemas sociais perturbadores das relações sociais, desenvolvidos no seio das aglomerações humanas.

No entanto, longe do que poderíamos imaginar, tomada uma concepção igualmente crítica (onde se esperava que se estendessem a eventos reprováveis típicos das esferas sociais privilegiadas<sup>46</sup>), tal definição compreende uma parcela de atos perturbadores da vida em sociedade de menor importância, que são conhecidos por meio de outra palavra francesa: *"incivilité"*.

Tais "condutas incivilizadas" são aquelas normalmente associadas a "delinqüência" juvenil, ou seja, atos de vandalismo e perturbações em geral, ocorridas nas ruas e em outros espaços públicos. Designam ainda *"(...) a enorme massa de atos que são apenas infrações e pequenos delitos, que na prática judicial não são perseguidos ou que não dão lugar a muitas denúncias"*<sup>47</sup>.

De qualquer maneira, esse recurso externo ao sistema de justiça criminal surge como uma inovação, ainda que se fale genericamente em políticas de prevenção da criminalidade. Na maioria dos casos trata-se de encontrar soluções alternativas aos problemas da microcriminalidade urbana e

---

<sup>45</sup> Giuditta Creazzo. *Le politiche...* op. cit., 1996, p. 13.

<sup>46</sup> Como veremos no decorrer deste trabalho, a nova prevenção limita-se aos objetivos clássicos da prevenção, que são aqueles concernentes às agressões à integridade física da pessoa humana e ao patrimônio.

Assim, permanecem excluídas as temáticas referentes à delinqüência oculta e aquela mais próxima dos poderes econômicos e políticos. (Alessandro BARATTA. *Politica criminal...* op. cit., 1996, p. 15).

<sup>47</sup> FÓRUM EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA. *Le Forum S&D - Nuevas formas de criminalidad urbana, nuevas formas de justicia*. Barcelona, mayo, 1995. Saint Dennis: NICOLAS, 1995.

às condutas incivilizadas, visto que ambos os problemas são considerados responsáveis pelo aumento do alarme social e da insegurança<sup>48</sup>, principalmente nas grandes metrópoles.

### ***1.2.2 CARACTERIZAÇÃO E FATORES CONCORRENTES***

O ingresso das condutas incivilizadas como um dos objetos da nova atividade preventiva é um dos elementos que caracterizam essas políticas preventivas de que falamos, bem como a participação da comunidade nessa estratégia e a pluralidade de agências que a ela concorrem na esfera local e nacional.

A esse tipo de direcionamento, como já dissemos, confluem vários aspectos, dentre os quais a forte competição política, onde a reafirmação da lei e da ordem, por exemplo, foi usada como argumento nas disputas eleitorais, principalmente na Inglaterra<sup>49</sup>.

Outro fator que concorreu para o desenvolvimento dessas políticas foi o fenômeno da insegurança, cujas origens certamente antecedem os anos que marcam o início da nova proposta preventiva, basicamente os anos oitenta. Esse fator pode ser conjugado ao primeiro, pois, sob o aspecto ideológico, verifica-se a correlação entre insegurança e reivindicações de caráter punitivo<sup>50</sup>.

Também não podemos ignorar um terceiro fator, qual seja, a crise da ação pública. Essa crise representou, sobretudo na França, uma tentativa de

---

<sup>48</sup> Conflitos entre gerações ficam bem caracterizados quando as atitudes incivilizadas da juventude tornam-se responsáveis pelo sentimento de insegurança dos demais.

<sup>49</sup> Conforme Giuditta CREAZZO. *Le politiche...* op. cit., 1996, p. 15.

<sup>50</sup> Idem, p. 16.

ação coordenada, a fim de superar a excessiva centralização e especialidade, incapaz de suprir as necessidades locais de segurança.

*Deste ponto de vista, as políticas de prevenção representam a tentativa de passar de uma lógica de intervenção de natureza setorial à uma responsabilização global, de um modelo **top-down** (alto-baixo) à um modelo **down-top** (baixo-alto), que parta de uma definição concreta e participativa das necessidades daqueles para os quais a ação é dirigida<sup>51</sup>. [sem grifos no original]*

Por fim, o fator decisivo na perspectiva deste trabalho é a conhecida crise do sistema de justiça criminal e a necessidade das agências oficiais de controle de encontrarem novas formas de legitimação.

Vale a pena ressaltar, ainda, que os setores aos quais se dirige fundamentalmente a nova prevenção são: a delinquência juvenil, a reincidência e a toxicodependência<sup>52</sup>.

### **1.2.3 MODELOS E NÍVEIS PREVENTIVOS**

A nova prevenção e a organização de um discurso preventivo internacional foi influenciada, a princípio, por algumas experiências realizadas nos Estados Unidos e na Grã Bretanha, tendo se desenvolvido nos anos oitenta na França e no Canadá<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Idem, ibidem.

<sup>52</sup> Alessandro BARATTA. *I muovi...*, op. cit., 1993, p. 11.

<sup>53</sup> Idem, ibidem.

Conforme Massimo PAVARINI, "*con l'incontro internazionale di Montreal ne 1989 e con il Forum internazionale di Parigi de 1991 le esperienze più singificative a livello mondiale in tema di prevenzione hanno avuto modo di confrontarsi e di convenire sulle procedure, gli approcci e le metodologie più utili agli obbiettivi di prevenzione*". (Vivere una città sicura: idee per un progetto di prevenzione integrata in un quartiere cittadino. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 1, 1992, p. 11).

Na origem dessa concepção preventiva podemos observar, então, dois modelos distintos. O primeiro, anglo-saxão e escandinavo, surge com a iniciativa dos próprios órgãos de polícia e do Ministério do Interior. O segundo, conhecido como modelo francês, é de iniciativa das comunidades locais e das organizações municipais ou prefeituras<sup>54</sup>.

Existem ainda diversos níveis preventivos que podemos identificar:

1. Atuando sobre contextos sociais e situacionais.
2. Dirigindo-se a evitar infrações e condutas incivilizadas.
3. Procurando evitar a reincidência.

A prevenção se dirige aos ofensores, bem como às vítimas potenciais, para que os primeiros não delinquam e para que os segundos se encontrem menos vulneráveis. Podem, ainda, ser gerais, direcionadas ao contexto social, cultural e econômico, para facilitar e incentivar comportamentos conforme a lei; ou específicas, destinadas a diminuir a frequência de determinados comportamentos delitivos.

Combinados esses níveis, e atendendo às necessidades dos destinatários, teremos, então, um modelo situacional e um modelo social de prevenção. Através destes dois modelos é possível uma atuação anterior aos atos desviantes, e não posterior a eles, de maneira a preveni-los e não simplesmente reprimi-los, protegendo, fundamentalmente, as vítimas de agressões, ao invés de proteger simplesmente a validade das normas.

Para a compreensão desses dois modelos fundamentais, abordaremos a seguir o desenvolvimento dessa nova corrente de pensamento nos seus países

---

Este é apenas um exemplo da importância das pesquisas e discussões travadas nos respectivos países em matéria preventiva.

<sup>54</sup> Alessandro BARATTA. *I nuovi...*, op. cit., 1993, p. 11.

de origem, ou nos quais esse tipo de atividade tem se destacado, ressaltando os principais eventos caracterizadores da nova tendência.

### **1.2.3.1 Inglaterra**

Na Inglaterra, o desenvolvimento das novas políticas de prevenção da criminalidade se situa num clima de forte competição política, no qual o partido conservador inglês concentra boa parte de sua campanha eleitoral sobre a necessidade de retomar a ordem e a legalidade, lutando contra a criminalidade. É durante o governo desse partido que são implementados os maiores programas nacionais de prevenção da criminalidade, embora alguns criminólogos ingleses estivessem conscientes da necessidade de desenvolver algumas políticas alternativas<sup>55</sup>.

Em 1985, os ingleses lançaram, em cinco cidades, o primeiro programa nacional de intervenção preventiva ("*Five Cities*"), para, em 1988, lançar um programa mais abrangente, envolvendo vinte cidades, o programa "*Safer Cities*".

O programa foi concebido pelo Ministério do Interior (*Home Office*) para abordar os múltiplos problemas sociais, físicos e econômicos de alguns dos grandes centros urbanos ingleses. Sua realização foi centralizada pela divisão de prevenção criminal daquele ministério, com o objetivo de reduzir o crime e o medo do crime, criando, assim, cidades mais seguras, onde a vida econômica e comunitária pudesse se desenvolver. No entanto, existiu uma base local, e em cada zona a operação foi coordenada por um comitê, representando as autoridades locais, a polícia, os responsáveis pela liberdade condicional, as associações beneficentes e o comércio. Dessa forma,

---

<sup>55</sup> Giuitta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 15.

estabeleceram-se as prioridades de operação e de supervisionamento das medidas destinadas a combater o crime, sempre acompanhadas no nível local, de coordenadores subordinados ao Ministério do Interior.

O tipo de ação preventiva instaurada compreendia toda a sorte de métodos, desde a melhora dos edifícios de apartamentos aos programas educativos para jovens; da instalação de iluminação pública diante dos asilos à melhoria da segurança dos conjuntos habitacionais; de uma operação geográfica objetivando um bairro a operações destinadas a grupos vulneráveis, e ainda uma estratégia de segurança no centro das cidades<sup>56</sup>.

Em algumas das vinte cidades, o programa continuou até o final de 1995.

A forma característica do desenvolvimento das políticas preventivas inglesas, porém, está baseada num programa de prevenção comunitária muito popular nos Estados Unidos e no Canadá, o "*Neighbourhood Watch*" (NW). Programas como esse tiveram início entre o final dos anos setenta e o começo dos anos oitenta, e difundiram-se principalmente nos bairros residenciais e nos subúrbios das metrópoles norte-americanas - prevalentemente em bairros relativamente tranquilos, racialmente homogêneos, com habitações monofamiliares, de propriedade dos residentes. O objetivo desse tipo de programa é o envolvimento dos moradores de uma determinada zona em atividades de prevenção do crime, através da vigilância de bairro (casas, parques, ruas) por parte dos residentes.

---

<sup>56</sup> Paul EKBLÖM. *L'évaluation des politiques de prévention criminelle: problemes, questions et contexte*. Communication pour la journée d'études sur l'évaluation des politiques de prévention, Montpellier, 1992.

Um elemento constante dessa atividade é a ligação dos residentes com as autoridades policiais locais<sup>57</sup>, com a finalidade de aumentar o controle social informal, funcionando também como veículo para a difusão de informações. A intervenção direta dos vigilantes é desencorajada, competindo-lhes somente avisar a polícia quanto a situações e pessoas suspeitas<sup>58</sup>.

*A perspectiva que dominou o desenvolvimento de uma política de prevenção baseada no modelo do NW parte, portanto, do pressuposto de que o envolvimento voluntário dos residentes de uma determinada zona possa ter efeitos positivos com fins de prevenção-controle dos fenômenos criminais<sup>59</sup>.*

De acordo com Dennis P. Rosenbaum<sup>60</sup>, os cidadãos sempre respondem ao crime restringindo seu comportamento e instalando dispositivos de segurança para proteger sua propriedade, mas essas medidas profiláticas podem também reduzir os vínculos de assistência mútua e cortesia.

A vigilância de bairro, ao contrário, tenderia a estimular o contato social e a interação necessária, a fortalecer o controle social informal e a induzir a coesão social com a formação dos grupos de vigilantes. Assim, espera-se que as oportunidades de acontecerem ofensas pessoais e à

---

<sup>57</sup> Sobre a interação polícia-cidadão ver Theodomiro DIAS NETO. *Police accountability and community policing*. A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Laws. University of Wisconsin Law School, 1992, p. 46 a 104.

<sup>58</sup> Neste sentido, Patrick HEBBERECHT. *Rapport sur les formes de prévention en Belgique*, s/d., p. 7.

<sup>59</sup> Segundo Caterina CESARIA. *Neighborhood watch.. Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 7, 1993, p. 49.

<sup>60</sup> The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy? *Crime & Delinquency*, v. 33, n. 1, 1987, p. 105 e 106.

propriedade diminuem logo que os residentes percebam o decréscimo nos riscos de vitimização.

Quando se aposta no reforço dos mecanismos de controle informal, no entanto, corre-se o risco de que a comunidade se transforme em um mecanismo de controle muito semelhante aos modelos de intervenção penal, mas, ao contrário deste último, com custos muito reduzidos. Nesse sentido, adverte Caterina Cesaria, lembrando o comentário de Foucault sobre o Panóptico de Bentham:

*Não há necessidade de armas, de violência física e de constrições materiais. Mas um olhar, um olhar que vigia e que qualquer um, sentindo-o pesar sobre si, terminará por interiorizá-lo a ponto de observar-se por si; qualquer um assim exercitará esta vigilância de e contra si mesmo. Fórmula maravilhosa: um poder contínuo e de um custo finalmente irrisório<sup>61</sup>!*

Assim, como nos informa Wanda de Lemos Capeller<sup>62</sup>, tal experiência não apresentou na Inglaterra o mesmo sucesso que teve nos Estados Unidos, exatamente pela tendência de "patrulhagem dos vizinhos", no que ela se apresenta como uma experiência perigosa de participação comunitária nos assuntos penais.

Para Rosebaum, a vigilância de bairro movimentava somente os membros das classes médias, já predispostos espontaneamente a vigiar sua vizinhança, a colaborar com a polícia e a temer os negros e os hispânicos<sup>63</sup>.

A prevenção inglesa caracteriza-se, então, por um tipo de abordagem situacional e por iniciativas voltadas a reduzir as oportunidades no

---

<sup>61</sup> *Neighborhood...*, op. cit., 1993, p. 51.

<sup>62</sup> As interfaces do penal: notas para uma discussão atual. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 2, janeiro/julho, Rio de Janeiro: PUC, 1993, p. 86.

cometimento dos delitos, através de segurança pessoal, doméstica e ambiental, bem como do aumento da vigilância da coletividade sobre os lugares públicos, em colaboração com a polícia<sup>64</sup>.

A orientação criminológica é a administrativa ou tecnocrática, onde os saberes e os recursos estão voltados a uma sempre maior necessidade intrassistêmica de eficiência burocrática, nas políticas de governo e nas políticas locais de controle social<sup>65</sup>.

### **1.2.3.2 França**

Na França, de acordo com Philippe Robert<sup>66</sup>, fez-se a escolha por uma prevenção globalizada, distante do modelo anglo-saxão de prevenção situacional, que consiste somente em tornar mais difíceis as agressões. No modelo francês a prevenção da criminalidade é, essencialmente, a prevenção social, com o intuito de modificar, com programas gerais, as condições de vida de uma determinada parcela do território -- que pode ser um bairro - de forma a aumentar a oportunidade de comportamentos conforme a lei e, em contrapartida, diminuir a freqüência de comportamentos ilegais<sup>67</sup>.

Naquele país, o movimento da nova prevenção nasce com a constituição de uma comissão composta por prefeitos pertencentes aos quatro maiores partidos nacionais, a "*Commision des Maires sur la Sécurité*", em 1983, mais especificamente com o Relatório Bonnemaison. Esse relatório

---

<sup>63</sup> Philippe ROBERT. Evaluer la prévention. *Arquives de Politique Criminelle*, n. 16, 1994, p. 56.

<sup>64</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 18.

<sup>65</sup> Massimo PAVARINI. Nota redazionale. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996, p. V.

<sup>66</sup> *Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 56.

<sup>67</sup> Alessandro BARATTA. *I muovi...*, op. cit., 1993, p. 11.

analisou a situação da segurança no país, e teve como tarefa a formulação de algumas propostas no campo da prevenção.

De acordo com Wanda Capeller<sup>68</sup>, a idéia principal do referido relatório foi considerar a “*segurança como assunto de todos*”, sendo proposta a criação de conselhos comunitários de prevenção para a coordenação, pelos eleitos locais, de ações com o objetivo de assegurar a segurança nas cidades. Então, em junho daquele mesmo ano, foram criados o Conselho Nacional de Prevenção da Delinqüência, os Conselhos Departamentais da Prevenção da Delinqüência e os Conselhos Comunais da Prevenção da Delinqüência. Esses dois últimos conselhos foram criados, respectivamente, em cada Departamento da República Francesa<sup>69</sup> e em cada município francês.

*Esses conselhos têm como missão o seguinte: verificar as ações de prevenção empreendidas no território do município; definir os objetivos e as ações conjuntas que o Estado e o município decidem de comum acordo realizar, principalmente no domínio de ajuda às vítimas; e, finalmente, controlar a execução das propostas ou das medidas empreendidas conjuntamente*<sup>70</sup>.

Como podemos notar, a realização das políticas francesas realizam-se através da instituição de organismos permanentes, nos níveis locais, departamentais e nacionais. Em cada um desses níveis atuam representantes de várias forças sociais e institucionais, tais como: polícia, justiça, serviço

---

<sup>68</sup> *As interfaces....* op. cit., 1993, p. 86.

<sup>69</sup> Como explica a autora supra citada: “*A França é dividida em 22 Regiões e 95 Departamentos. As regiões correspondem a mini Estados, com uma Assembléia Legislativa e um poder Executivo local e os Departamentos são subdivisões de regiões com poderes Executivo e Legislativo locais*”. (Idem, ibidem).

<sup>70</sup> Idem, ibidem.

social, saúde pública, educação, cultura e habitação, sindicatos, organizações sem fins lucrativos, entre outros<sup>71</sup>.

No nível local, a responsabilidade pela coordenação desses organismos foi confiada aos prefeitos<sup>72</sup>. Essa descentralização provocou inúmeros problemas, visto que as prefeituras não dispunham dos recursos necessários, pois lhes competia a manutenção da ordem e não a política penal. Por isso, começaram a aparecer correspondentes de justiça nas cidades, ameaçando-se as políticas de prevenção pela falta de prosseguimento nas suas bases iniciais.

Apesar dos problemas mencionados, pode-se dizer que as ações preventivas francesas se desenvolvem, portanto, num clima de parceria entre as diversas agências e também entre centro e periferia. A fórmula de prevenção social adotada no país é integrada, ou seja, dela fazem parte as mais diversas propostas que contribuem para o desenvolvimento social e para a defesa de seus destinatários, como as casas de refúgio, a preparação profissional etc.

Por fim, podemos dizer que a prevenção social francesa apresenta-se como:

*(...) política dirigida ao desenvolvimento das áreas mais marginais e à inserção profissional e social dos jovens. Essa promove uma reformulação das políticas educacionais, habitacionais e de ocupação, dirigida a prevenir o isolamento e a exclusão social dos jovens e adultos em dificuldade, a introduzir*

---

<sup>71</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 19.

<sup>72</sup> De acordo com Philippe ROBERT, as cidades surgem como ponto central da prevenção no final dos anos oitenta, quando começou o processo de municipalização. (*Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 58).

No nível europeu, elas entram em cena como responsáveis pelas políticas preventivas com a constituição do Fórum Europeu pela Segurança Urbana.

*novas alternativas à detenção para combater a reincidência e a construção de centros de amparo às vítimas de agressões*<sup>73</sup>.

### **1.2.3.3 Holanda**

O desenvolvimento de novas políticas de prevenção na Holanda foram impulsionados, assim como em outros países, pela verificação dos aumentos nas taxas de criminalidade<sup>74</sup> e de uma crescente preocupação com respeito a esses aumentos. Eles poderiam significar a perda de confiança no governo como protetor dos interesses públicos e privados<sup>75</sup>.

Para facilitar a execução de uma política direcionada à resolução desse tipo de problema criou-se, em 1985, o Comitê Interdepartamental para a Prevenção Social do Crime, sob a liderança do Diretor Geral de Polícia e Imigração do Ministério da Justiça, com a tarefa de coordenar e incentivar a implementação de uma política preventiva<sup>76</sup>. Com esse propósito, foi destinado um fundo orçamentário para o financiamento de projetos de

---

<sup>73</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 18.

<sup>74</sup> Como veremos no decorrer deste trabalho, os dados referentes aos aumentos dos índices da criminalidade são obtidos geralmente através das estatísticas policiais ou judiciais, e nem sempre atendem ao requisito relativização em função da "cifra oculta" da criminalidade.

Um dado interessante levantado por J. J. M. VAN DIJK é a constatação de taxas menores de criminalidade em países com um nível de urbanização relativamente baixo, onde muitos de seus habitantes vivem em pequenas vilas, e poucos em cidades com mais de cem mil habitantes, com exceção do Japão. (*Crime prevention in the netherlands national and local developments*, s/d., p. 3).

<sup>75</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 20.

<sup>76</sup> J. J. M. VAN DIJK. *Crime...*, op. cit., s/d., p. 4.

prevenção administrativa da criminalidade nos municípios holandeses, no período compreendido entre os anos de 1986 e 1990<sup>77</sup>.

Um dos critérios usados para a divisão desse fundo era a capacidade dos municípios em dar continuidade aos projetos às suas próprias expensas, no caso de sua efetivação. Todos os projetos deveriam ser efetivados sob a liderança de um membro do secretariado e também deveriam ser cientificamente avaliados.

Após essa iniciativa do governo, constituíram-se alguns comitês de prevenção da criminalidade em muitas cidades, dos quais participaram a polícia, operadores sociais, funcionários estatais e a Procuradoria da República<sup>78</sup>.

Foram selecionados mais ou menos duzentos projetos de prevenção a ser financiados, sendo que, desses, mais de oitenta direcionados à prevenção de atos de vandalismo. Os projetos que mais se destacaram foram os seguintes<sup>79</sup>:

- Vigilantes Oficiais nos Transportes Públicos: evitando a depredação e fiscalizando o pagamento das tarifas. Foram criados, através desse projeto, mil e duzentos novos empregos, favorecendo, preferencialmente, pessoas com desvantagem no mercado de trabalho. Os benefícios proporcionados por esse projeto seriam: diminuir a frequência de pequenos crimes, reduzir o medo do crime e promover do uso do transporte público.
- O Projeto "Gazeta": este projeto foi escolhido porque se acreditava que a evasão escolar estaria relacionada à delinquência. Com isso, realizaram-se

---

<sup>77</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 21.

<sup>78</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>79</sup> J. J. M. VAN DIJK. *Crime...*, op. cit., s/d., p. 7 - 13.

algumas medidas “não estigmatizantes” de reinserção dos jovens faltosos no currículo regular, reconhecidos através do controle computadorizado das faltas.

- O Projeto “HALT”: HALT significa “alternativa”, ou seja, é uma medida não convencional para processar jovens ofensores, no caso de pequenos delitos. A vantagem atribuída a esse processo era a ação rápida e informal de, aproximadamente, cinquenta tribunais alternativos nas regiões e municípios holandeses, mantendo-se a atuação do promotor público em caso de desacordo ou descumprimento de sanções (como a limpeza e a reparação dos objetos avariados durante o tempo livre, combinadas ou não com o pagamento dos prejuízos).

- Shopping Centers: as medidas utilizadas na contenção dos eventos perturbadores compreendiam a instrução para os gerentes e funcionários sobre pequenos roubos, instalação de sistemas de alarme eletrônico, indicação de oficiais de segurança para serem consultados e dar assistência ao público e aos lojistas, penalidades alternativa para vândalos, sessões coletivas de julgamento dos infratores e publicidade de apoio ao projeto.

- O Projeto “*Social Caretakers*”: em 1988 foram inseridos vigilantes em prédios públicos que servem de moradia social na Holanda. Tais prédios caracterizam-se por suas escadarias e acessos por galerias, e alguns deles são bastante populosos, sendo habitados por grupos desfavorecidos como minorias étnicas, famílias de mães solteiras e pessoas de baixa renda. As condições de vida ali foram avaliadas como muito baixas. A função desses “*social caretakers*” seria a de limpar ou supervisionar a limpeza feita por outras pessoas, deter o vandalismo e outros incidentes, e manter contato com os moradores.

Na segunda metade dos anos oitenta, a prevenção criminal foi institucionalizada, nas grandes cidades, na forma de comitês regulamentadores e coordenações. Numa escala nacional, desde 1984 foram constantes as taxas dos crimes registrados. Através de pesquisas vitimológicas, observou-se uma redução na ocorrência de delitos e o aumento do número de denúncias<sup>80</sup>.

Em 1990, o Ministro da Justiça implantou um novo plano político para os cinco anos subseqüentes, chamado "*Direito em Transformação*", e em 1991, os ministros da Justiça e do Interior apresentaram ao Parlamento um novo programa de prevenção criminal - "*Redes de Trabalho de Prevenção da Criminalidade*". Ambos propuseram as mesmas prioridades de intervenção, enfatizando a necessidade de coordenar-se, no nível local, a polícia, a justiça, o voluntariado e o setor privado<sup>81</sup>.

As principais estratégias holandesas no sentido de prevenir o crime são, portanto, as que contam com o reforço da vigilância sobre as pessoas, a ligação entre as novas gerações e o restante da sociedade, assim como a remodelação - "*redesign*" *arquitetônico* - e iluminação dos espaços urbanos a fim de aumentar a vigilância e reduzir a ocorrência de delitos. Tais estratégias, portanto, podem ser incluídas no modelo situacional de prevenção.

### **1.3 AS DIFICULDADES DE AVALIAÇÃO DAS NOVAS POLÍTICAS PREVENTIVAS**

Na análise das políticas preventivas atuais, numa dimensão, mais que europeia, mundial, ainda que este trabalho se restrinja à órbita das ações

---

<sup>80</sup> Idem, p. 14.

<sup>81</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 22.

européias, nota-se uma clara tentativa dessas políticas em conjugar métodos de pesquisa com formas de intervenção no plano da segurança. No entanto, os avanços teóricos nesse campo dificilmente podem ser traduzidos em políticas; em primeiro lugar, pela ampla gama de fenômenos abrangidos e, em segundo lugar, pela dificuldade de adaptá-los a uma forma homogênea de atuação.

A homogeneidade assume um grau bastante elevado de importância no momento em que são suscitadas as formas de avaliação das estratégias preventivas. Sem essas últimas, corre-se o risco de que as ações, tão amplas e diversificadas em termos de objetivos, possam ser diluídas, tornarem-se ineficazes, intempestivas, inadequadas, ou mesmo ocasionarem o agravamento das situações problemáticas a serem resolvidas.

Muitas políticas preventivas, sem entrar no mérito de sua pertinência ou eficácia, foram desarticuladas anteriormente por falta, inclusive, de uma avaliação oportuna. Foi o caso das políticas de prevenção norte-americanas da década de sessenta. Essas políticas tiveram uma avaliação tardia, sendo descartadas e cedendo lugar à ênfase sobre as medidas puramente repressivas, que tiveram oportunidade de demonstrar outra vez as suas falhas.

Nas décadas de setenta e oitenta, a prevenção à americana repousava, sobretudo, na auto-vigilância (*"watch"*), na marcação de objetos (*"engraving"*) e nos equipamentos de segurança dos alojamentos (*"home security"*). Em 1974, o Instituto Nacional de Justiça se preocupou com a avaliação dessas estratégias, promovendo um fluxo contínuo e abundante de pesquisas. Uma década depois, Dennis Rosebaum (o maior especialista americano em avaliação de estratégias preventivas, segundo Philippe Robert),

concluiu que tais trabalhos eram muito medíocres, em razão da pouca competência de seus executores<sup>82</sup>.

Em 1987, o americano Rosebaum colocou em questão a estratégia inglesa da vigilância de bairro, ou "*Neighbourhood Watch*". Conforme sua análise, as avaliações positivas foram mal feitas, pois um processo mais rigoroso de avaliação faz desaparecer estes efeitos. Desloca-se a delinquência e o medo não cede, além da implantação dos programas ser, geralmente, bem distanciada das declarações de intenções<sup>83</sup>.

Na França, os mecanismos de avaliação no nível local foram considerados insuficientes e conseqüentemente a atividade referente que foi realizada através dos mesmos não surtiu o efeito desejado, segundo aqueles que se detêm na sua verificação.

Na Holanda, 10% do financiamento dos projetos são destinados à avaliação. Apesar desse recurso, o juízo que se faz com respeito aos projetos holandeses é ainda muito diverso. A partir da meta-avaliação dos mesmos, observou-se que, naqueles em que houve um maior rigor científico, os resultados não foram satisfatórios<sup>84</sup>.

Várias indicações sobre a problemática da avaliação dos projetos de prevenção, em geral, foram feitas por Philippe Robert<sup>85</sup>. Segundo este autor, é preciso sair dos programas para perceber as expectativas em relação aos mesmos, tendo uma visão clara dos problemas, pois a simples oferta de programas não representa a satisfação das demandas sociais.

---

<sup>82</sup> Philippe ROBERT. *Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 62.

<sup>83</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>84</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 22 e 23.

<sup>85</sup> *Evaluer...*, op. cit., 1994, p. 53 - 70.

As expectativas consideradas não devem ser somente internas (da administração), mas também externas (dos destinatários), para que não se confunda expectativa com ação. A figura do avaliador deve ser distinta da do executor, uma vez que não se pode avaliar a si mesmo devido à parcialidade. Os papéis de ambos devem ser bem claros e distintos, sendo necessária uma boa relação entre os dois.

Há necessidade de que os objetivos sejam precisos, para que não gerem nos avaliadores expectativas que deles não fazem parte, e a avaliação, por sua vez, incluída nos programas desde o princípio. Os resultados dos programas devem ser avaliados levando-se em consideração a real implementação dos projetos, verificando-se a suficiência dos recursos utilizados e da especialização do pessoal empenhado na realização do projeto, confrontando-se os objetivos iniciais com os resultados atingidos.

Como podemos observar, o processo é extremamente complexo, pois além de todos esses aspectos, as populações a que se dirigem os projetos podem, por exemplo, variar no tempo. A simples observação dos resultados também não permite conclusões definitivas sobre o efeito de uma ação, pois os efeitos podem não ser imputados àquela suposta causa.

Quanto à redução do sentimento de insegurança e da própria criminalidade através dessas políticas, surgem, então, os seguintes fatores a considerar:

*Em que medida é possível dizer que tal diminuição do sentimento de insegurança e da criminalidade aconteceu, exatamente graças a ações implementadas e não decorreu de um dos infinitos elementos que compõem a cena social, que por sua vez poderia ser concomitantemente modificada, mas que em tal esquema valorativo não é possível perceber. Ou também, em que medida é possível dizer que a atividade criminal foi efetivamente*

*prevenida e que essa não foi simplesmente deslocada para um outro lugar, assumiu outros objetivos etc*<sup>86</sup>.

No entanto, uma das questões mais instigantes nesse sentido é levantada por Patrick Hebberecht e Fritz Sack<sup>87</sup>, quando apresentam um esquema comparativo entre as diversas formas de prevenção e a avaliação das mesmas: como é possível avaliar um não-evento, que é o objeto da prevenção?

Outra questão que pode colocar em risco as políticas preventivas é o não-alcance de resultados concludentes, ou, quando concludentes, impossibilitadores da implementação de estratégias. Nesse ponto, a tendência mais comum é o retorno às práticas institucionais repressivas. Não que a avaliação delas lhes conceda uma posição privilegiada em relação às demais, mas o que não se pode negar é que desfrutam de um apoio relegitimador constante, por parte da estrutura institucional e política dominante.

Nesse sentido, as estratégias, ditas preventivas, centradas no desenvolvimento social, são muito frágeis como estratégias e extremamente delicadas do ponto de vista de uma avaliação, principalmente pela dificuldade que existe em quantificá-las. A prevenção social sofre de uma carência de especificação, inclusive quando se quer distingui-la de outras políticas de caráter social, pois envolve ações destinadas a incidir sobre os fatores de degradação social em geral, estando frequentemente vinculadas às "causas" da criminalidade.

A avaliação é, no entanto, um pouco mais generosa com a prevenção situacional, onde a determinação do que seja é mais exata, mas nem por isso

---

<sup>86</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 23.

<sup>87</sup> *Seminaire de recherche: les formes nouvelles de prévention*. Paris, s/d., p. 5.

mais aceitável. Esse modelo preventivo demonstra-se, por sua vez, carente de uma abordagem estrutural da criminalidade e de uma teoria explicativa do fenômeno criminal, reduzindo o criminólogo a um gestor do *status quo*<sup>88</sup>. Também não existe ainda a previsão de uma prevenção situacional capaz de evitar que as ações indesejadas atinjam objetivos menos protegidos, e nenhuma espécie de garantia de que tais objetivos não estejam relacionados aos bens ou direitos de indivíduos pertencentes a estratos sociais desfavorecidos, visto que essas ações são bloqueadas por mecanismos geralmente dispendiosos de vigilância, que dificilmente poderiam ser instalados em larga escala.

Essas e tantas outras considerações, derivadas da observação das novas propostas preventivas são, por vezes, desanimadoras, no momento em que nos trazem a sensação de estarmos apostando alto num jogo sem regras definidas. De alguma forma, a excessiva complexidade justifica a ambigüidade de conceitos e a fragilidade das respostas e só vem reafirmar a constatação de Lalla Golfarelli, quando ela diz que: "*respeitar a complexidade do problema é uma coisa extremamente difícil*"<sup>89</sup>.

O que não pode permanecer, no entanto, é a transformação da complexidade em generalidade, ocasionando uma sensação de impotência. Não se deve nem mesmo sobreviver de ambigüidades no sentido de deixar de agir e de privilegiar situações-chaves, que podem se perder num processo genérico não identificador de prioridades.

Nem mesmo a segurança é prioridade se comparada a outros elementos vitais na esfera social, pois a proteção de direitos, em geral, não está restrita

---

<sup>88</sup> Giuditta CREAZZO. *Le politiche...*, op. cit., 1996, p. 24.

<sup>89</sup> Presentazione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996, p. 5.

às garantias de segurança de uma população. Todavia, com a profusão de imagens negativas que abatem a opinião pública, ela certamente assume o lugar de honra das políticas, em sentido amplo.

Diante da exigência por segurança dos cidadãos, outras estratégias que se referissem à qualidade de vida, concebida ou avaliada em um determinado território, num espaço de tempo, de nada serviriam para atenuar essa preocupação específica, e o problema poderia ser avolumado, visto que se tornaria um dado evidente a desproteção do cidadão diante do crime.

*"(...) também a melhor estratégia política sobre a segurança destinar-se-ia a falécia se os cidadãos não se sentissem tutelados no que diz respeito a suas exigências de justiça"*<sup>90</sup>.

Geralmente, a visão setORIZADA impede os cidadãos de avaliarem o seu próprio bem estar, ainda mais quando a mídia lhes descarta a possibilidade de sossego diante do fenômeno criminal. Este se torna, assim, um verdadeiro "fenômeno de massas", de massas atemorizadas.

---

<sup>90</sup> Idem, p. 6.

## **CAPÍTULO 2 - O FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA**

Este capítulo está organizado de forma que, num primeiro momento, será feita a reconstrução do discurso do Fórum Europeu pela Segurança Urbana (FESU), a partir dos principais eventos<sup>1</sup> condutores de suas atividades, compreendendo as intenções das políticas do Fórum e a evolução das mesmas, os programas e as perspectivas de atuação, bem como a devida análise contextual. O segundo momento compreende a verificação teórica dos limites e possibilidades deste discurso.

### **2.1 A ORIGEM DO FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA E A EVOLUÇÃO DO PANORAMA PREVENTIVO INTERNACIONAL**

*“As nossas cidades são o cenário de nossos grandes projetos, de nossas maiores realizações e utopias. São também o cenário de nossas maiores preocupações sobre o futuro. As concentrações humanas em uma situação econômica difícil criam problemas sociais de uma amplitude tal que nos fazem temer pela coesão de nossas sociedades e pela afirmação dos direitos e das liberdades de todos. A insegurança é uma dessas ameaças”. (Michel Marcus, Magistrado, Delegado General de Foro Europeo para la Seguridad Urbana - Le Forum Seguridad & Democracia, Barcelona, mayo, 1995.)*

---

<sup>1</sup> A agenda dos encontros do FESU, de 1987 a 1995, encontra-se ao final deste trabalho - ANEXO

### **2.1.1 ORIGEM E DEFINIÇÃO DO FÓRUM EUROPEU**

O Fórum Europeu pela Segurança Urbana data de 1987. Sua origem se deve a uma iniciativa do Conselho da Europa, através da atuação de um responsável político francês da época (Gilbert Bonnemaïson) e do prefeito da cidade de Barcelona (Pasqual Maragall)<sup>2</sup>. Ele foi fundado ao término do segundo Colóquio Europeu sobre a Prevenção da Insegurança Urbana realizado em Barcelona<sup>3</sup>, para o qual foram convidados responsáveis políticos locais, regionais e várias pessoas que trabalhavam com o tema da segurança urbana, tais como juizes e outros profissionais.

Esse colóquio europeu teve, como objetivo principal, reunir esses diversos personagens para que fossem debatidas as condições de segurança das populações de seus países e, mais especificamente, de suas cidades, considerando-se as suas diferentes realidades. A “gravidade” do problema relativo à segurança urbana, que motivou a realização da conferência, foi confirmada pela presença maciça daqueles que foram chamados pelo Conselho, revelando uma preocupação comum quanto a esta temática, que estava até então, de certa forma, circunscrita ao âmbito criminológico.

As discussões travadas ali marcaram fortemente a constituição e a organização do Fórum, pois foram levantados diversos pontos-chaves, em direção aos quais era preciso refletir e posteriormente agir. São eles o

---

<sup>2</sup> Michel MARCUS. *Forum sicurezza urbana in Europa*, 21 novembre, 1995, p. 1.

<sup>3</sup> Essa cidade desenvolve uma política local de segurança urbana que tende a reforçar a coordenação entre prevenção, repressão e reabilitação desde 1986, segundo Guerau Ruiz Peña, e o conhecimento da insegurança é adquirido através dos dados do sistema de justiça criminal e de pesquisas de vitimização desde 1984. (FÓRUM EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA. *Le Forum S&D - Nuevas formas de criminalidad urbana. nuevas formas de justicia*, Barcelona, mayo, 1995. Saint Denis: NICOLAS, 1995, p. 9 e 26).

estabelecimento de competências conjuntas das várias agências e atores que se ocupam do tema da segurança (profissionais, magistrados, polícia etc.), a atenção à figura dos administradores locais (prefeitos), e a escolha de um *approach* territorial para o mesmo tema (basicamente as cidades). A ação seria executada através da idealização e realização de algumas estratégias ou projetos com os quais os países pudessem trabalhar conjuntamente, individualizadas as suas necessidades, tendo em vista as suas diferenças sociais, económicas, de organização estatal etc.

Entende-se, pois, que o Fórum Europeu pela Segurança Urbana é uma organização não governamental, com sede em Paris, que atua como “(...) *uma rede de cidades europeias que desde 1987 desenvolve projetos sobre vários aspectos do governo da segurança urbana*”<sup>4</sup>. O Fórum Europeu também pode ser definido como:

*(...) uma associação de coletividades territoriais de carácter internacional com o objetivo de sensibilizar os governos a conceder auxílios logísticos, económicos e programáticos às municipalidades, assim como agilizar a promoção de ações integradas de prevenção dirigidas à segurança urbana e financiadas pela Comunidade Europeia*<sup>5</sup>.

Enfim, através de redes de cidades sob a denominação “*SécuCités*”, ele reúne coletividades territoriais europeias que participam de programas temáticos de cooperação, estimulando políticas locais, nacionais e

---

<sup>4</sup> Conforme Salvatore PALIDDA, no seu texto informativo sobre o Seminário euro-canadense-americano, organizado pelo Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade (CIPC) e pelo Fórum Europeu pela Segurança Urbana, realizado em Montreal, nos dias 16 e 17 de Novembro de 1995 - p. 1.

<sup>5</sup> Lucia FORLIVESI, Clotilde TASCÓN-MENNETRIER e Claudine PARAINÉ. Identikit di *SécuCités*. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 1, marzo/aprile, 1995, p. 8.

comunitárias. Os programas têm a finalidade de prevenir a insegurança urbana e dar um tratamento adequado às questões relacionadas à delinquência, rejeitando a exclusão social<sup>6</sup>.

### **2.1.2 TRAJETÓRIA DAS ATIVIDADES DO FÓRUM E EVENTOS PRINCIPAIS**

A partir do nascimento oficial do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, iniciou-se uma ampla discussão das temáticas levantadas em Barcelona, encadeando-se vários encontros com o propósito de elaborar as linhas de ação que o conduzem até os dias de hoje. Além disso, ocorreram outros eventos internacionais que se relacionam com as atividades do Fórum, uma vez que ele assume a qualidade de órgão ativo próximo às Nações Unidas e ao Conselho da Europa.

Assim, de 10 a 13 de outubro de 1989, realizou-se em Montreal a Conferência Européia e Norte-Americana sobre a Segurança e a Prevenção da Criminalidade no Ambiente Urbano. Participaram dessa conferência a Federação Canadense da Municipalidade, a Conferência dos Prefeitos dos Estados Unidos e a Comunidade Urbana de Montreal, constituindo-se uma etapa importante no desenvolvimento de políticas locais de prevenção, enfatizando-se a importância das comunidades territoriais no cenário internacional<sup>7</sup>. Dessa conferência participaram 900 pessoas de 31 países, e foi elaborada a declaração “*para cidades mais seguras*” como a “grande estratégia” em matéria de prevenção nos níveis local, nacional e internacional,

---

<sup>6</sup> EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. *Le Forum S&D - The forum is your forum*, s/d..

<sup>7</sup> FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Una risposta democratica all'insicurezza urbana*, s/d., p. 3.

tanto que foi subscrita por governos de países europeus, norte-americanos e latino-americanos. A partir daí foi prevista uma integração de todos os atores da prevenção como os magistrados, a polícia, os responsáveis pelas políticas de urbanismo, da habitação, da saúde e outros, a fim de solidarizar os membros da coletividade através de uma maior mobilização política.

Em 1990, realizou-se em Havana o Oitavo Congresso das Nações Unidas, com o tema Prevenção da Delinquência e da Justiça Penal, onde, inspirados na Declaração de Montreal, os participantes adotaram uma resolução na qual se afirmava que a prevenção deve ser uma obra conjunta de todos aqueles que se ocupam da delinquência. Essa Resolução (de número 45/108) foi aprovada em 14 de dezembro de 1990, pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

A Segunda Conferência Internacional para a Segurança, as Drogas e a Prevenção da Delinquência no Ambiente Urbano foi realizada em Paris nos dias 18, 19 e 20 de novembro de 1991, abrangendo a África, a Ásia, o Leste Europeu, a Oceania e a América Latina, e reunindo representantes de 65 países, num total de 1.600 participantes. Esse aumento significativo de participantes numa conferência com essa temática, foi interpretado como o reconhecimento da urgência de medidas preventivas, tanto da delinquência quanto da toxicod dependência. Dessa forma, a Conferência realizada em Paris tornou-se um marco na história do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, pois nela foram concretizadas as linhas gerais da prevenção internacional<sup>8</sup>, estabelecidas anteriormente pela Conferência de Montreal, além de ser

---

<sup>8</sup> Sobre este assunto, SICUREZZA e Territorio. *Sicurezza urbana. droga e prevenzione criminale*, Bologna, n. 3, 1992, p. 39-40 e FORUM DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EUROPÉENES POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Villes en sécurité prévention: de la délinquance, des drogues et de la toxicomanie*. Paris, 20 Juin, 1992, p. 212.

ênfatizada a atuação das regiões, e principalmente dos municípios, na luta pela implementação das estratégias preventivas, bem como a colocação, no centro das intervenções preventivas, da participação direta das comunidades.

Essa Conferência serviu como um estímulo à realização de políticas preventivas em diversos países. Ao seu final decidiu-se pela criação, em Montreal, de um Centro Internacional de Prevenção da Criminalidade (CIPC)<sup>9</sup>, com o objetivo a médio prazo de criar um programa de assistência técnica e financeira às organizações, bem como a criação e o desenvolvimento de uma rede de cidades, com a função de instaurar diversas políticas de segurança. O Centro teve como fundadores o Fórum Europeu pela Segurança Urbana, a Federação Canadense das Municipalidades, presidida por Doreen Quirk, a Conferência dos Prefeitos dos Estados Unidos, presidida por J. Thomas Cochran, e o Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana.

Além da criação do CIPC, a Conferência de Paris acentuou a importância da definição de “bem comum”<sup>10</sup>, da “regulamentação dos conflitos”<sup>11</sup>, da “articulação dos diferentes níveis de governo”<sup>12</sup> e da

---

<sup>9</sup> O CIPC é uma rede de personalidades, operadores e estruturas, que se ocupam de vários aspectos da prevenção social.

A prioridade deste centro é a organização de laboratórios de pesquisa e o confronto entre experiências e projetos no quadro da conferência das Nações Unidas. (PROGETTO Cittàsicure. // *Forum Europeo*, anno 2, n. 8, maggio/giugno, 1996, p. 3).

<sup>10</sup> O bem comum é entendido, não como uma definição acabada ou como possível de ser definida pelas formas de representação política tradicionais, mas pelo diálogo entre os diversos setores da sociedade. (*Villes en sécurité prévention ...*, op. cit., 1992, p. 31 e 32.)

<sup>11</sup> A regulamentação dos conflitos é percebida, não como atividade exclusivamente estatal, mas como uma atividade complexa da qual participam instâncias oficiais tradicionais e outras instâncias informais. (Idem, p. 53 e 54).

“redefinição das relações entre as gerações<sup>13</sup>”. Dentre esses conceitos, o de “prevenção” foi apresentado por Philippe Robert, em nome de um comitê científico, formado por quinze especialistas<sup>14</sup>, que se reuniu num seminário precedente em maio daquele mesmo ano. Assim, entendeu-se por prevenção, aquela atividade “ (...) dirigida a reduzir a frequência de determinados comportamentos criminalizados pela lei geral, mas também as ‘incivildades’, que nem sempre representam um delito, recorrendo a soluções distintas da sanção penal”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Ao mesmo tempo que as cidades surgem como um exercício local da democracia, aumenta a percepção de que não há uma contrapartida em termos financeiros por parte dos governos centrais, e que, tampouco, todos os problemas podem ser resolvidos no nível local.

Trata-se, portanto, de equilibrar as forças centrífugas e aquelas centrípetas entre os diversos níveis de administração, ou seja, entre os governos centrais e aqueles locais: “*Comme si deux dynamiques, longtemps divergentes, l’une fortement décentralisatrice, l’autre fortement centralisatrice, tendaient à se rejoindre en un centre de gravité encore incertain.*” (Idem, p. 90).

<sup>13</sup> Proporcionar um espaço de sociabilidade para os jovens, para que eles possam desenvolver suas potencialidades e desfrutem de um modo de vida apropriado. Essa atenção ao jovens deve-se ao fato de que eles são frequentemente estigmatizados e, ao mesmo tempo, são vítimas da violência urbana. O perigo da estigmatização, nesse sentido, é comprometer perigosamente o futuro.

Essa última questão foi bem ilustrada por uma afirmação de um deputado do Quebec, representando o Ministério da Saúde Pública do Canadá: “*On perd la génération que va nous remplacer, et cela est plus important que notre protection physique.*” (Idem, p. 112).

<sup>14</sup> Membros do Comitê Científico: Philippe Robert (Diretor do Comitê Científico e das pesquisas do CNRS), Sérgio Adomo, Hans Jörg Albercht, Lola R. Aniyar de Castro, Jean-Paul Brodeur, Duncan Chappell, Esther Gimenez-Salinas I Colomere, Patrick Hebberecht, Giuseppe Mosconi, Christopher Nuttall, Femi Odekunle, Irena Rzesplinska, Jerzy Sarlecki, Joanna Shapland, Wesley J. Skogan e Jan J. M. Van Dijk. (*Villes en Sécurité Prévention...*, op. cit., 1992, p. 113 - 115).

<sup>15</sup> Alessandro BARATTA. I nuovi orizzonti della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, 1993, p. 11.

Seguiu-se a essa conferência a Reunião Ministerial das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência e da Justiça Penal em Versalhes, de 21 a 23 de novembro daquele mesmo ano (1991). Durante essa reunião foi elaborado um plano de ação referente à prevenção e à justiça penal, aprovado um mês depois na Assembléia das Nações Unidas<sup>16</sup>, com a Resolução 46/152.

A realização das conferências de Montreal (1989) e de Paris (1991) delineou fortemente as atividades do Fórum, tanto que se tornaram referenciais para as outras conferências, e os princípios afluídos ali foram considerados basilares para qualquer ação futura.

Posteriormente outras conferências foram idealizadas e realizadas, aperfeiçoando as diretrizes principais de condução das políticas de segurança, que encontraram no Fórum o elemento de coalizão dos representantes dos países, ligados aos seus governos locais.

Em 1993 foi criado o Colégio Analítico para a Segurança Urbana. Com ele, reuniram-se os esforços das cidades para serem definidos os temas de trabalho e para que fossem desenvolvidos alguns projetos de pesquisa. Em fevereiro de 1994, a revista “*Sicurezza e Democrazia*” publicou um resumo dos trabalhos desenvolvidos pelo Colégio no ano de sua criação. Essa

---

<sup>16</sup> “*La risoluzione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crime Urbano raccomanda che: - i comuni debbono operare strategicamente per favorire tutte le condizioni capaci di eliminare e contenere le cause della criminalità, ma livelli di governo più ampi debbono provvedere ai necessari supporti finanziari e tecnici; - debbono essere privilegiate le azioni di prevenzione criminale che mostrino di essere orientate alla lotta alle povertà in particolare minorile e giovanile, alla soluzione dei problemi posti dalla scuola e dalla carenza abitativa, nonché dalla crisi della giustizia e delle forze di polizia. - la prevenzione criminale deve strutturarsi in una strategia a lungo termine capace però di rispondere ai bisogni immediati di sicurezza.*” (Sicurezza urbana, droga e ..., op. cit., 1992, p. 39).

publicação foi distribuída por toda a rede do Fórum Europeu e para várias redes nacionais, inclusive em países fora da Europa.

O Colégio reuniu acadêmicos, profissionais e políticos, para que da ligação entre eles resultasse num maior esclarecimento dos problemas que têm em comum. Elaborou-se, então, um documento de referência onde foi divulgada a análise da segurança na Europa, contendo elucidações quanto à questão do “bem público” segurança, e quanto ao novo *approach* a ser adotado na redução da insegurança. Nesse mesmo ano, o Colégio fixou sua atenção na definição de um programa educativo europeu para os coordenadores de coalizões locais para a segurança.

Ainda em 1994, foram convidados pelo Fórum sessenta especialistas europeus para participarem de um seminário sediado em Paris, nos dias 26 e 27 de maio, no Instituto de Pesquisa sobre a Segurança Nacional. Naquela ocasião, os participantes concluíram que realmente era preciso dar uma formação especial às figuras-chave locais, os coordenadores das coalizões. Assim, foram definidos os princípios e as linhas gerais de um programa europeu para essa formação, direcionada ao principal elemento das políticas em desenvolvimento, que é a segurança. Pode-se citar como exemplo, a transmissão de um conhecimento relativo à evolução dos sistemas da justiça criminal na Europa. O início de tais atividades foi previsto para os primeiros meses de 1995<sup>17</sup>.

Em 8 de junho de 1994, após ao relatório da Comissão das Liberdades Públicas do Parlamento Europeu, de 14 de outubro de 1993<sup>18</sup>, sobre a microdelinqüência nas aglomerações urbanas, e de um seminário realizado em

---

<sup>17</sup> EUROPEAN FORUM FOR URBAN SAFETY. Le Forum S&D. Turim, 1994, p. 12 e 13.

<sup>18</sup> Desde 1993 o Fórum trabalha com o Parlamento Europeu, e em especial com esta comissão.

Firenze no mês de dezembro daquele ano, foi adotado pela União Européia<sup>19</sup> um Plano de Ação de luta contra a droga, compreendendo o período que vai de 1995 a 1999. Um direcionamento como esse é devido ao fato de considerar-se fortemente relacionada a microdelinquência ao pequeno tráfico de estupefacientes e a ligação desses fatores a uma grave perturbação na vida cotidiana das cidades<sup>20</sup>.

De 4 a 14 de abril de 1995, realizou-se na Tunísia a Nona Conferência das Nações Unidas sobre a prevenção da criminalidade e o tratamento a ser adotado em relação aos criminosos. O Fórum e o Centro Internacional para a Prevenção do Crime de Montreal apresentaram os projetos desenvolvidos nas cidades, que se transformaram em projetos pilotos, tendo sido destinado a esses os recursos necessários para suas implementações.

Em maio de 1995 foi a vez de Barcelona sediar um seminário organizado pelo Ministério de Justiça e Interior, com a colaboração do Fórum Europeu. Desde o mês de junho, a Espanha presidia a União Européia. Na época, tratava-se de elaborar um modelo de organização espanhol para a

---

<sup>19</sup> A Comunidade Européia é uma comunidade supranacional, composta de 12 países, que opera através de órgãos comuns que emitem atos normativos vinculantes, alguns dos quais com eficácia imediata nos ordenamentos internos dos Estados que dela fazem parte. Em 1992 firmou-se o Tratado de Maastricht, com o qual assinala-se a passagem desta à “União Européia”.

Os objetivos fundamentais desse Tratado são: a integração econômica e monetária, a elaboração de uma política externa comum, a colaboração nos setores da justiça e da atividade de polícia (a fim de evitar que a eliminação das fronteiras comprometa o “nível” de segurança), o reforço da legitimidade democrática da Comunidade através da ampliação dos poderes do Parlamento europeu e da criação de um Comitê das Regiões, a instituição de uma “cidadania da União” etc. (ELEMENTI di diritto pubblico. Napoli: Simone, 1995, p. 48 e 49).

<sup>20</sup> FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Séculités Europe: a network of cities*, s/d., p. 1.

segurança pública<sup>21</sup>, com um projeto de lei denominado “*projeto de pacto local*”, no sentido de transferir competências judiciais para os municípios, dando poderes sancionatórios aos prefeitos e criando um órgão de justiça de paz “*para resolver mediante a conciliação, a equidade ou o direito, os conflitos penais ou civis da vida cotidiana*”<sup>22</sup>. Nessa mesma ocasião Barcelona aderiu à sub-rede do Fórum: “Justiça de Proximidade”.

No final de junho, a cidade de Catania (Sicília) hospedava a sessão do Fórum das cinquenta cidades para um primeiro balanço dos projetos, nas respectivas áreas temáticas, segundo metodologia estabelecida em um encontro anterior na cidade de Estrasburgo<sup>23</sup>.

Em outubro, sessenta cidades participantes do FESU reuniram-se na cidade do Porto, em Portugal, para discutir os diagnósticos locais de segurança, devido à necessidade das cidades em conhecerem melhor suas próprias realidades. O primeiro passo a ser tomado nessa direção seria a criação de observatórios locais permanentes para os quais confluíssem informações formais (da polícia, da magistratura e dos serviços das cidades) e informais (das associações e do voluntariado). Naquela ocasião foram estipuladas duas espécies de diagnósticos. A primeira, com predomínio técnico, que diz respeito às fontes de informação formais referidas acima,

---

<sup>21</sup> Segundo Juan Alberto Belloch Julbe, Ministro Espanhol da Justiça e Interior, a Segurança Pública vem definida como a criação de um clima de confiança com a finalidade de facilitar o exercício dos direitos individuais e o funcionamento normal das instituições públicas e privadas. (Le Forum S&D, op. cit., 1995, p. 9 e 19).

<sup>22</sup> Idem, p. 9 e 20.

<sup>23</sup> Lucia FORLIVESI. Sécu-Cités Europe: incontro a Catania. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 7.

tendo sido ilustrada por Tony Holden. Seguindo esse tipo de diagnóstico, a prevenção é definida como:

*(...)efeito da coordenação das diversas agências através de um plano de trabalho que parte da definição do problema sobre o perfil dos atos de incivilidade, micro e macrocriminalidade; das tipologias dos ofensores por idade, sexo, etnia; da escolha das prioridades; do desenvolvimento das opções; da constituição do plano operacional; da pesquisa dos recursos internos e externos ao território; da individualização da equipe de trabalho(...)*<sup>24</sup>.

A outra espécie de diagnóstico, exposta por Marco Bajardi, tem o predomínio participativo, e está relacionada com as fontes informais, privilegiando “*(...) uma leitura dos territórios não só através dos dados da estatística criminal, mas também dos recursos locais, políticos, técnicos, dos serviços, das associações e dos cidadãos*”<sup>25</sup>. Esse tipo de diagnóstico, portanto, toca diretamente as comunidades locais<sup>26</sup>, como as ações de segurança urbana e todas as ações de prevenção; não devendo estar separados aqueles que executam os diagnósticos daqueles que os utilizam. A heterogeneidade social deve ser vista como enriquecedora nas definições das ações de prevenção e não como um entrave.

Ambas as propostas afirmaram a necessidade de construção de dados quantitativos e qualitativos, através de informações provenientes das diferentes fontes já referidas.

---

<sup>24</sup> Lucia FORLIVESI e Marco BAJARDI. *Diario di Porto. Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 5, novembre/dicembre, 1995, p. 8.

<sup>25</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>26</sup> “*Per comunità si intendono i servizi pubblici, le associazioni private, i singoli cittadini, che agiscono su quel territorio e che sono coinvolti direttamente o indirettamente nel problema definito.*” (*Idem*, *ibidem*).

No mês de novembro do mesmo ano realizou-se, em Montreal, o Seminário euro-canadense-americano “*Um habitat social mais seguro*”<sup>27</sup>, organizado pelo Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade (CIPC) e pelo Fórum Europeu pela Segurança Urbana. Dele participaram representantes de algumas cidades canadenses, de sociedades de gestão de bairros de casas populares do Canadá, de vários organismos de prevenção social ou de projetos de reabilitação, saneamento ou segurança urbana, também do Canadá, representantes das cidades de Boston, Norfolk e Sudbury, de algumas cidades francesas, belgas, inglesas e de Barcelona. Participaram também representantes de algumas sociedades de gestão de moradias sociais da França e de organismos de prevenção social europeus. Tal seminário teve como propósito favorecer a troca de experiências entre os países que reuniu, no campo das intervenções nos bairros onde existem moradias populares, em geral de propriedade do Estado.

Dando continuidade às discussões do encontro de Porto, sobre os diagnósticos locais dos problemas de segurança, realizou-se em Anversa, de 27 a 29 de junho de 1996, um outro seminário, com o tema “*A segurança: um empenho de todos*”. A elaboração de tais diagnósticos é fundamental para a sistematização das bases comuns de trabalho do Fórum, e um dos problemas levantados a esse respeito é o fato de que as informações da polícia e da justiça são organizadas de modo a privilegiar a atividade dos administradores, e não tanto para tornar visíveis as dificuldades na dimensão da cidade e dos

---

<sup>27</sup> Este seminário centrou-se em um dos aspectos do habitat social, ou seja, nas moradias sociais, ou casas populares destinadas a cidadãos que preenchem os requisitos necessários para alcançar o benefício de tal acomodação com aluguel moderado. (Definição retirada das informações a respeito daquele seminário, prestadas por Salvatore PALIDDA, p. 1).

bairros. Naquela ocasião as seis redes de cidades expuseram suas atuações referentes aos temas específicos com que trabalham<sup>28</sup>.

A última Conferência da ONU sobre a temática urbana - HABITAT II - relacionando-se, pois, em grande medida, à segurança no interior das aglomerações humanas, realizou-se em Istambul, de 3 a 14 de junho. Os principais objetivos da conferência foram: atingir uma condição ideal em que todos tenham uma moradia adequada, confirmando o respeito aos Direitos Humanos, e desenvolver de maneira sustentável<sup>29</sup> a urbanização mundial. Para que sejam perseguidos esses objetivos, estabeleceu-se que devem ser seguidos os seguintes princípios: igualdade, solidariedade, parcerias, dignidade humana, tolerância, desenvolvimento social e cooperação.

No tocante às medidas específicas concernentes à segurança, voltadas à prevenção e redução do crime, foram definidas algumas linhas de ação que contam com as parcerias de todos os interessados nessa temática, especialmente no nível local. Propugna-se pela retomada do uso dos espaços públicos, o desenvolvimento social, a garantia de educação para todos, a capacitação de lideranças locais e a criação de sistemas de justiça locais imparciais (os dois últimos, facilitando as resoluções dos conflitos).

---

<sup>28</sup> Os temas são os seguintes: a droga e a prostituição (menores e jovens adultos); a violência na escola (vadiagem, agressões, vandalismo e incivildades); os percursos da noite (discoteca, música, droga, álcool, segurança na rua); prevenção situacional; redução dos conflitos na vida cotidiana (justiça de proximidade); as populações imigrantes e o sentimento de insegurança. (Luciana PEPA. *Sécucités Europa: seminario ad Anversa. Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 7, marzo/aprile, 1996, p. 6).

<sup>29</sup> O desenvolvimento sustentável é aquele que leva em consideração o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente. (Fernando AITH e Nelson SAULE JR. *Anotações sobre a agenda habitat. Seminário Agenda Habitat no Brasil*. Rio de Janeiro, 23 e 24 de agosto, 1996, p. 3).

Um dos temas polêmicos debatidos em Istambul, amplamente relacionado a esse tipo de propósito, foi a vulnerabilidade de alguns grupos, “(...)geralmente causada pela marginalização resultante da exclusão sócio-econômica, pela exclusão de grupos de pessoas homogêneas dos processos de decisão de políticas públicas, e pelo desigual acesso a recursos e oportunidades”<sup>30</sup>. Esse fator é visto como causador do afastamento entre os grupos de uma mesma sociedade, sendo nocivo ao desenvolvimento da humanidade e uma afronta aos direitos humanos fundamentais. Para que essa situação seja revertida, a maior parte dos recursos deverá ser gasta em políticas voltadas ao acesso à moradia, à infra-estrutura e aos serviços sociais básicos, para que as populações ou grupos vulneráveis tenham condições de participar da vida política de sua sociedade. Deverão ser incentivados pelos Governos a autogestão e a autoconstrução de moradias, removendo-se todas as barreiras físicas que impeçam a consecução do direito à moradia.

Outro tema amplamente debatido foi a participação popular no governo dos territórios singulares, elaborando e executando conjuntamente as políticas públicas. Além disso, a Declaração de Istambul reconhece as autoridades locais como a mais próxima e essencial parceria na implementação da Agenda Habitat. Deve ser promovido, então, dentro do ordenamento jurídico de cada país, a descentralização das atividades, fortalecendo-se os governos locais financeira e institucionalmente.

Essas diretrizes mostram, portanto, que as atividades do Fórum Europeu estão enquadradas nas mais recentes linhas internacionais de desenvolvimento de um ambiente urbano seguro, saudável e pacífico.

---

<sup>30</sup> Idem, p. 22.

O último encontro significativo do Fórum ocorreu em março de 1996, em Vancouver, no Canadá, reunindo prefeitos e assessores de 18 cidades de 3 continentes, com o objetivo de elaborar um plano de reforço às políticas de prevenção da criminalidade e construir cidades mais seguras para o próximo milênio. As atenções foram voltadas também para cidades menores e para o ambiente rural. Prosseguiu-se com os trabalhos da Conferência de Montreal (1989) e de Paris (1991) e reafirmaram-se os seguintes princípios: - segurança e saúde como indicadores chaves da qualidade de vida nos centros urbanos, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, vitalidade cívica e direitos humanos; - violência e criminalidade como resultado da falta de atenção às condições que geram a criminalidade, como aquelas que atingem as mulheres, as crianças e as famílias.

Hoje, o Fórum Europeu pela Segurança Urbana reúne mais de cem coletividades territoriais. Em suas atividades, envolve 1500 representantes eleitos, 650 juízes, 600 agentes policiais, 460 acadêmicos e 1200 coordenadores locais participam de seus seminários, com as mais diversas temáticas. Outros dados numéricos disponíveis são de que mais de 3500 pessoas têm assistido às suas conferências<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Le Forum S&D - *The forum is your...*, op. cit., s/d. e PROGETTO Cittàsicure. *Il Forum Europeo: la storia*, anno 2, n. 8, 1996, p. 3.

## **2.2 AS LINHAS GERAIS DE ATIVIDADE DO FÓRUM E O CONTEXTO EUROPEU**

Os problemas relativos à segurança urbana<sup>32</sup> nas cidades europeias, que motivaram a reunião dos países em torno do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, começaram a ser objeto de reflexão desde 1983. O acelerado e muitas vezes desordenado crescimento urbano, experimentado por muitas cidades daquele continente nos últimos trinta anos<sup>33</sup>, foi certamente um dos fatores que agravaram a situação europeia referente à segurança e levaram essas comunidades a perceber as falhas de gestão que comprometeram a sua harmonia urbana.

Uma significativa parcela das populações urbanas sofreu, em vista desse fenômeno, as conseqüências dos mecanismos de exclusão, como aqueles originários da especulação imobiliária e de políticas sociais impróprias, já que se deixou de atender essas parcelas populacionais excluídas.

Essa situação, adicionada às tensões internas e externas próprias do contexto europeu, gerou a inquietação dos cidadãos, a desconfiança destes nos formuladores de políticas públicas e nas formas de organização coletiva, revoltas nos bairros e nas cidades, o que ameaçou os vínculos sociais. Afirma-se que os cidadãos europeus vivem num clima de constante temor de se tornarem vítimas da droga, da crise econômica, da crise de valores, da especialização e da super-qualificação profissional e de diversos delitos, no

---

<sup>32</sup> Por segurança urbana entende-se: *"un sistema che comprende sia gli aspetti di prevenzione dei fenomeni di piccola e media delinquenza e della tossicodipendenza. sia gli interventi di sanzione e recupero"*. *Séculités Europe: a network.....* op. cit., s/d., p. 6.

<sup>33</sup> *Una risposta....*, op. cit., s/d., p. 3

caso, a microcriminalidade<sup>34</sup>. Há um consenso sobre a insuficiência das respostas oferecidas para a atual organização das cidades e Estados europeus, e, em particular, ao problema da justiça criminal e a todos os demais problemas ligados à segurança ou insegurança<sup>35</sup>. Essas respostas manifestaram-se por muito tempo somente na forma de repressão, e o despertar das cidades europeias para essas questões também incluiu o seu posicionamento quanto à falência dos procedimentos repressivos no combate à criminalidade<sup>36</sup> (embora ainda se acredite na utilização desses quando inseridos numa política preventiva adequada).

Portanto, muitos aspectos problemáticos podem ser levantados quando da análise, ainda que superficial, das questões de segurança num contexto como o europeu. O primeiro deles é o aspecto econômico.

Existem três estratos distintos e separados no interior da estrutura social:

*De uma parte temos um grupo que controla o poder econômico. De outra temos um grupo permanentemente entrincheirado na pobreza e na exclusão, que aumenta constantemente. Entre esses dois grupos, temos uma 'classe média' que muda de configuração conforme a evolução do crescimento e da recessão. No interior do segundo grupo, muitos têm conhecido a desocupação por três gerações consecutivas e a sua fila está se engrossando porque os membros do segundo grupo não conseguem mais adaptar-se às mudanças da economia. Qualquer esperança que tivessem nutrido de sair da pobreza e da exclusão está se tornando cada vez mais*

---

<sup>34</sup> A microcriminalidade, para Massimo Brutti, "(...) comprende attività delituose contro i singoli. esprime una violenza non elevata ma imprevista, contro la quale non vi è difesa. e per questo mina la sicurezza della vita quotidiana". (Emilio BELFIORE. Più sicurezza per i cittadini. *Nuova Polizia*, n. 10, 1994, p. 24).

<sup>35</sup> Conforme o relatório *Séculité Europe: a network...*, op. cit., s/d., p. 1

<sup>36</sup> *Il Forum Europeo*, op. cit., 1996, p. 3.

*remota. A produção e a produtividade dos setores da economia moderna apresenta um aumento contínuo, mas o número dos empregos disponíveis continua diminuindo. Esta diminuição vem acompanhada de um pedido de qualificação profissional, o que cria obstáculos ulteriores ao processo de integração. A crise nas finanças públicas desafia os sistemas de gestão social e da saúde, suscitando sérios questionamentos sobre sua eficiência, avolumando ulteriormente os obstáculos existentes*<sup>37</sup>.

A ordem econômica e os desequilíbrios que nela constam estão diretamente relacionados, como se pode perceber nas últimas considerações do parágrafo anterior, com as tensões raciais na Comunidade Européia, devido à migração dos países do Sul e do Leste . O espaço para essa mão-de-obra originada da migração é muito reduzido, já que os imigrantes têm de competir com a população local, que por sua vez também enfrenta problemas para conseguir ocupar um espaço com dignidade. O resultado dessa disputa é freqüentemente violento e cada vez mais de caráter racista e anti-semita.

Além disso existem outros problemas, dentre os quais o que remete à situação familiar na sociedade européia. Um número considerável de famílias é dirigida apenas por um dos componentes que formaria o tradicional “casal”, e isso é apontado como fator deficitário da condução da entidade familiar. Os jovens têm dificuldades de adaptação, inclusive nas estruturas de ensino, as quais procuram desenvolver uma nova identidade, mas isso é insuficiente se as oportunidades de desenvolvimento e ocupação daqueles que formam continuam reduzidas<sup>38</sup>.

Essas informações, retiradas de Relatórios dos Fóruns Europeus, revelam um cenário bastante conturbado. Admitindo-se, pois, como reais os

---

<sup>37</sup> Relatório de atividades do Fórum Europeu S&D, op. cit., Turim, 1994, p. 1.

<sup>38</sup> Idem, p. 2.

fenômenos descritos ou como tal a percepção dos mesmos, o Fórum Europeu pela Segurança Urbana se propõe a recusar a exclusão social e a conseqüente marginalização que, na visão conjunta que expressam, propiciam a delinqüência em potencial dos indivíduos. Essa recusa compreende pesquisar as raízes da delinqüência na vida cotidiana da comunidade (concepção etiológica do delito), reunindo as coletividades territoriais européias (cidades, províncias e regiões) para que possam trocar experiências e tecnologia, indicar caminhos de solução aos problemas de segurança e esclarecer os problemas dos sistemas institucionais, inadequados para suprir as necessidades da sociedade<sup>39</sup>.

Para isso, foi instituído um programa de cooperação entre os atores sociais das cidades, regiões e Nações, seus políticos, responsáveis locais e representantes dos poderes públicos, através da formação da referida rede de cidades. O propósito da instituição desse programa foi a continuidade das discussões e a persecução de resultados de dimensão internacional, em direção à atividade preventiva dos principais eventos perturbadores apontados pelos participantes do Fórum. Tais eventos seriam, basicamente: o uso de drogas psicotrópicas e a disseminação do HIV, os conflitos da vida quotidiana, as dificuldades dos jovens na inserção social, a insegurança nos transportes, no comércio, nos locais de diversão, e a falta de amparo às vítimas de agressões, identificados como grupos alvos preferidos as mulheres, as crianças e os idosos.

Nessa perspectiva de atuação das redes, as menores frações dos Estados são as mais envolvidas, pois, devido à sua localização estratégica, estão em melhores condições do que aquelas mais poderosas, que se

---

<sup>39</sup> Idem, p. 1.

encontram, naturalmente, mais afastadas. Dessa forma, as municipalidades tomam o lugar de honra nas políticas de prevenção, o que de imediato deixa transparecer um problema fundamental: os meios necessários para a sua realização.

A questão da segurança urbana, de acordo com as diretrizes do Fórum, deve aparecer sempre ligada à política de desenvolvimento social no seio das cidades. Essas políticas e suas estratégias devem ser realizadas nas próprias cidades porque são nelas que os problemas se manifestam e são vividos. É este o local de exercício das responsabilidades políticas importantes e onde se deve dar uma resposta real, principalmente ao crescente sentimento de insegurança.

O problema que surge daí é aquele da competência dos administradores locais. Ao aderirem a tal tipo de propósito, eles tomam para si a responsabilidade de conseguir a coalizão nas cidades, de responder de maneira satisfatória às demandas de segurança, e nem sempre têm condições ou competência para fazê-lo.

No que diz respeito à competência legislativa, foi firmada em Nova Iorque, em 22 de agosto de 1994, uma declaração de todas as grandes organizações de cidades. De acordo com essa declaração, o problema da competência legislativa dos administradores locais é freqüentemente superado ou deve sê-lo, com a condição de que os recursos financeiros acompanhem esse empenho. De qualquer modo, os aspectos relativos à competência, aos recursos e às possibilidades de ação na resolução dos problemas de insegurança (ou mesmo que se fale de um medo mais abrangente, tratando-se de qualidade de vida, para a qual a sensação de viver em uma cidade segura é fundamental) são permeados de questões delicadas e cruciais. Diz-se isso porque existem muitos tipos de ações políticas que devem ser coordenadas

para que não ocorram, por exemplo, o esbanjamento de recursos e a conseqüente estagnação das políticas, a sua ineficácia pela falta de uma programação adequada, ou a má utilização dos recursos disponíveis em etapas que podem comprometer o andamento regular dos projetos em desenvolvimento<sup>40</sup>.

Segundo Michel Marcus houve, nos últimos anos, um movimento de transformação nos vários países europeus, e uma evidência dessa transformação é a reforma eleitoral ocorrida em 1993 na Itália:

*Foi reforçado o mandato político do representante local, ora não digo que todas as competências que antes estavam na mão do estado tenham sido transferidas para o nível local, todavia o representante político local encontra-se no dever de enfrentar uma demanda social sempre crescente, os clamores sempre crescentes por parte dos cidadãos e ainda que este representante local não tenha a competência legal para dar uma resposta, não pode limitar-se a dizer que não tem competência e por isso não fazer nada<sup>41</sup>.*

Essa reforma eleitoral italiana referida por Marcus é abordada por Massimo Pavarini da seguinte maneira:

---

<sup>40</sup> *Séculités Europe...*, op. cit., s/d., p. 4.

<sup>41</sup> *Forum Sicurezza Urbana in Europa*, op. cit., 1995, p. 1.

*Na Itália, nas últimas eleições administrativas, os prefeitos foram eleitos com um critério diferente, o critério direto<sup>42</sup> (...). Isto conduz evidentemente a um processo óbvio de maior identificação entre a sociedade civil e o prefeito. O prefeito se torna de fato a figura que representa o anel direto de adesão entre cidadãos políticos e instituições, e, portanto, o que isso ocasionou? Ocasionou que todas as demandas sociais ou todos os sofrimentos e desvalorizações sociais retornassem ao prefeito, e, portanto, também demandas de segurança<sup>43</sup>.*

Poucos anos atrás essas mesmas demandas por segurança estariam voltadas à polícia, à magistratura (que compreende também o Ministério Público), e ninguém pensaria em dirigi-las à autoridade administrativa, de acordo com o pensamento do entrevistado.

Em suas considerações sobre as atividades desenvolvidas pelos prefeitos italianos, com as novas incumbências que a eles foram destinadas, Massimo Pavarini afirma também que a posição em que se encontram não é nada confortável, pois a identificação deles como os sujeitos fortes para os quais recorrem os cidadãos, não lhes confere, no entanto, mais poder ou mais competência. Assim, quando eles se deparam com demandas por segurança podem adotar duas estratégias. A primeira é fazerem de conta que nada está acontecendo. De imediato isso pode satisfazer, mas uma atitude como essa assume um caráter negativo para um período mais longo, podendo se refletir

---

<sup>42</sup> De acordo com a Lei 81/93, o prefeito é eleito pelo sufrágio universal direto: *"Nei comuni fino a 15.000 abitanti è eletto il candidato che ottiene maggior numero di voti (sistema maggioritario). In quelle con popolazione superiore a 15.000 abitanti viene eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta (50%-1 dei voti). Se nessun candidato ottiene tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati: viene eletto chi ottiene più voti al secondo turno (proporzionale corretto con il premio di maggioranza)."* (ELEMENTI..., op. cit., 1995, p. 248 e 249).

<sup>43</sup> Entrevista concedida em 23/03/96.

nas próximas eleições. Podem, então, tornar-se portadores dessas demandas, coordenando-as e harmonizando-as. Essa última atitude parece ser a mais madura, mas nem por isso menos traumática.

Essa posição é compartilhada por Marcus, que define o prefeito, no interior da transformação no âmbito dos mandatos políticos no nível local, como sendo um “animador”, como um organizador e impulsionador da união das várias instituições políticas para que se possa ver debatido o tema da segurança. Ele afirma que a população deve ser integrada de forma participativa na escolha, realização e avaliação das políticas, mas adverte que são ainda bem poucos os prefeitos dispostos a verem uma participação popular direta nos seus governos<sup>44</sup>. No entanto, este não é um problema de segurança, e sim de democracia local: *“Trata-se de uma luta política; ao lado do fornecimento de tecnologia e metodologia para resolver o problema da segurança, existe também todo um debate político que devemos continuar alimentando para resolver totalmente a questão”*<sup>45</sup>.

Conforme Massimo Pavarini, essa questão das competências está inserida numa “reviravolta de tipo federativo”, na qual se aumenta a competência da autoridade local no plano da atribuição de demandas, sendo que o ponto fundamental seria fazer também dessa autoridade um sujeito forte com a capacidade de dar respostas às demandas, o que atualmente ainda não acontece. Ele continua:

*Não é que o prefeito na Itália tenha poderes como tem nos Estados Unidos, onde o primeiro homem da polícia, ou o xerife, depende do prefeito, onde a ordem pública de uma cidade é feita*

---

<sup>44</sup> Michel MARCUS. Sicurezza e giustizia nelle città d'Europa. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 8, 1996, p. 3.

<sup>45</sup> *Forum sicurezza urbana in Europa*, op. cit., 1995, p. 4.

*pelo primeiro cidadão. Na Itália não; a ordem pública é feita pela Polícia de Estado, que é outra coisa. Portanto, é claro que, para avançar com este projeto necessita-se que desatem-se alguns nós, também no plano institucional, de descentralização de competências e de funções. Quanto a isso não há dúvida. De outra forma arriscamo-nos a produzir uma ênfase excessiva sobre a possibilidade de uma administração de resolução dos problemas, quando estamos conscientes que no estado atual, aquelas administrações estão muito fracas no plano das competências e dos recursos<sup>46</sup>.*

De acordo com as diretrizes do Fórum, podemos dizer ainda que o caráter local que assume o desenvolvimento de políticas de segurança deriva de um projeto muito maior de cooperação entre as cidades, entre regiões e entre países. As cidades, através de seus governos, transformam-se, assim, em uma espécie de amortecedor dos impactos das políticas desenvolvidas em outros níveis, que refletem em seus habitantes.

É perfeitamente compreensível essa aproximação ou especialização das políticas, mas o resultado é uma forma de prensar os prefeitos entre os anseios populacionais e as pretensões do Fórum. Exige-se deles muito mais que diplomacia, uma verdadeira capacidade de encontrar, dentro de suas realidades, saídas adequadas. Tais saídas não devem, contudo, esbarrar em antigos métodos de resolução de problemas dessa ordem, em esquemas rígidos, que até agora monopolizaram a análise de fatores como delinquência e criminalidade, e que já demonstraram a sua insuficiência e perversão, camuflando-os ou protelando apenas a demonstração de insatisfação. Apostase, inclusive, na percepção dos administradores locais para a descoberta das necessidades primordiais das comunidades pelas quais são responsáveis e, conseqüentemente, na escolha dos programas sugeridos pelo Fórum. É preciso

---

<sup>46</sup> Entrevista em 23/03/96.

que haja, então, um grande incentivo e uma forte vontade política por parte daqueles que se empenham em contornar as dificuldades apresentadas, para que se possa dar prosseguimento a esse tipo de iniciativa, e para que, ao final, não haja um retorno desanimador àquelas maneiras de conduzir as políticas urbanas locais, já esgotadas, e que se quer superar.

Outro aspecto que é levado em consideração, já que se reflete na arquitetura geral do Fórum, é a grande oferta de segurança privada<sup>47</sup>. Ela torna-se flagrante quando se observa a criação de polícias privadas; a construção de prédios que resultam em verdadeiras fortalezas, a propagação da idéia de habitar com segurança em condomínios fechados, afastando seus moradores da relação direta com a comunidade, e na instalação de sistemas de vigilância tecnológica (alarmes, circuito interno de televisão, blindagem) em determinados locais (prédios, transportes etc.). Nesse sentido o Fórum pretende que seja reconstruída a oferta pública de segurança, deixando-se de lado parte dos sistemas legais que estiveram em vigor até hoje, e que não servem mais para resolver os problemas de segurança.

Esse propósito apresenta também algumas dificuldades, uma vez que existem locais que não são sujeitos automaticamente às soluções que partem das autoridades públicas, como aqueles de diversão, privados ou semi-privados, que fazem parte do ritmo acelerado que acompanha as tendências de crescimento dos centros urbanos. Neles são desenvolvidos meios próprios de condução das atividades que, por vezes, contam com soluções extremas, que não fazem parte de uma estratégia mais abrangente de segurança, e para os quais devem ser apontadas soluções alternativas.

---

<sup>47</sup> Michel MARCUS. *Sicurezza...*, op. cit., 1996, p. 3.

Conforme a programação do Fórum, a criação de soluções alternativas depende da integração dos operadores que atuam naqueles lugares de diversão, já que se pretende atuar com as pessoas diretamente envolvidas em cada problema específico. Dessa forma, estariam sendo englobadas as soluções dos conflitos, ou até das incivildades que ocorrem nos ambientes privados, numa estratégia de caráter público. Esse fator é considerado importante devido à interligação das posturas dos cidadãos em ambos os locais e das políticas de prevenção que vislumbram um largo alcance.

Um conceito que tem adquirido cada vez mais adesões hoje em dia, de acordo com Michel Marcus, é aquele no qual a segurança vem definida como bem público, co-produzido por numerosos atores no quadro de um processo democrático<sup>48</sup>. Ela é, antes de tudo, um bem público, porque deve permanecer, sob a responsabilidade da autoridade pública, não sendo delegável. Há, inclusive, um grande debate europeu sobre a gestão do espaço público e do espaço privado. Como exemplo da dificuldade no gerenciamento desses espaços, o delegado geral do Fórum<sup>49</sup> manifesta, ainda, a sua preocupação, quando descreve a situação de determinados bairros populares. Em tais bairros, mais especificamente no interior de seus edifícios, há a predominância do gerenciamento privado; da porta deles para fora, não se sabe mais quem é o responsável pela segurança. Portanto, a coalizão local, que é manifestada como um dos objetivos do Fórum, abrange uma parceria que inclui também o referido setor de segurança privada, e é com a função de viabilizar este e outros tipos de parcerias e coordenar as informações

---

<sup>48</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>49</sup> *Forum sicurezza urbana in Europa*, op. cit., 1995, p. 3.

necessárias que surge o Fórum Europeu pela Segurança Urbana, assumindo, pois, um caráter multidisciplinar.

Assim, os objetivos principais da atividade do Fórum podem ser elencados, resumidamente, da seguinte maneira: promover o papel das cidades como figuras-chave nas políticas de segurança, desenvolver a colaboração entre elas e tornar-se um centro para a análise da criminalidade e das políticas de segurança<sup>50</sup>.

### **2.3 A ORGANIZAÇÃO DA REDE DE CIDADES**

O Fórum Europeu pela Segurança Urbana, em sua formulação de integração programática e comunicativa, atua através de uma rede de cidades denominada “*SécuCités*”. Essa rede foi criada com o propósito de afirmar a vontade dos administradores locais em contribuir para a redução da insegurança, e para prevenir a toxicodependência, solicitando à União Europeia os fundos necessários para a realização desse propósito. Outro motivo que impulsionou a criação da rede foi a possibilidade de, através dela, promover uma troca de experiências no nível europeu sobre os temas que preocupam as cidades, além de prestar uma assistência técnica na ativação das coordenações locais, na formação dos responsáveis por essas coordenações, e para a realização de uma análise da situação da segurança em cada cidade.

O complexo de medidas relacionadas remetem a condições impostas de acesso à rede, que são: a criação ou a existência de uma coordenação local para a segurança urbana, agrupando sob a iniciativa política o setor público e

---

<sup>50</sup> Relatório do Fórum S&D, Turim, op. cit., 1994, p. 02. No mesmo sentido, PROGETTO Cittàsicure. *Il Forum Europeo: gli obiettivi*, anno 2, n. 8, 1996, p. 3.

o setor privado, os servidores judiciários, sócio-educativos, sanitários e urbanísticos; a presença de um responsável técnico pelos trabalhos de coordenação; a inserção da política local de redução da insegurança em uma política de desenvolvimento social; a participação direta dos cidadãos e o respeito aos direitos humanos<sup>51</sup>.

No primeiro ano de funcionamento da rede (1994), participaram da mesma cinquenta cidades européias e duas cidades de países do leste europeu. Em 1995 o Fórum já tinha envolvido cerca de cem cidades.

A rede foi organizada de maneira que cada cidade pudesse selecionar, entre os temas de trabalho propostos pelo Fórum, aquele em que há um maior interesse, que poderia ser despertado tanto pelo desenvolvimento de uma experiência nova quanto por problemas neste campo. Essa escolha foi relevante quando da formação de sub-redes de trabalho, compostas pelas cidades que trabalham com os mesmos temas específicos.

Numa reunião preparatória, discutem-se os projetos para que, ao final, todas as sub-redes tenham conhecimento das conclusões obtidas e expostas na Conferência Européia, com a participação dos representantes de cada cidade e dos legisladores nacionais e europeus que trabalham com a questão da segurança, onde são individualizados os principais temas a serem trabalhados nos anos seguintes.

As cidades européias que aderiram ao propósito de ter a insegurança reduzida nas suas circunscrições, seguem basicamente a orientação de direcionar todas as políticas urbanas como o planejamento, o desenvolvimento social e a gestão das questões ambientais, à satisfação do quesito segurança

---

<sup>51</sup> *SécuCités Europe*, op. cit., s/d., p. 6.

das pessoas que nelas habitam. Além disso, essas políticas de segurança não devem reforçar a “exclusão social”, a “desigualdade” e a “injustiça”<sup>52</sup>.

As políticas urbanas desenvolvidas pelas redes implicam, portanto, na confluência de todos os níveis decisoriais envolvidos e de todos os operadores empenhados na vida local, com o objetivo de impedir a exclusão social. As respostas ao problema da droga, por exemplo, não devem incentivá-la ainda mais, o que poderia retornar no sentido da violência. A intenção dessas políticas de segurança europeias é, declaradamente, manter a coerência nas políticas públicas, para que não haja a desagregação dos membros mais débeis das sociedades em questão.

*Não se trata de efetuar políticas de segurança com a finalidade principal de manter a lei e a ordem.*

.....

*A nossa idéia com relação à segurança refletir-se-á nas disposições das nossas políticas de formação, ocupacionais, culturais e no desenvolvimento urbano; estas políticas serão voltadas a todos os nossos cidadãos. Se a nossa finalidade é aquela de reduzir a insegurança, devemos antes de tudo assegurar-nos que os membros da sociedade mais necessitados e deserdados tenham acesso ao bem público<sup>53</sup>.*

Para que fossem concretizados os objetivos do Fórum, facilitando a adesão das cidades, organizou-se progressivamente a constituição das sessões nacionais em três dos países envolvidos. O Fórum Francês pela Segurança

---

<sup>52</sup> Idem, p. 3.

<sup>53</sup> Relatório de atividades do Fórum S&D, op. cit., Turim, 1994, p. 2.

Urbana<sup>54</sup> foi constituído em 1992, como primeira sessão nacional do Fórum Europeu. Em 1995 constituiu-se o Fórum Belga<sup>55</sup> e, em 1996, o Fórum Italiano<sup>56</sup>.

### **2.3.1 REFERENCIAIS TEMÁTICOS**

Os projetos desenvolvidos pelas sub-redes contam com as mais variadas estratégias e temas referenciais. Serão descritos apenas alguns, com base no Relatório “*SécuCités Europe - A Network of Cities*”.

#### **2.3.1.1 Sistema de Transportes**

Este projeto baseia-se numa experiência realizada em Lille (França). Visa a redução da insegurança e do sentimento de insegurança nos sistemas de transporte, bem como a conciliação da questão do transporte urbano com as necessidades dos moradores dos bairros. Através dessa conciliação, pretende-se atenuar a exclusão social referente ao acesso e à circulação dos cidadãos, priorizando-se os jovens em dificuldades.

#### **2.3.1.2 Estações Ferroviárias**

Destina-se a melhorar o respeito aos direitos humanos e a assistência às vítimas de agressões nas estações ferroviárias; dar assistência, refúgio e informação aos grupos de pessoas “indesejáveis” que freqüentam as estações (mendigos, crianças de rua, migrantes etc.), aos quais é atribuído o sentimento de insegurança que paira sobre esses lugares, além de tentar modificar o

---

<sup>54</sup> Presidido por Véronique Fayet e dirigido por Michel Marcus, que é também delegado geral do Fórum Europeu. (PROGETTO Cittàsicure, op. cit., anno 2, n. 8, 1996).

<sup>55</sup> Presidido por Xavier de Donnée. (Idem).

<sup>56</sup> Presidido por Saro Pettinato. (Idem).

comportamento das outras pessoas com relação a tais grupos e reduzir eventos como vandalismo, furtos, intimidações e prostituição infantil.

### ***2.3.1.3 Mediação***

Política de solução dos pequenos conflitos aos quais o aparato judicial não fornece respostas sociais satisfatórias, ou mesmo para aqueles que excedem a competência das esferas judiciais, como os casos de desordem no ambiente escolar. A escola assume, assim, a responsabilidade de se colocar como lugar de diálogo e de prevenção.

### ***2.3.1.4 Migração***

Procura-se integrar os imigrantes através do acesso ao sistema legislativo, observando sua postura na relação com a polícia, o sistema jurídico do país que os recebe e a sua relação com o sistema do país de origem.

### ***2.3.1.5 Drogas***

Existem quatro projetos que abordam a questão das drogas psicotrópicas, sendo que três deles são relacionados à prevenção da toxicodependência e à transmissão da AIDS. O primeiro centra seus objetivos na formação de pessoal especializado nas ações de prevenção. O segundo diz respeito à criação de um fichário sobre os toxicômanos. O terceiro trata dos problemas a partir da abolição das fronteiras nacionais entre os países da Europa. E o quarto prevê a elaboração de um guia contendo estratégias de atuação, acolhimento e tratamento aos usuários de drogas psicotrópicas.

### ***2.3.1.6 Controle dos Decibéis***

Propõem a promoção e o desenvolvimento de ações referentes aos “percursos da noite”, dirigidas aos jovens e aos agentes desses percursos (donos de bares, danceterias), envolvendo as autoridades públicas, a polícia, a justiça e diversas associações, para que juntos possam desenvolver estratégias preventivas às manifestações de desvio que ocorrem nos lugares de diversão.

### ***2.3.1.7 Políticas referentes aos Grandes Centros Recreativos***

Destinados a atividades culturais e comerciais, tornam-se importantes cenários da vida social, unindo os serviços comerciais e de entretenimento. A segurança desses locais é fonte de constantes preocupações e os seus operadores sentem-se obrigados a desenvolver mecanismos que garantam uma “convivência pacífica” no interior dos mesmos. A arquitetura pode ser utilizada para construir verdadeiras fortalezas e a tecnologia de vigilância, para a observação das pessoas que entram e saem. Estas soluções, no entanto, são consideradas extremas, para as quais devem ser surgir alternativas, através da integração dos operadores de tais lugares, privados ou semi-privados, em uma política de caráter global.

### ***2.3.1.8 Jovens em Dificuldade***

Prevê um intercâmbio de jovens com problemas familiares e/ou profissionais para que possam profissionalizar-se (com cursos de informática, mecânica,...), descobrir novas culturas e distanciar-se do local onde enfrentavam dificuldades, possibilitando, enfim, a sua inserção social.

A escolha desses temas reflete, pois, alguns problemas já indicados anteriormente, quando tratamos do contexto europeu e do programa da rede, formulado pelo Fórum e financiado pela Comunidade Européia. A insegurança nos transportes, por exemplo, aparece relacionada à migração, aos desajustes

juvenis, às falhas na estrutura familiar, ao tráfico de drogas psicotrópicas, entre outros problemas. Uma solução possível para questões como essas somente poderá ser vista, de acordo com as perspectivas do Fórum, se os temas forem tratados de forma interligada. Existem cidades que trabalham com mais de um tema entre aqueles que foram propostos, e os resultados, falhas e adaptações são discutidos em reuniões comuns. No entanto, uma avaliação adequada desses resultados deve considerar as limitações dos projetos, de acordo com as áreas em que eles incidem e as suas relações com outros aspectos problemáticos, além daqueles estruturais que englobam todas essas iniciativas.

## **2.4 A PREVENÇÃO INTEGRADA NO FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA**

Ao descrevermos a atividade do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, desde antes da sua existência efetiva, procuramos demonstrar, através de um breve relato, as intenções das políticas do Fórum e a evolução das mesmas, a programação e as perspectivas de atuação, bem como a devida contextualização. Partindo-se daí, podemos afirmar que os pontos-chave que norteiam tal atividade são a segurança urbana, a prevenção da microcriminalidade e o repúdio à exclusão social.

### **2.4.1 SEGURANÇA URBANA**

O primeiro ponto e, evidentemente o mais tocado, não poderia ser outro que não a própria Segurança Urbana. O conceito que nos é apresentado pelo Fórum - *“(...) um sistema que compreende, seja os aspectos de prevenção dos fenômenos de pequena e média delinquência e da toxicod dependência,*

*seja as intervenções de sanção e recuperação*<sup>57</sup> - é um conceito satisfatório do ponto de vista das orientações gerais, pois demonstra perfeitamente o campo de atuação das políticas preventivas. Em contrapartida, o conceito dado revela uma forte tendência de utilização dos instrumentos repressivos do sistema penal, uma vez que retoma o caráter sancionador e “recuperador” das intervenções. Essa tendência somente poderia ser justificada se fosse estabelecida a sua utilização como recurso final, a ser empregado na condução das variadas relações entre os cidadãos, e destes com as instituições, presentes no circuito urbano. Nada foi estabelecido nesse sentido. A atuação da polícia, como instância repressiva que é, por exemplo, não figura como um recurso especial, mas como instância permanente nas políticas de segurança. Ainda que de caráter subsidiário, a ação de caráter repressivo deveria ser concebida e administrada com extrema cautela, com dependência direta de uma atividade de formação dos operadores das instituições oficiais de controle, que privilegiasse intervenções de caráter social.

É visível a dualidade prevenção/repressão, colocadas normalmente nesta ordem, demonstrando uma possibilidade de atuação e não uma certeza. Apenas para dar um exemplo, o delegado geral do Fórum, Michel Marcus, elege como um dos pontos importantes na existência e no funcionamento do Fórum, uma estreita ligação entre os setores da política preventiva e os da repressão da criminalidade. Ele atribui a falência e os resultados modestos obtidos por esses dois setores, que até então estiveram separados, exatamente à ausência de um trabalho conjunto. Diz ainda que o conceito de segurança urbana nasce da união entre o sistema preventivo e aquele repressivo (sempre

---

<sup>57</sup> *Séculité Europe*, op. cit., s/d., p. 6.

nesta ordem), acreditando na solução dos problemas através da comunhão de idéias e do ato de reunir em torno da mesma mesa, com os mesmos objetivos, os operadores de ambos sistemas<sup>58</sup>.

Acredita-se na crise das respostas repressivas do sistema penal, mas nos relatórios podem ser encontradas referências apenas ao abandono de parte dessas respostas e da integração das mesmas em políticas preventivas sociais “adequadas”. Apontam-se falhas nas ações repressivas, como se elas não atingissem os seus objetivos somente por não estarem integradas com aquelas de prevenção, e isso não corresponde à realidade. Costumeiramente as formas de repressão são conduzidas de maneira violenta e seletiva. Então, a integração funcionaria apenas como potencializadora de uma ampla troca de informações, na esfera dos conhecimentos necessários a uma melhor condução das atividades, e de supervisão de alguns setores da sociedade civil aos exageros praticados pelos responsáveis pela segurança, uma vez que o seu posicionamento numa estratégia conjunta poderia favorecer tal supervisão.

Confirma-se a seletividade do sistema penal<sup>59</sup>, mas insiste-se em usá-lo assim mesmo, porque os problemas apresentados não estão propriamente relacionados à seletividade do sistema penal, e sim à simples ausência de respostas que ele deveria prestar às comunidades. Adiciona-se a isso o fato de que, de acordo com o relatório de um dos seminários de Barcelona<sup>60</sup>, a

---

<sup>58</sup> *Forum sicurezza urbana in Europa*, op. cit., 1995, p. 2 e 3.

<sup>59</sup> “*Chi ha conoscenza del sistema di giustizia penale sa che la repressione penale è selettiva. se non addirittura simbolica: non più di un dieci per cento dei reati vengono a conoscenza dell'autorità giudiziaria. e di questi, non più di uno su dieci è sancionato penalmente.*” (COMMISSIONE AFFARI SOCIALI EUROCIITIES. *Strategie per una azione comune delle città europee contro la micro-criminalità urbana*. Bologna, aprile, 1994, p. 2).

<sup>60</sup> *Le Forum S&D*, op. cit., 1995, p. 35.

maioria dos cidadãos, pelo menos na medida em que se conhecem suas opiniões, ainda têm expectativas quanto ao sistema de justiça criminal, apesar de suas contrariedades e da decepção que manifestam em torno dele<sup>61</sup>.

Também é interessante notar que não há uma preocupação expressa com a maneira com que incidem os instrumentos repressivos típicos desse sistema. As populações sentem-se abandonadas pelas instituições que deveriam protegê-las, como se o sistema estivesse inerte. Por essa razão, dá-se uma grande ênfase ao amparo às vítimas da criminalidade. Eles sofrem, não tanto com o risco real da criminalidade, mas com a percepção da não-tutela dos riscos.

O problema é, de outro ponto de vista, muito mais acentuado no sentido de conceber e coordenar do que de possibilitar uma integração, apesar dessa última ser mais favorável a uma real mudança nas estruturas, que fazem parte da contenção dos eventos perturbadores da ordem instituída. Na verdade, o que se está tentando fazer é a colagem de alguns elementos que compõem as ações preventivas e de outros repressivos, tanto em relação aos operadores do sistema, quanto dos responsáveis pelas respostas privadas e comunitárias à insegurança urbana. Isso sem falar em saneamento, urbanismo, educação e toda essa gama de operações que dá sustentação à vida urbana, não importa com que qualidade. Elege-se o que cada componente teria de melhor a oferecer e procura-se centrar as atividades nesses pontos.

No entanto, as mudanças no nível institucional ainda são quase inexpressivas. No caso das políticas de segurança, pelo menos há uma

---

<sup>61</sup> “La mitad de los ciudadanos de Cataluña no tienen confianza en la justicia. el 52% piensa que es ineficaz, el 75% que no existe el trato igualitario. Sin embargo, quieren que mejore. Para ellos es la primera y la última de las garantías.” (Idem, ibidem).

perspectiva de que essas falhas sejam resolvidas no desenrolar das próprias atividades. Porém, no estágio atual de desenvolvimento, corre-se o risco de que os operadores do sistema penal levem para o interior das ações preventivas uma série de conceitos e formas costumeiras de atuação, que não deveriam mais ter espaço em políticas como essas.

Pode ocorrer, assim, um desvirtuamento nas iniciativas do Fórum por conta da gradatividade com que são implantadas, já que, por serem políticas de cunho social, sofrem ajustes contínuos que acompanham as mudanças nas formas de comportamento, as mudanças da situação econômica, social, e principalmente, nas possibilidades de aceitação de algumas estratégias e dos responsáveis pelas mesmas.

#### **2.4.2 PREVENÇÃO DA MICROCRIMINALIDADE**

O segundo ponto chave da atividade do Fórum diz respeito à prevenção da microcriminalidade. Uma abordagem mais elaborada, sobre esse tema específico, pode ser encontrada num documento de trabalho da Comissão de Afazeres Sociais das Cidades Europeias, que tem como título “As Estratégias para uma Ação Comum das Cidades Europeias contra a Microcriminalidade Urbana”. Este documento data de abril de 1994 e é da cidade de Bolonha, na Itália, onde, na mesma época, nasce o Projeto Regional “*Città Sicure*”, destacando-se pela presença de um Comitê Científico, no acompanhamento e avaliação das estratégias de prevenção integrada.

As considerações a respeito de um controle social centrado apenas no paradigma penal da repressão revelam a insatisfação quanto aos resultados de sua utilização direcionados às necessidades de segurança. Assim, uma das principais questões que surgem daí, e que é tomada como palavra de ordem das políticas de “defesa social”, é a procura de algo melhor que o Direito

Penal, mais do que um Direito Penal melhor, como já dizia Alessandro Baratta<sup>62</sup>, relembrando a fórmula clássica de Radbruch.

Inicialmente, indica-se um posicionamento que não está compreendido na esfera dos recursos penais, e sim nas políticas preventivas, voltadas à ação do Estado Social, ao papel dos serviços e à capacidade de governo dos territórios, nas suas articulações descentralizadas e autônomas, pois se acredita que resultados melhores podem ser obtidos com ações de prevenção territorialmente definidas e com a participação direta da comunidade<sup>63</sup>.

Esse posicionamento reafirma o direcionamento das atividades do Fórum descrita nos pontos anteriores e introduz definitivamente a Prevenção Integrada. Ela se dá pela ação coordenada de dois tipos de prevenção, a prevenção situacional e a de desenvolvimento social.

A prevenção situacional aparece descrita, no referido documento, como aquela direcionada a conter as oportunidades que favorecem as condutas desviantes, potencializando a oposição a estas, ou seja: “(...) é situacional quando é orientada a tornar mais difícil a ocorrência de atos desviantes, ou mais ágil a defesa por parte das potenciais vítimas, sem agir diretamente sobre as causas que produzem o risco de desvio e vitimização”<sup>64</sup>.

Por sua vez, a prevenção orientada ao desenvolvimento social incentiva a criação de normas sociais, orientando os comportamentos dos cidadãos para uma segurança mais efetiva. Portanto, a prevenção é social quando “(...) é

---

<sup>62</sup> Alessandro BARATTA. *Criminologia crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico-penal*, trad. Álvaro Bunster. México: Siglo Veintiuno, 1991, p. 220.

<sup>63</sup> *Strategie per una ...*, op. cit., 1994, p. 2.

<sup>64</sup> Idem, *ibidem*.

*orientada a modificar as causas sociais, culturais, econômicas, que favorecem tais processos*<sup>65</sup>.

De fato, uma estratégia que não é conjunta apenas pela reunião de parceiros institucionais<sup>66</sup> e sociais<sup>67</sup> em torno dos mesmos objetivos, mas também reúne propósitos como esses, demonstra-se infinitamente mais completa do que as estratégias de segurança fragmentadas em proposições isoladas, com raras oportunidades de confluência para um objetivo maior, experimentadas tradicionalmente.

No entanto, ainda que as proposições descritas aqui tenham como característica uma abrangência bastante animadora, as estratégias propriamente ditas denotam a preponderância de atitudes que enfatizam sensivelmente os mecanismos típicos da prevenção situacional, onde as ações de prevenção voltam-se para aqueles que são desviantes, realmente ou potencialmente, para as situações que possam favorecer o desvio, e para aqueles que são ou podem tornar-se vítimas de tais condutas. Afastam-se um pouco os problemas de ordem estrutural que envolvem a prevenção social, notoriamente mais difíceis de serem atacados e que exigem mudanças profundas, exceto pelo envolvimento das comunidades na formulação das políticas. Essa afirmação decorre do tratamento dado às questões referentes às condições de acesso à rede de cidades, onde aparecem atreladas a participação dos cidadãos à criação de uma política de desenvolvimento social<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Idem, ibidem.

<sup>66</sup> Entendidas aqui como os órgãos de governo locais, regionais, estatais e supra-estatais.

<sup>67</sup> As associações, sindicatos, escolas, serviços, polícia, vigilância privada e grupos informais.

<sup>68</sup> “(...) *inserire la politica locale di riduzione dell'insicurezza in una politica di sviluppo sociale: infine incrementar le condizioni per una partecipazione attiva dei cittadini alla definizione e*

Para esse mesmo tipo de prevenção, foi proposta por Jan J. M. van Dijk<sup>69</sup> e Jaap de Waard<sup>70</sup> a “*tipologia bidimensional da prevenção criminal*”<sup>71</sup>. Eles subdividem a prevenção destinada aos ofensores, às situações e às vítimas em primária, secundária e terciária, de forma que possam existir três estágios de prevenção para cada grupo ou situação alvo. A primária seria mais genérica, direcionada ao público em geral e a todos os espaços da cidade. A secundária seria um pouco mais específica, voltando-se a grupos identificados como potenciais ofensores ou vítimas e aos locais próprios desses indivíduos. Por fim, a terciária atenderia os ofensores, vítimas e locais, uma vez efetivado o evento que se pretendia conter, para que não tornem a ocorrer ou para amenizar os efeitos danosos dos mesmos. Como complemento das diversas estratégias preventivas, reafirmam a necessidade da prevenção punitiva<sup>72</sup>.

A percepção social da insegurança, diretamente relacionada à visibilidade dos eventos microcriminais, foi examinada e descrita, ainda no mesmo documento, a partir da realidade bolonhesa. Constatou-se que qualitativa e quantitativamente a dimensão da ilegalidade difusa nos bairros periféricos de Bolonha não apresentou grandes variações nos últimos anos,

---

*realizzazione di politiche di sicurezza.*” (Lucia FORLIVESI, Clotilde TASCONE-MENNETRIER e Claudine PARAINÉ. Identikit ..., op. cit., 1995, p. 8).

<sup>69</sup> Diretor do Departamento de Prevenção Criminal do Ministério da Justiça da Holanda e professor de Criminologia da Universidade de Leiden.

<sup>70</sup> Documentarista Sênior do Departamento de Prevenção Criminal do Ministério da Justiça da Holanda.

<sup>71</sup> A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. *Criminal Justice Abstracts*, september, 1991, p. 3.

<sup>72</sup> “In most instances the optimal mix of preventive measures must be supplemented by targeted law enforcement efforts (socialled punitive prevention).” (Idem, ibidem, p. 7).

identificando-se, por meio de várias pesquisas, somente alguns lugares mais problemáticos.

De acordo com a descrição apresentada, o dado objetivo de que se dispõe é o seguinte:

*Os fenômenos de microcriminalidade, particularmente, não aumentaram, nem se modificaram qualitativamente em relação ao passado recente. Continuam difusos sobretudo naquelas zonas dos bairros onde é maior a concentração de marginalidade e desvalorização social, e tendem a ocupar sobretudo os espaços públicos abertos, 'visíveis'. Podemos então falar, no tocante à Bolonha, de uma 'insegurança objetiva' da criminalidade relativamente contida<sup>73</sup>.*

Essa constatação, no entanto, não corresponde às percepções dos cidadãos bolonheses. Verifica-se o crescimento da “insegurança subjetiva” entre eles, alimentada pela mídia e, principalmente, pela situação de abandono diante da microcriminalidade, atribuída à ausência dos instrumentos de tutela, como a prevenção, o controle e a repressão. Sentem-se solitários, impotentes e ignorados em suas tentativas de combater as incivildades, as condutas ilegais, em especial aquelas correlacionadas à toxicodependência. Essas impressões são consideradas verdadeiras somente em parte. Por esse motivo, insiste-se na participação comunitária nas políticas de prevenção, a fim de que o envolvimento das comunidades possa trazer alguns elementos aos cidadãos, na distinção entre o medo abstrato e aquele em concreto<sup>74</sup>, bem como a possibilidade de encontrar a satisfação de suas necessidades de segurança em algum lugar que não seja no sistema penal.

---

<sup>73</sup> Idem, p. 3.

<sup>74</sup> Esta diferença e a necessidade da distinção serão explicitadas posteriormente, no capítulo correspondente às políticas de segurança na Região Emilia-Romana.

Portanto, trabalha-se com a perspectiva de que a integração comunitária nas iniciativas preventivas modifique a percepção dos cidadãos quanto às situações causadoras de pânico social, retomando as relações comunicativas entre eles e as instituições para que não haja uma progressiva acomodação e o incentivo às soluções individuais. A intenção é de reverter a tendência de tornar a segurança pública em uma questão privada, e alerta-se para o perigo das ações privadas, como os de “comitês de cidadãos para a segurança” em determinados territórios, que tenham como fundamento suprir a inoperância da atividade repressiva, ignorando-se, equivocadamente, a preventiva. Isso, de forma alguma, corresponderia às propostas descritas aqui, pois a busca de soluções fora da esfera penal não é a busca de atitudes típicas deste sistema através de outros agentes.

Ou ainda, como diz Massimo Pavarini:

*Os comitês de cidadãos contra a criminalidade parecem por vezes construir-se mais sobre a partilha coletiva de sentimentos de indignação moral contra qualquer coisa, do que somente sobre aqueles de pânico acerca de qualquer coisa. Frequentemente a indignação moral é suscitada por circunstâncias que nada têm a ver com a esfera da ilegalidade mais ou menos criminalizada<sup>75</sup>.*

Outra preocupação referente a iniciativa dos comitês de cidadãos é a criação de um falso sentimento de segurança, pois as ações isoladas deles não são consideradas eficazes na contenção do desvio de natureza criminal, atingindo somente atos de incivilidade, como os de vandalismo. Isso causa uma impressão de segurança, mas não é considerado suficiente para identificar como segura uma determinada área.

---

<sup>75</sup> Nota redazionale. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n 7, giugno, 1996, p. IV.

O sentimento de insegurança nas áreas urbanas, ainda, é motivo de preocupação devido à tendência de estruturação de um sistema auto-referencial: abandona-se os espaços sociais por causa da insegurança, e sente-se inseguro porque estes espaços foram abandonados e tomados pelo “inimigo”. Pier Luigi Bersani, presidente da Região Emília-Romana à época dessas discussões<sup>76</sup>, ilustra perfeitamente essa tendência com as seguintes palavras: “*Sabemos também que se nos sentimos mais inseguros, tendemos a utilizar menos a cidade, e uma cidade menos viva torna-se efetivamente mais insegura*”<sup>77</sup>.

Assim, a escolha de uma estratégia que potencialize o rompimento dessa “*auto-referencialidade*” deverá estar centrada na atuação sobre a comunicação, inserindo-se novas representações sociais para a criação uma imagem que só virá se for construída<sup>78</sup>.

A oferta de segurança privada também fez parte de um seminário realizado em Barcelona com a colaboração do Fórum Europeu. Nota-se, através da análise do relatório deste seminário, a grande preocupação em torno das polícias privadas e das companhias de seguro. A partir das informações do Conselho da Europa de 1988, eles entenderam que seria muito difícil reverter a situação da oferta privada de segurança, pois na maior parte

---

<sup>76</sup> Atualmente quem preside a Região Emília-Romana é Antonio La Forgia.

<sup>77</sup> PROGETTO Cittàsicure. *Regione Emilia-Romagna e comune di Torino insieme per il Forum*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 5.

Esta auto-referencialidade é também tratada por Lolita ANIYAR DE CASTRO simplesmente como círculo vicioso, que faz de “(...) lugares solitarios, como los parques, algunos sitios durante la noche, etc.” causem mais medo, e por essa mesma razão, sejam menos freqüentados. (*Notas para la discusión de un control social alternativo*, s. r. t., p. 98).

<sup>78</sup> QUADERNI di Cittàsicure. *La volontà politica*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 6.

dos países europeus o número de guardas privados superava o número de policiais públicos e que, em matéria de segurança, o gasto privado superava o montante das inversões públicas. Por isso, identificou-se uma alternativa para o problema na tentativa de cooperação entre essas duas esferas, delimitando-se territórios e objetivos desses serviços, em vista dos princípios de igualdade dos cidadãos perante a lei, e do direito de segurança que deve ser aproveitado por todos. Essa igualdade fica comprometida quando deslocam-se as ofertas de segurança para a esfera privada, fragmentando-se os espaços e privilegiando populações economicamente mais favorecidas.

*“Há que se ter cuidado de não aumentar, com o desenvolvimento de uma justiça privada, uma monetarização da segurança que acentuaria as desigualdades e a polarização social”<sup>79</sup>.*

De outra parte, as seguradoras, que sobrevivem do sentimento de insegurança, têm uma função reparadora limitada, visto que nem todos os danos são indenizados (elas podem pôr em dúvida a reclamação das vítimas), que tais prestações estão direcionadas, mais a empresas do que a particulares, e que a maior parte dos conflitos ocorre nos espaços públicos.

### **2.4.3 REPÚDIO À EXCLUSÃO SOCIAL**

A contextualização das novas estratégias de prevenção, remete-se, ainda, a um problema que não está circunscrito ao âmbito local ou comunitário. Trata-se da questão estrutural na qual está envolvida. Tanto é assim que a ordem econômica e as políticas sociais, ambas visivelmente distorcidas, são as primeiras a serem levantadas como impulsionadoras da desconfiança dos cidadãos nas políticas, naqueles que as desenvolvem, e na

---

<sup>79</sup> Le Forum S&D - *Nuevas ...*, op. cit., 1995, p. 116.

insegurança que sentem os habitantes das cidades, pela exclusão e marginalização das classes populares que elas propiciam. É este o terceiro ponto de que trataremos.

Salvatore Palidda<sup>80</sup> confirma a tese de que os problemas de insegurança urbana são quase sempre produzidos, antes de tudo, pela acumulação de velhos e novos efeitos perversos das escolhas econômicas e sociais. Segundo ele, as respostas a estes problemas são dadas, normalmente, em caráter emergencial e parcial. Nota-se a falta de uma análise orgânica da insegurança que permita a compreensão da sua dinâmica junto à ordem urbana. Os mecanismos de exclusão e inclusão não são considerados suficientemente interiorizados na concepção de segurança dada pelo Fórum (definição apresentada no item 2.1.1.). Descuida-se da tendência de dualização do território entre bairros ricos e seguros, e bairros estigmatizados como pobres e inseguros<sup>81</sup>, e também da distinção necessária entre sentimento de insegurança provocado pelo curto-circuito entre vários mal-estares e problemas sociais, e aquele que é devido à efetiva incidência do desvio e da delinquência urbana.

Em suas palavras:

*Este limite de análise impede, pois, a compreensão de que a resistência à insegurança não pode limitar-se, nem a ações pontuais de emergência, nem a ações limitadas aos ditos bairros inseguros, mas deve investir e insistir junto a aglomeração urbana através de um projeto de governo da segurança urbana em condições de combater o 'seguritarismo' que dualiza a cidade e inevitavelmente conduz à atitude de deslocar os problemas,*

---

<sup>80</sup> *Un habitat sociale più sicuro*, op. cit., 1995, p. 5.

<sup>81</sup> Neste sentido, também do autor mencionado: *Quale polizia per la sicurezza? Nuova Polizia*, n. 6, 1994, p. 11.

*colocar remendos e não prevenir a reprodução e posteriormente a ascensão da insegurança*<sup>82</sup>.

Essas considerações de Palidda referem-se à abordagem dada pelos participantes do Seminário de Montreal, em 1995, quando se ignorou o aspecto da reinserção social na descrição das experiências apresentadas<sup>83</sup>, e estendem-se, aqui, ao quadro geral das atividades do Fórum, uma vez que afirmações nesse sentido podem ser encontradas em relatórios de outros seminários, como por exemplo no supracitado Seminário de Barcelona (também em 1995): “*A prevenção da criminalidade urbana deve estar unida a uma estratégia de desenvolvimento social mais ampla e não focalizada sobre os aspectos a curto prazo, espetaculares e barômetro eleitoral (...)*”<sup>84</sup>.

As cidades participantes do Fórum reconhecem a falta de uma vida coletiva, com a participação direta dos cidadãos no governo de suas circunscrições. Reconhecem também a exclusão social de alguns indivíduos, alimentando ainda mais o que se chamou de “*espiral de violência*”. Diante disso, as políticas de prevenção integrada têm como um de seus objetivos mais marcantes a inserção nas cidades de uma “*democracia de proximidade*”, e é exatamente nesse sentido que se pretende trabalhar, desenvolvendo o espírito de tolerância e integração dos grupos marginalizados, permitindo a redução das tensões no tecido urbano e elevando o sentimento de segurança

---

<sup>82</sup> *Un habitat sociale più sicuro*. op. cit., 1995, p. 6.

<sup>83</sup> Por exemplo, o simples afastamento de algumas famílias de um bairro de Montreal - “*Petite Bourgogne*” - consideradas problemáticas pelo envolvimento com drogas psicotrópicas. Caso típico de deslocamento dos problemas. (Vilma SUMBHOLAUL. Una nuova sicurezza per le case popolari. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 6, gennaio/febbraio, 1996, p. 7).

<sup>84</sup> Le Forum S&D, op. cit., 1995, p. 108.

das pessoas que vivem nas áreas urbanas mais atingidas pela delinqüência e pela droga.

É na tentativa de associar os cidadãos à vida local que surge a rede de cidades europeias, com todas as suas estratégias coordenadas de intervenção, reclamando para as esferas locais a possibilidade de individualização de políticas sociais, econômicas, ambientais, urbanísticas e culturais que favoreçam uma melhor qualidade de vida para os seus cidadãos.

## **CAPÍTULO 3 - AS POLÍTICAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA URBANA NA REGIÃO EMÍLIA-ROMANA**

Neste capítulo final será feita uma rápida caracterização da Região italiana, na qual são desenvolvidas políticas integradas de segurança urbana, sobre a base de um projeto denominado “*Città Sicure*”. A análise aqui procedida compreende a origem do projeto, passando pelos atos oficiais que o constituíram, sua organização no interior da Região e as atividades e objetivos principais a que ele se destina. Posteriormente, e como momento principal do capítulo, são descritas as teses de fundo dessas políticas.

### **3.1 INFORMAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O PROJETO “CITTÀ SICURE”**

#### **3.1.1 A REGIÃO EMÍLIA-ROMANA<sup>1</sup>**

A Região Emilia-Romana, localizada na conjunção entre o Norte e o Centro da Itália, compreende uma superfície de 22.124 quilômetros quadrados, e é uma das maiores regiões em extensão do Estado Italiano. A Região esteve politicamente dividida até a metade do século XIX. Sua população, em 1987, era de 3.926.062 habitantes.

As cidades mais importantes da Região são Ferrara, Forli, Módena, Parma, Piacenza, Ravena, Reggio-Emilia e Bolonha.

A capital, Bolonha<sup>2</sup>, foi fundada pelos etruscos com o nome de Felsina, no século VI a. C.. A civilização etrusca, de origem ainda hoje não totalmente

---

<sup>1</sup> ITALIA. Novara: Instituto Geografico de Agostini, 1988, p. 304 - 315.

esclarecida, constituiu a etnia itálica mais significativa cultural e politicamente até o advento da civilização romana<sup>3</sup>. Nos primeiros anos da Nova Era Cristã, Bolonha passou para o domínio dos romanos. De 1513 a 1859, fez parte do Estado da Igreja. Somente após esse período passou a fazer parte do Reino da Itália.

Por volta de 1.088, foi fundada naquela cidade a mais antiga universidade do mundo, e uma das mais importantes da Europa.

Hoje a população da capital excede os 400.000 habitantes, sendo que desde 1977 existem mais habitantes em uma faixa etária superior aos 60 anos do que aqueles com menos de 20. Portanto, o crescimento da população é negativo, excluindo-se a imigração. A renda *per capita* é das mais altas da Europa e, provavelmente do mundo<sup>4</sup>.

A Região possui uma agricultura muito ativa e muito rica, em razão de seu terreno fértil e da abundância de água (Rio Reno e muitos afluentes do Pó). O trabalho é bem organizado neste setor. Os pequenos proprietários normalmente reúnem-se em cooperativas, fortalecendo-se perante as indústrias alimentícias, além de outros benefícios ligados ao custo de produção. É produtora de gado e leite, existindo um forte componente

---

<sup>2</sup> No centro histórico de Bolonha, um dos mais conservados da Europa, pode-se, ainda hoje, observar as ruas estreitas - tipicamente medievais - guarnecidas por arcadas, as mansões medievais, as grandes igrejas, os palácios do século XV, algumas torres (eram mais de duzentas, mas a maior parte foi destruída ao final do século XIX e início do século XX). Das muralhas restam ainda alguns vestígios e muitas portas de acesso à antiga cidade.

<sup>3</sup> ITALIA, op. cit., 1988, p. 117.

<sup>4</sup> EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. Le Forum S&D - *Urban safety and the elderly*. Saint Denis: NICOLAS, 1995, p. 21 e 22.

industrial sobre a base dos produtos agropecuários. A Região também conta com uma desenvolvida atividade pesqueira.

Existem outras indústrias, como a de cerâmica, a petroquímica, a têxtil e a metalmeccânica (carros de luxo, de corrida e máquinas agrícolas). Além disso, a Região Emilia-Romana possui a maior central termonuclear da Itália.

A faixa litorânea possui 150 quilômetros, e conta com uma organização turística muito bem montada, que comporta cerca de 15 milhões de turistas durante o verão.

### **3.1.2 CRONOLOGIA DOS ATOS OFICIAIS**

O Projeto “*Città Sicure*” surge, por iniciativa da Presidência da Região Emilia-Romana<sup>5</sup>, na primavera de 1994<sup>6</sup>.

Trata-se de um projeto que teve suas origens numa experiência conduzida por um pequeno grupo de intelectuais italianos<sup>7</sup> durante os anos de

---

<sup>5</sup> Conforme o Artigo 121 da Constituição, são órgãos das Regiões do Estado Italiano: o Conselho Regional, a Junta e o Presidente da Região, que é também Presidente da Junta Regional. O Conselho exerce a atividade legislativa, o que, no Estado, corresponde ao Parlamento. A Junta representa o órgão executivo das Regiões, eleita diretamente pelo Conselho na mesma ocasião da eleição do Presidente, distinguindo-se do órgão executivo do Estado, escolhido sobre a base de uma relação de confiança. O Presidente representa as próprias Regiões, exercendo funções análogas ao Presidente do Estado Italiano e ao Presidente do Conselho de Ministros, assemelhando-se à figura do Presidente de uma República de tipo “presidencial”. (ELEMENTI di diritto pubblico. Napoli: Simone, 1995, p. 235 - 239.)

<sup>6</sup> De acordo com periódicos da Região Emilia-Romana (QUADERNI di Cittàsicure, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 3 e 52 e PROGETTO Cittàsicure, anno 1, n. 1, marzo/aprile, 1995, p. 1) e entrevistas concedidas, respectivamente, pelo Coordenador Administrativo do Projeto, Cosimo BRACCESI (22/03/96) e pelo Coordenador Científico do Projeto, Massimo PAVARINI (23/03/96).

1992, 1993 e 1994, sob a forma de uma revista intitulada “*Sicurezza e Territorio - Per una Politica di Prevenzione della Criminalità*”<sup>8</sup>. Esse grupo de intelectuais tomou uma posição quanto à segurança e às inúmeras questões que permeiam essa temática. A partir de então, realizou-se uma reflexão simples e divulgadora, enriquecida, inclusive, por experiências estrangeiras, a fim de que fosse formado um mínimo de consciência em torno da cultura da prevenção.

Na visão de Massimo Pavarini, “*Città Sicure*” nasce, então, da “costura” da experiência rapidamente descrita acima, no momento em que o Presidente da Região Emilia-Romana, Pier Luigi Bersani, deteve-se a ver, experimentar e dar consistência política ao que estava sendo debatido no nível puramente cultural.

Assim, o projeto começou a estruturar-se ao final da quinta legislatura (primavera de 1994). O primeiro ato administrativo, realizado para tornar possível a sua criação, foi o que integrou Cosimo Braccesi como dirigente de Direito Privado no interior da estrutura do projeto.

O segundo ato administrativo, também de iniciativa do Presidente da Região, deu-se no início do verão do mesmo ano, e constituiu o Comitê Científico de “*Città Sicure*”, que passou a reunir-se mensalmente.

Em novembro o projeto foi apresentado e aprovado por unanimidade pela Primeira Comissão Conciliar.

---

<sup>7</sup> Dentre os quais: Tullio Aymone, Cosimo Braccesi, Massimo Brutti, Caterina Cesaria, Giuditta Creazzo, Alberto Di Lazzaro, Sandro Gamberini, Teresa Iuvone, Lorenza Maluccelli, Grazia Manni, Luigi Marcucci, Laura Martin, Massimo Pavarini, Luciana Pepa, Giancarlo Perciaccante, Stefano Ronconi, Giovanna Rondinone e Angela Scorza.

<sup>8</sup> Dirigida por Giuditta Creazzo e tendo como sede de redação Via Barberia, n. 4 / segundo, 40123, Bologna.

Na primavera de 1995, com base num programa que, pela primeira vez, fez referência aos problemas de segurança das cidades da Região como uma questão significativa<sup>9</sup> (a ser enfrentada no curso do mandato administrativo, que iniciou no mês de junho daquele ano e terminará no ano 2000), o Conselho Regional reelegeu Bersani para a Presidência da Junta Regional. Naquela ocasião foi subscrito um documento programático, reforçando o interesse nesse sentido pelos conselheiros regionais.

O último ato formal significativo, consolidador do projeto, refere-se à reorganização da estrutura da Região, composta de três níveis organizacionais: o das direções gerais, o dos serviços e, no interior destes, o dos cargos (*“degli uffici”*). Para isso, criou-se um cargo denominado “Projetos e Documentações sobre o Problema da Segurança”.

### **3.1.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

O Projeto “*Città Sicure*” esteve presidido, a princípio, por Pier Luigi Bersani, que renunciou em 1996, em favor de Antonio La Forgia, para ocupar o cargo de Ministro de Obras Públicas do governo italiano, e tem como

---

<sup>9</sup> Nas palavras do próprio Presidente, em Torino, no dia 12 de junho de 1995, no Seminário Internacional *Dare un posto al disordine: “Anche in Italia la sicurezza è diventato uno dei più significativi indicatori per definire la qualità della vita nei diversi contesti urbani.(...) È diventato, per la prima volta, un tema significativo nel confronto politico e programmatico locale. Nelle recenti elezioni amministrative il tema della sicurezza è stato oggetto di confronto in tutte le principali città dell’Emilia-Romagna mentre solo cinque anni fa, nelle precedenti elezioni amministrative, era completamente assente.”* (QUADERNI di Cittàsicure, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 5).

Marco BRICCHI reafirma as considerações acima, dizendo que somente no início da sexta legislatura o tema da segurança passou a ser considerado um ponto central nas políticas da Região. (In Emilia Cittàsicure. *Nuova Polizia*, n. 11, 1995, p. 36).

diretor geral Piero Manganoni. Compõem sua estrutura um Comitê Científico e um Núcleo Operativo.

### **3.1.3.1 O COMITÊ CIENTÍFICO**

O Comitê Científico, presidido por Massimo Pavarini, tem a função de confeccionar um relatório anual sobre as condições de segurança da Região. Para isso, os membros do Comitê<sup>10</sup> responsabilizam-se pelas mais diversas pesquisas<sup>11</sup>. Mantém, desta forma, uma monitoria do andamento da criminalidade, da representatividade social, das políticas de segurança no nível regional, e constitui uma sede de debate e de posicionamento quanto às escolhas estratégicas desenvolvidas nas cidades.

O membros do Comitê são de proveniência acadêmica, quase todos de matérias sociológicas e criminológicas e, em grande parte, etiquetáveis como

---

<sup>10</sup> Composição do Comitê Científico: Massimo Pavarini (professor de Direito Penitenciário da Universidade de Bolonha), Tullio Aymone (professor de Sociologia Política da Universidade de Módena), Marzio Barbagli (professor de Sociologia da Universidade de Bolonha), Raimondo Catanzaro (professor de Sociologia da Mudança da Universidade de Trento), David Nelken (professor de Sociologia da Universidade de Macerata e de Criminologia do Colégio Universitário de Londres), Dario Melossi (professor de Sociologia Criminal da Universidade de Bolonha e de Sociologia da Universidade da Califórnia), Giuseppe Mosconi (professor de Sociologia Jurídica da Universidade de Pádua), Salvatore Palidda (pesquisador em Sociologia), Tamar Pitch (professor de Sociologia do Direito da Universidade de Camerino), Antonio Roversi (pesquisador em Sociologia vinculado à Universidade de Módena) e Carmine Ventimiglia (professora de Sociologia da Família da Universidade de Parma).

Colaboradores do Comitê Científico: Ivan Cicconi, Mauro Famigli e Roberto Sgalla.

<sup>11</sup> Paralelamente às atividades desenvolvidas no interior do projeto, realizam-se estudos sobre alguns temas específicos relacionados à segurança das cidades. Esses estudos versam sobre problemas concernentes a imigração, diferenças de gênero, polícia municipal, nômades, jovens, cárcere, drogas psicotrópicas, prostituição, entre outros.

Criminólogos Críticos Italianos<sup>12</sup>. Utilizam-se de um paradigma de *approach* sociológico e valem-se, no plano da operacionalidade, dos conhecimentos e da própria técnica da pesquisa empírica. Portanto, o Comitê é qualificado, politicamente, como de “*proveniência crítica de esquerda*”. Do ponto de vista sociológico, o posicionamento político do Comitê está localizado no interior da cultura progressista democrática, com algumas posições mais ou menos radicais<sup>13</sup>.

A relação entre a Presidência da Região e os membros do Comitê Científico, de acordo com o coordenador deste último, é uma relação de “*absoluta e incondicional autonomia*”<sup>14</sup>. Não há necessidade de se fazer reivindicações no tocante aos temas das pesquisas, produções, estudos etc. Já no plano da produção da política, uma vez que estes estudos podem ser traduzidos em indicações políticas, estratégias e ações, a situação ainda está indefinida, não tendo ocorrido, até o momento da entrevista, problemas de conflito ou de censura por ambas as partes. O que existe, então, é uma sintonia de intenções, uma autonomia quanto às modalidades, formas e hipóteses de pesquisa.

Pretende-se, com o tempo, fortalecer o Comitê, o qual, sobre a base dos conhecimentos adquiridos, deve avançar em suas propostas. Isso, na verdade, não representa um problema, uma vez que a presidência é livre para aceitá-las ou não.

---

<sup>12</sup> PAVARINI exemplifica citando Dario Melossi, Giuseppe Mosconi, David Nelken e Tamar Pitch, que são aqueles que, na Itália (Grupo de Bolonha), contribuíram para a experiência das publicações, “*Questione Criminale*” (principal veículo de divulgação da política criminal alternativa) e “*Dei Delitti e delle Pene*”. (Entrevista em 23/03/96).

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

### **3.1.3.2 O NÚCLEO OPERATIVO**

O núcleo operativo é composto de cinco pessoas: o responsável pelo projeto (Cosimo Braccesi), duas funcionárias com competência diversa e significativa (Luciana Pepa e Rossella Selmini), e uma secretaria composta de duas pessoas (chefiada por Valeria Alvisi).

A organização do projeto avança paralelamente ao fortalecimento do núcleo operativo central e das relações com outros entes, sujeitos e regiões que trabalham com o mesmo tema, o que é fundamental para o desenvolvimento das políticas de prevenção.

O coordenador administrativo, Cosimo Braccesi, aborda essa questão com as seguintes palavras:

*A colocação do 'Projeto Città Sicure' diretamente pela Presidência da Junta não é uma casualidade, mas uma escolha, no sentido de que o projeto deve, necessariamente, conseguir integrar, com o objetivo da segurança, muitos outros sujeitos que operam sobre outros temas e que vão finalizar nos problemas de segurança no interior da Região. Isto é, os projetos de segurança são sempre transversais, portanto, há a necessidade de que este projeto consiga se colocar e colaborar com outras partes da estrutura organizacional da Região, que se ocupa de formação, que se ocupa de urbanismo, que se ocupa de polícia municipal e assim por diante, assim como esse projeto deve dialogar com uma série de sujeitos externos à Região, que de qualquer modo fazem parte do sistema regional (municípios, províncias e tantos outros). Outros sujeitos fazem parte do sistema administrativo do Estado e, portanto, naturalmente, são mais distantes com relação às nossas possibilidades de ter uma relação, que, substancialmente, são as 'prefetture'<sup>15</sup> e as agências nacionais de segurança e polícia<sup>16</sup>.*

---

<sup>15</sup> Fazem parte da organização administrativa local do Estado órgãos ativos com competência geral e específica, órgãos consultivos com tais competências e órgãos de controle. Dentre os órgãos

A escolha referida pelo entrevistado, do projeto ter sido colocado no âmbito da Presidência da Junta, reflete a preocupação de seus componentes, quanto ao aspecto da legitimidade com que deveriam contar as ações programadas de integração, com finalidade preventiva, num espaço regional. Sem esse fator legitimante, derivado da conotação e respaldo políticos que assume um projeto dessa natureza, poderiam ocorrer problemas ligados a parcerias, fundamentais ao sucesso do projeto.

Com o posicionamento do projeto num ponto privilegiado de diálogo, que é a Presidência da Junta, desenvolveram-se importantes colaborações com alguns setores da Região. As mais significativas são: a do Setor Estatístico (dispensando a presença, no interior do grupo, de alguém com competência específica, uma vez que este serviço da Região dá todo o suporte estatístico necessário); a do Setor de Formação (o desenvolvimento desse projeto passa pelo aspecto da formação de operadores para a segurança, tendo, com esse setor, uma forte colaboração); a de Políticas Sociais e a de Turismo (tentando-se conjugar a hospitalidade com a segurança nas áreas costeiras, devido à sua fortíssima vocação turística).

Politicamente, o Projeto “*Città Sicure*” nasce, ainda, assumindo a tarefa de possibilitar a difusão de uma cultura de prevenção cidadã, dirigindo as

---

ativos com competência geral e os órgãos de controle está o “*prefetto*”, que é o representante do governo central na Província.

De acordo com o artigo 13 da Lei 121/ 81, o “*prefetto*” é a autoridade provincial de segurança pública, dispondo das forças públicas e, eventualmente, de outras forças, coordenando-as, devendo prestar informações sobre suas atividades ao Ministro do Interior. (R. MARINO e F. CARINGELLA. *Diritto di polizia*. Napoli: Simone, 1992, p. 24 e 25)

<sup>16</sup> Entrevista concedida no dia 22 de março de 1996, na Sede da Presidência da Junta da Região Emilia-Romana. Esta entrevista também está transcrita integralmente ao final deste trabalho. - ANEXO III.

atenções aos prefeitos das cidades, a fim de torná-los sujeitos administrativos e políticos capazes de canalizar e tentar atender aos pedidos por segurança que partem dos seus “governados”. Isso inclui uma ampla descentralização administrativa, uma escolha na direção de um novo regionalismo em favor de uma modificação institucional que beneficie o governo das cidades.

A escolha dos prefeitos como sujeitos fundamentais do governo da segurança é justamente o resultado das demandas sociais que cresceram no nível local, conforme afirmam os dirigentes do projeto. Este direcionamento antecipa, de algum modo, as reformas regionalistas e federalistas que ainda podem ocorrer no Estado italiano, com possíveis novas funções para as Regiões e os governos locais, onde lhes competirá resolver os problemas de segurança, restando ao governo central a resolução de outra ordem de problemas, como os de extraterritorialidade. Esta escolha em direção à descentralização das ações voltadas à segurança enquadra-se numa nova perspectiva de Estado Social, da qual faz parte a reforma institucional de tipo federativo e a redefinição das relações entre público e privado, que retoma igualmente a questão da redefinição dos espaços de atuação entre essas duas esferas.

A Região Emilia-Romana, juntamente com algumas poucas cidades italianas, promoveu a constituição da Sessão Italiana do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, em Roma, no dia 19 de Fevereiro de 1996. O objetivo dessa ação foi a divulgação das possibilidades de desenvolvimento nas demais cidades italianas - e não somente nas cidades da Região - daquelas políticas urbanas de segurança centradas nos governos locais e a organização da

presença italiana no Fórum, incrementando a sua contribuição no desenvolvimento das iniciativas do mesmo<sup>17</sup>.

Assim, está sendo consolidado o objetivo de integrar as cidades italianas nas estratégias de prevenção. A colaboração entre as cidades da Região já alcançava, no mês de março de 1996, um percentual de 70%. As cidades mais importantes já envolvidas são: Rimini, Ravena, Bolonha, Módena, Régio-Emília e, parcialmente, Piacenza. A maioria dessas cidades são capitais de província, e nelas estão sendo realizados projetos de segurança, já tendo assumido aquela filosofia de intervenção.

Os setores da administração do Estado que eles incluíram no projeto são, o Instituto Nacional de Estatística (ISTAT), “*Prefecture*” da Região, Polícia de Estado e “*Arma dei Carabinieri*”<sup>18</sup>.

O Instituto Nacional de Estatística organizou-se de modo diferente em vista das necessidades do projeto, apresentando uma tendência descentralizadora de suas atividades. Esse instituto lhes presta uma colaboração permanente, fornecendo dados básicos de estatística judiciária.

Quanto aos “*Prefetti*”, a Polícia de Estado e “*Arma dei Carabinieri*”, a situação é bastante variável. Os “*prefetti*” ainda resistem bastante diante do recolhimento dos dados. Existem pressões no sentido de dispor dos dados da atividade das forças de polícia, e há um determinado grau de colaboração. Isso é importante porque as informações são mais consistentes do que as do ISTAT e o número delas é muito maior.

---

<sup>17</sup> PROGETTO Cittàsicure. *Costituita la sezione italiana del Forum Europeu*, anno 2, n. 7, marzo/aprile, 1996, p. 1.

<sup>18</sup> Corpo do Exército que depende do Ministro da Defesa. Como a polícia, tem funções de ordem pública.

O coordenador administrativo explica a situação, dizendo que:

*A atividade do Instituto compreende, basicamente, as capitais de Província, e sobre qualquer outra comunidade não temos dados sobre o andamento das estatísticas judiciárias, ou das estatísticas sobre os delitos, enquanto que, com a relação com a presidência da 'Arma dei Carabinieri' podemos construir esses dados. Assim como o Instituto, nos seus dados, também retrata aquelas informações provenientes da Polícia de Estado ou da 'Arma dei Carabinieri', não havendo maneira de distinguir a atividade desenvolvida por uma ou por outra Polícia Nacional<sup>19</sup>.*

Do ponto de vista formal, os comandantes das duas polícias designaram dois altos funcionários para se integrarem nos trâmites do projeto. Como essas são estruturas fortemente hierarquizadas, foram designados outros dois dirigentes com a tarefa de se relacionarem com a equipe e colaborarem na medida do possível.

Dessa forma, e com todos esses níveis de articulação, organiza-se estruturalmente o Projeto "Città Sicure".

### **3.1.4 ATIVIDADES E OBJETIVOS PRINCIPAIS**

"Città Sicure", como foi chamado, não é um projeto pioneiro, visto que antes dele existiram outros no contexto internacional<sup>20</sup> e regional<sup>21</sup>. Por se tratar de uma iniciativa recente e ousada, envolvendo uma série de comprometimentos teóricos por parte dos membros do Comitê Científico, está

---

<sup>19</sup> Entrevista concedida em 22/03/96.

<sup>20</sup> No início dos anos setenta os Países Escandinavos e o Canadá já experimentavam projetos de prevenção metropolitana. (Massimo PAVARINI. *Vivere una città sicura: idee per un progetto di prevenzione integrata in un quartiere cittadino. Sicurezza e Territorio*, Bologna, n.1, 1992, p. 11).

<sup>21</sup> Por exemplo, as Regiões Toscana e Lazio, que contam com uma longa iniciativa de prevenção da criminalidade e de segurança urbana. (Cosimo BRACCESI. *La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di sicurezza. Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 15, 1994, p. 5).

se desenvolvendo de maneira bastante cautelosa, tanto que suas atividades principais estão centradas na realização de pesquisas, com a finalidade de instaurar estratégias sobre uma base de dados exaustiva, que reconheça perfeitamente o território e a organização social sobre os quais incidirão, tornando mais consistentes as políticas em matéria de segurança.

### **3.1.4.1 ATIVIDADES PRINCIPAIS**

Em primeiro lugar está a elaboração da direção político-cultural na área da segurança, como, por exemplo, as teses de fundo das políticas, um projeto de lei nacional sobre execuções penais e um programa de reintegração social baseado na prestação de serviços à comunidade<sup>22</sup>; atividades que envolvem diretamente o Comitê Científico.

Outra atividade prevista no âmbito do projeto é a realização de relatórios anuais, que compreendem um balanço das condições de segurança da Região. Essa avaliação tem a finalidade de servir como uma mostra real e crítica dos problemas e é composta de três etapas. A primeira compreende a reconstrução do quadro geral da segurança através de um perfil estatístico da criminalidade, da percepção dos administradores locais quanto a essa temática, e do comportamento dos cidadãos<sup>23</sup>. A segunda parte refere-se aos aprofundamentos teóricos baseados nos resultados das pesquisas. A terceira parte seriam as recomendações do Comitê Científico ao governo regional. O primeiro desses balanços foi realizado em 1995.

---

<sup>22</sup> “Trabalho de atividade pública”, para efeito do projeto de lei italiano.

<sup>23</sup> Uma quarta etapa poderá ser realizada, consistindo na análise dos custos da segurança. (QUADERNI di Cittàsicure. *I rapporti annuali*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 31).

O projeto conta, também, com uma atividade de pesquisa denominada “*ricerca-azione*”<sup>24</sup>, destinada à individualização das intervenções e das propostas de prevenção envolvendo as comunidades e os sujeitos interessados. Quantitativamente, esta é a atividade mais importante promovida por “*Città Sicure*”, sendo útil para as Instituições, para os Institutos de Pesquisa e para as Universidades.

A necessidade desse tipo de pesquisa, numa sociedade como a italiana, surge da consideração de que não existiam dados satisfatórios sobre a criminalidade<sup>25</sup>, devido à ausência de uma prática investigativa sobre os problemas sociais, conexos ou não à criminalidade. Sem essa verificação empírica não havia a possibilidade de agir concretamente em direção aos problemas significativos.

As pesquisas, então, giram em torno da constituição e da fundamentação das transformações dos sentimentos de segurança/insegurança no território regional, superando as generalizações e leviandades referentes aos fluxos de opinião que marcam tais sentimentos: “*Esta escolha expressa o convencimento de que é distinta, não só a exposição ao risco dos diversos*

---

<sup>24</sup> “*Con il termine ricerca-azione abbiamo voluto dare due indicazioni: da un lato sottolineare come la disponibilità e la diffusione di conoscenze qualificate nel campo della sicurezza rappresenti essa stessa azione di prevenzione rispetto a possibili deformazioni ed amplificazioni dell’alarme sociale: dall’altro ricordare che l’attività di ricerca promossa nell’ambito di “Città Sicure” è sempre finalizzata ad offrire concreti suggerimenti per l’attività di governo, sia regionale che locale.*” (QUADERNI di Cittàsicure. *Informazione introduttive*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 4).

<sup>25</sup> Entrevista concedida por Massimo PAVARJINI em 23/03/96.

*sujeitos, das diversas comunidades, mas também a percepção subjetiva dos próprios riscos*<sup>26</sup>.

As ações de prevenção estão circunscritas a territórios determinados que, até então, eram carentes de competência, conhecimento e recursos. Estes elementos foram agregados em torno do projeto, tanto que a sustentação dos entes locais na elaboração de intervenções em matéria de segurança faz parte das atividades principais do mesmo.

O projeto abrange, ainda, a formação de operadores, para que esses desenvolvam e coordenem estratégias locais de segurança - significando um recurso fundamental para o projeto; a ativação de um centro de documentação; a realização de um periódico bimestral de notícias (*Periodico di Informazione dall'Emilia-Romagna sul Bene Sicurezza - "Progetto Cittàsicure"*) e dos relativos cadernos, contendo informações mais aprofundadas (*Quaderni di Cittàsicure*); e finalmente a construção de redes de relações envolvendo os atores sociais e institucionais regionais, as outras Regiões italianas e européias, as agências de polícia locais e nacionais e as associações de cidades e regiões que enfrentam os problemas de segurança nas cidades em escala internacional.

Este é um programa amplo e difícil de ser realizado, até mesmo por uma das regiões mais ricas da Itália<sup>27</sup>. Essa riqueza não é só econômica, mas também se pode considerar a Região como rica em tradições, cultura cívica, serviços, dispondo, inclusive, de uma estrutura administrativa em bom estado. O contexto social é sólido e avançado. Os cidadãos participam ativamente, organizando-se em comitês, associações de voluntariado, de assistência social

---

<sup>26</sup> QUADERNI di Cittàsicure. *L'attività di ricerca*, anno 1, n. 3, 1995, p. 33.

<sup>27</sup> Marco BRICCHI. *In Emilia...*, op. cit., 1995, p. 36.

e outras, facilitando as estratégias de prevenção que dependem de uma boa articulação dos habitantes (as redes de relações), com a finalidade de imprimir, naquela parcela do território italiano, uma qualidade de vida ainda melhor.

### **3.1.4.2 OBJETIVOS**

Nessas atividades estão refletidos os objetivos principais do corpo de iniciativas chamadas “*Cidades Seguras - linhas de programa para favorecer a segurança dos/das cidadãos/cidadãs e para colaborar com a resistência à criminalidade organizada*”. Esse último aspecto também faz parte da iniciativa descrita, embora o projeto seja mais enfático no que diz respeito à microcriminalidade e ao alarme social provocado por ela.

Como explica Massimo Pavarini<sup>28</sup>, hoje as atenções do projeto recaem, principalmente, sobre a criminalidade típica dos mais débeis, e as condutas ilegais praticadas pelos poderosos ainda não são suficientemente destacadas. Essa é uma falha consciente, que se quer, futuramente, corrigir.

Sabe-se que “*Città Sicure*” teve como inspiração outros projetos de prevenção da criminalidade desenvolvidos na Europa, e além disso, está integrado nas atividades do Fórum Europeu, realizando intercâmbios de informações e experiências. Os projetos de nova prevenção integrada que estes outros países desenvolvem não dão relevância à criminalidade organizada e econômica, e a busca de alternativas na condução destes problemas no interior do projeto regional analisado, esbarra em diversas dificuldades<sup>29</sup>. A temática da macrocriminalidade é demasiadamente ambígua,

---

<sup>28</sup> Introduzione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, 1995, p. 16.

<sup>29</sup> As vítimas desse tipo de ilegalidade encontram-se dispersas ou, ainda, não são conscientes de sua condição de vítima. A coleta de dados é muito difícil e não existem estatísticas disponíveis. Além

como, em parte, a da segurança, se comparada com a primeira, e os cidadãos da Região demonstram, através das pesquisas de opinião pública, uma preocupação muito maior com as formas de criminalidade tradicionais.

Essa polarização de interesses no estudo das teorias do desvio marcou fortemente duas fases bem distintas, correspondentes às décadas de sessenta e setenta.

De acordo com Alessandro Baratta<sup>30</sup>, nos anos sessenta a Criminologia se ocupou, em grande parte, do funcionamento seletivo e desigual do sistema penal, demonstrando pouco interesse pela criminalidade de rua e pela criminalidade tradicional, voltando-se para a macrocriminalidade, da qual fazem parte os delitos mais lesivos à sociedade, praticados por indivíduos das classes sociais favorecidas, e que gozam de uma relativa impunidade no confronto com o sistema de justiça criminal. Nos anos setenta, o interesse dessa disciplina recaiu sobre aquele tipo de criminalidade anteriormente esquecida, devido à constatação de que esse tipo de manifestação delitiva, é mais facilmente observável nos bairros destinados ao proletariado urbano,

---

disso, considera-se problemático o estabelecimento de uma linha divisória entre criminalidade econômica e economia semi-legal (quando a lesão for dessa ordem). (Idem, *ibidem*).

Algumas das dificuldades no estabelecimento do que seja criminalidade organizada e, com pertinência a essa observação, das razões pelas quais torna-se muito complicado atingi-la, são relacionados por HASSEMER em um artigo intitulado “*Segurança Pública no Estado de Direito*” como: a variabilidade do fenômeno, a não identificação das vítimas imediatas, acarretando o desconhecimento da lesão pela autoridade competente ou, quando identificáveis, a intimidação das mesmas, com a mesma consequência, e ainda os múltiplos meios de disfarce e simulação deste tipo de atividade. (*Três temas de direito penal*, trad. Carlos Eduardo Vasconcelos. Porto Alegre: ESMP, 1993, p. 67).

<sup>30</sup> Alessandro BARATTA. Filósofo de uma criminologia crítica. In: RAMOS, Sílvia. *Mídia & violência urbana*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 1994, p. 13 e 15.

uma vez que este grupo, por sua vulnerabilidade, é o mais prejudicado, ou vitimizado, tanto por uma quanto por outra forma de lesão aos bens ou interesses juridicamente tuteláveis pelo sistema de justiça criminal.

Já nos anos oitenta, o problema se converteu na análise da imagem que assumiu a criminalidade e no medo que essa imagem incutiu nos cidadãos. O objetivo dos estudos nesse sentido foi “*compreender o lugar que o crime ocupa na experiência cotidiana das pessoas*”, e mais recentemente, no “*grau de correspondência do medo com o risco objetivo de ser vitimizado*”<sup>31</sup>.

A Região Emilia-Romana representa um ponto de grande atração para organizações criminais, no que torna-se importante dirigir as ações também a este aspecto, sem contribuir com posições alarmistas. Existe, sobretudo, a difusão de um pânico social, cuja tendência é aumentar ainda mais se não for devidamente tutelado. Esta última alimenta-se, fundamentalmente, da atenção dirigida à criminalidade aparente ou da não percepção da tutela dos riscos de vitimização, fazendo crescer o sentimento de insegurança. Assim, as estratégias de prevenção integrada devem responder, ou, pelo menos, partir de uma consciência dessas duas formas atuais de manifestações delitivas e orientarem-se, portanto, a esses dois aspectos, para que não se tornem insuficientes e descompassadas, ainda mais em vista do potencial de abrangência das políticas de segurança que estão sendo implementadas.

Enfim, os objetivos do projeto<sup>32</sup> estão sendo realizados através das atividades descritas acima, e podem, então, ser elencados sinteticamente como:

---

<sup>31</sup> Idem, p. 18.

<sup>32</sup> SICUREZZA e Territorio. *La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di sicurezza*, Bologna, n. 15, 1994, p. 7.

- organização de um sistema permanente de monitoramento em condições de oferecer referências sobre a demanda social de segurança expressa pela comunidade regional;

- favorecimento da difusão de pesquisas científicas sobre as características objetivas e a evolução dos fenômenos de ilegalidade e criminalidade presentes na Região;

- colaboração ativa, dando a competência adequada aos administradores locais que pretenderem desenvolver iniciativas voltadas a melhorar as condições de segurança da comunidade e prevenir os comportamentos desviantes;

- promoção da formação sobre o “bem segurança” para os administradores públicos, aos operadores e ao sistema associativo;

- elaboração de uma proposta de lei ao Parlamento nacional que enfrente de maneira orgânica o problema do ressarcimento das vítimas de agressões;

- elaboração de uma proposta de lei regional para responder de maneira adequada à demanda de segurança na Região e, em particular, a construção de um centro de documentação e pesquisa para a segurança dos cidadãos e das cidadãs na luta contra a criminalidade, bem como a interseção de sustento às vítimas, reais ou potenciais, com referência à realidade da Região, e a sustentação de iniciativas locais no tema da segurança e da prevenção.

### **3.2 AS TESES DE FUNDO DAS POLÍTICAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA**

Aventurar-se na realização de um projeto tão complexo sem abandonar as inúmeras conquistas teóricas da Criminologia Crítica e da Sociologia

Jurídico-Penal constitui-se em um desafio ao qual estão dispostos, principalmente, os componentes do Comitê Científico de “*Città Sicure*”.

O posicionamento deste comitê é claro no que diz respeito aos avanços no tema da prevenção, uma vez que seus membros encontram-se cientes da prudência científica que deve caracterizar as pesquisas que se ocupam deste tema. No entanto, a urgência política do governo regional e a oportunidade ímpar de intervir, ainda que gradativamente, nas políticas de segurança de uma Região como a Emília-Romana, motivou os componentes do Comitê a tentarem superar os limites temporais que separam a pesquisa da política.

Além do descompasso temporal, sofre-se também, com diversos problemas epistemológicos nem sempre resolvidos e com uma freqüente divisão na literatura científica no tocante a avaliação das condições de segurança de um determinado território, necessária para um desenvolvimento coerente das políticas de prevenção.

### ***3.2.1 A CRIMINALIDADE DE RUA E O SENTIMENTO DE INSEGURANÇA***

Assim como a violência do sistema repressivo de justiça criminal é apenas uma parte do problema de violência estrutural que uma determinada sociedade pode experimentar<sup>33</sup>, a criminalidade de rua é, igualmente, apenas uma parte das condutas lesivas ao modo de viver urbano.

---

<sup>33</sup> Neste sentido: Alessandro BARATTA. Problemas sociales y percepción de la criminalidad. *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, Cali, Colombia, n. 9, 1989, p. 24, e também o artigo Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal, trad. da revisão alemã do original espanhol por Ana Lúcia Sabadell. Universidade de Saarland, Alemanha, 1993, p. 7.

O que diferencia a criminalidade de rua, considerada a criminalidade típica das camadas desfavorecidas de nossa sociedade, da criminalidade típica dos indivíduos provenientes das classes sociais mais elevadas (crimes do “colarinho branco”, delitos econômicos, criminalidade organizada, delitos ecológicos, corrupção e tantos outros) é a visibilidade que caracteriza a primeira, visibilidade esta entendida em relação ao impacto que produzem tais crimes na opinião pública<sup>34</sup>, e, conseqüentemente, na propagação do alarme social em torno das condições de segurança de um determinado território<sup>35</sup>.

Segundo Alessandro Baratta<sup>36</sup> e Eugênio Raul Zaffaroni<sup>37</sup>, a mídia é responsável em grande parte pela difusão da imagem do crime, vinculada ao estereótipo de criminoso presente no senso comum, que reafirma o pertencimento de classe dos sujeitos assim identificados, alimentando uma percepção distorcida e alarmista da criminalidade de rua<sup>38</sup>. Essa noção é verificada, inclusive, em face ao território que ocupam os desfavorecidos, onde a privacidade de que desfrutam é menor e, portanto, maior a visibilidade dos eventos socialmente reprováveis ali ocorridos.

---

<sup>34</sup> Vale a pena ressaltar que, segundo Alessandro BARATTA, a opinião pública que aparece nas sondagens estatísticas “*não é mais que a média das opiniões privadas dos cidadãos*”. Para ele, “*somente na comunicação política de base o cidadão cria uma opinião que pode ser classificada verdadeiramente como pública*”. (Filósofo..., op. cit., 1993, p. 18).

<sup>35</sup> “*Il panico sociale tende naturalmente a costruirsi ossessivamente intorno a ristrette topiche di pericolosità sociale: in primis la criminalità.*” (Massimo PAVARINI. Bisogni di sicurezza e funzioni di polizia. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n.5, 1992, p. 9).

<sup>36</sup> Filósofo..., op. cit., 1994, p. 14.

<sup>37</sup> *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires: Depalma, 1984, p. 32.

<sup>38</sup> Também sobre o papel da mídia na emergência de uma “sensação de insegurança”: Salvatore PALIDDA. *Quale polizia per la sicurezza*. *Nuova Polizia*, n. 7, 1994, p. 13.

Como o sistema penal, a atuação da mídia possui características de seletividade e fragmentação, associando freqüentemente a imagem da criminalidade à pobreza e voltando a atenção aos bairros “inseguros” (para utilizar o vocabulário das políticas atuais) somente em momentos de catástrofes naturais, tragédias coletivas ou para colocar luzes sobre delinqüentes que, eventualmente, dirigem suas ações “criminosas” a indivíduos pertencentes ao pequeno grupo dos garantidos ou protegidos (para dar um exemplo brasileiro, o seqüestro de empresários ou familiares destes). Em contrapartida, é muito difícil observar uma atuação potencialmente construtiva da mídia quando se trata de bairros pobres, alertando, por exemplo, sobre as condições precárias em que vivem seus habitantes. Com respeito ao poder sugestivo das telecomunicações na Itália e em outros países, Tullio Aymone aborda a atuação da mídia em suas transmissões dizendo que ela trata com “ênfase e emoção os temas ‘negativos’ e com linguagem protocolar os que são ‘positivos’”<sup>39</sup>.

O sentimento de insegurança das grandes cidades é reforçado pelo distanciamento dos cidadãos<sup>40</sup>, ou o que se pode chamar de “rompimento das

---

<sup>39</sup> Disagi e allarmismo urbano. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, 1995, p. 105.

<sup>40</sup> Em 1844, Friedrich Engels, ao observar os londrinos nas ruas, já falava da “pulverização dos seres humanos, postos uns ao lado dos outros sem qualquer sentimento de terem algo em comum” com as seguintes palavras: “A brutal indiferença e a insensibilidade do isolamento com que cada um se concentra em seus interesses privados aparece de modo mais chocante e perturbador na medida em que esses indivíduos estão amalgamados em espaços cada vez menores. Ainda que saibamos que essa solidão e esse egoísmo empobrecedor constituem um princípio básico da sociedade atual, em nenhum lugar esse princípio se manifesta tão desavergonhadamente e com tanta desenvoltura como aqui, na multidão da grande cidade”. (Leandro KONDER. *Um olhar filosófico sobre a cidade*. In: Robert Moses PECHMAN (Org). *Olhares sobre a cidade*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1994, p. 76.)

relações verticais de comunicação”, pelo abandono dos espaços sociais<sup>41</sup>, e pela desconfiança dos cidadãos, uns em relação aos outros e destes com as instituições oficiais, instituições que não tem se mostrado capazes de responder aos anseios da população de desfrutar uma maior qualidade de vida, idealizada através do conceito de segurança.

Um dos grandes parâmetros atuais de avaliação da qualidade de vida das áreas urbanas, entre outros, é a segurança que aproveitam os cidadãos nos territórios determinados<sup>42</sup>, e em Emilia-Romana, Pier Luigi Bersani, ainda na qualidade de presidente da Região, confirma a assertiva da seguinte maneira:

*Temos a nítida percepção de como os temas relacionados à segurança atendem de modo substancial, central, ao grau de civilidade de uma região, à qualidade da convivência e de desenvolvimento; por isso queremos que haja uma centralidade nova na nossa reflexão programática*<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Já referido no segundo capítulo quando se falou da autoreferencialidade: “*Sente-se inseguro porque abandonou os espaços e abandonou os espaços porque se sente inseguro*”.

O sentimento de segurança deve surgir onde as pessoas se conhecem, se encontram e ocupam pacificamente a cidade. (Nadia CATTOLI. Bologna: vivere insieme la città. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 6).

<sup>42</sup> Também Lolita ANIYAR DE CASTRO em seu artigo denominado *Notas para la discusión de un control social alternativo*, ao abordar especificamente a realidade latino-americana, orienta seu discurso, nesse sentido, da seguinte maneira: “*El sentimiento de inseguridad ciudadana ha sido reconocido por los expertos como de gran impacto en la calidad de vida, y en las actitudes de la comunidad hacia sus dirigentes.*” (s. r. t., p. 87).

Em relação à última afirmação do parágrafo reproduzido, é interessante notar também em Latino-América o posicionamento da comunidade em direção aos dirigentes, como se pode notar no caso europeu, no direcionamento das demandas por segurança. Não se quer, com isso, comparar acriticamente e intempestivamente as dimensões dessas duas realidades.

<sup>43</sup> Pier Luigi BERSANI. La politica regionale dell’Emilia-Romagna in tema di sicurezza. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 15, 1994, p. 5.

Costumeiramente, os dados utilizados para tal avaliação são procedentes de estatísticas judiciais e policiais sobre os delitos, desconsiderando-se a chamada “cifra oculta” da criminalidade, composta daqueles eventos que não são registrados ou finalizados, segundo a previsão do sistema penal, pelas instituições oficiais que se ocupam desta matéria<sup>44</sup>. Tomada tal direção, o grau de desvirtuamento de uma análise assim procedida desqualifica esse procedimento de avaliação quanto ao alcance das verificações, pois não são representativas do ponto de vista global das ocorrências de perturbações ou conflitos, que sobrevivem e fazem de seu habitat privilegiado as grandes concentrações urbanas. Esses locais, ditos privilegiados para essas ocorrências, o são, por razões bastante evidentes,

---

<sup>44</sup> Como bem lembra Vera Regina Pereira de ANDRADE, “(...) há várias décadas, a atenção dos criminólogos se viu atraída para um fenômeno que, num enfoque ainda não especificamente crítico do sistema penal, foi chamado de “cifra negra”, “cifra obscura” ou “zona obscura (dark number) da criminalidade, designando a defasagem que medeia entre a criminalidade real - isto é, as condutas criminalizáveis efetivamente praticadas - e a criminalidade estatística (oficialmente registrada)”.

Numa perspectiva crítica, o número representado nas estatísticas criminais a partir de várias fontes passou a representar, porém, um elemento importante na verificação da atuação do sistema penal em relação aos seus diferentes destinatários, juntamente com a análise do que se conhece como criminalidade de “colarinho branco”, demonstrando a lógica do controle social. Nesse sentido, acrescenta a autora supracitada, definindo ainda melhor o alcance ou os limites deste fenômeno: “(...) as estatísticas criminais possibilitaram também a conclusão de que a cifra negra varia em razão da classe de estatística (policial, judicial, ou penitenciária): nem todo delito cometido é perseguido, nem todo delito perseguido é registrado; nem todo delito registrado é averiguado pela polícia, nem todo delito averiguado é denunciado; nem toda denúncia é recebida; nem todo recebimento termina em condenação”. (*Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina, p. 402 - 404).

pela coexistência de múltiplos sujeitos, costumes, tradições e formas de vida associativas, qualificadas, portanto, como heterogêneas e, por essa profusão de diversidade, difíceis de gerir.

Construído dessa forma, o apanhado de informações que conduzem a opinião pública instiga o alarme social em torno do risco da criminalidade, no que ele vai se configurar num dos componentes principais do quadro das novas demandas por segurança.

Na verdade, é impossível estabelecer com precisão quais são as condições de segurança de um determinado território, ou, no caso, de uma determinada Região. O próprio conceito de segurança é um conceito ambíguo que está solto e não pode ser assumido como um dado ontológico objetivo, assim como também é ambíguo o conceito de insegurança<sup>45</sup>.

O modelo epistemológico assumido pelo Comitê Científico do Projeto “*Città Sicure*” refuta simplificações, e, portanto, o que está sendo feito é a comparação dos dados de diversas fontes que produzem as estatísticas da criminalidade, dando uma atenção especial às pesquisas vitimológicas. Não se desconsidera, no entanto, a ambigüidade contida nesses dados de estatística criminal.

Apesar de todas as dificuldades, que não são só estas, alguns dados sobre uma parte dos fatos criminais podem ser conhecidos:

*Podemos saber quantos crimes foram denunciados pelas vítimas, ou de quantos e quais crimes os cidadãos se lembram de terem sido vítimas em um determinado período; ou quantos crimes vieram, de qualquer maneira, ao conhecimento das forças de*

---

<sup>45</sup> Conforme Massimo PAVARINI, entrevista em 23/03/96 e Introduzione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, settembre/ottobre, 1995, p. 6.

*polícia; ou ainda por quantos crimes foi instaurada a ação penal*<sup>46</sup>.

Os dados são importantes, mas não demonstram ainda a criminalidade real, e sim a criminalidade aparente: *“Estas dificuldades não devem induzir a um ceticismo criminológico, como se nos deparássemos com uma realidade que não pode ser conhecida ontologicamente. Devemos somente nos convencer de nos armarmos de santa paciência e de extrema prudência”*<sup>47</sup>.

Deve-se, além disso, considerar, para cada tipo de ilegalidade, as diferenças de sexo, idade, renda, lugar, cultura, e outros aspectos da população, para poder desenhar um verdadeiro mapa dos riscos. Não são tomados como sérios os dados que ignoram essas diferenças. Tudo isso torna a pesquisa complexa e inviabiliza respostas definitivas, mas é o preço que se paga pelo conhecimento de um fenômeno tão complexo.

Dentro das possibilidades das pesquisas desenvolvidas pode-se, ainda assim, arriscar algumas afirmações como as de Massimo Pavarini, quando diz que a Região Emilia-Romana é excelente do ponto de vista da qualidade de vida que oferece, em relação a outras cidades italianas<sup>48</sup>, que apresenta taxas de criminalidade relativamente baixas e que é ainda um território relativamente seguro<sup>49</sup>. Isso não quer dizer que não existam problemas sociais, situações de risco, processos de degradação social, embora eles se apresentem de forma limitada. Nem mesmo se poderia afirmar que essas situações, mais significativas em algumas parcelas do território, não venham a

---

<sup>46</sup> Idem, p. 7.

<sup>47</sup> Idem, ibidem.

<sup>48</sup> Punto e a capo. *Progetto Cittàsicure*. anno 1, n. 2, maggio/giugno 1995, p. 1.

<sup>49</sup> Entrevista em 23/03/96.

aumentar se não forem contornadas. Principalmente o sentimento de insegurança tende a aumentar se permanecer ignorado.

Outras informações são de que, na Itália e na Região estudada, nos últimos 25 anos, verificou-se um aumento dos crimes, tanto contra o patrimônio, quanto contra as pessoas. Isso ocorreu em dois momentos sucessivos: um na primeira metade dos anos setenta e outro, da segunda metade dos anos oitenta até o início dos anos noventa. Os dados que demonstram esse crescimento são obtidos da estatística criminal (judiciária, da polícia, das pesquisas de vitimização) e retratam a criminalidade de natureza predatória, não sendo significativos para o andamento da criminalidade na sua totalidade, desconsiderando-se, inclusive, a parcela de responsabilidade da cifra oculta<sup>50</sup>.

A observação dos dados relativos a alguns delitos (homicídios, furtos e roubos) mostra que a Região Emilia-Romana está ainda em uma posição inferior, considerando-se a média nacional e em posição intermediária se comparada com a Itália setentrional. A situação muda se a análise se volta aos roubos a bancos, onde a riqueza da Região traduz-se num sensível aumento do risco da criminalidade predatória. Assim, nessa última perspectiva, a Região passa a representar a maior taxa de criminalidade predatória do nordeste italiano e o sétimo lugar em riquezas subtraídas nos roubos a bancos<sup>51</sup>.

Nas cidades maiores, o crescimento das taxas de homicídios, furtos e roubos é muito diferente se comparadas às taxas de cidades menores. A frequência dos homicídios (tentados e consumados), furtos e roubos em 1993,

---

<sup>50</sup> Massimo PAVARINI. *Introduzione*, op. cit., 1995, p. 11 e 12.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 13.

por exemplo, foi mais que o dobro nas capitais de Província do que nas outras cidades<sup>52</sup>.

Contudo, não se pode tomar como uma manifestação espontânea das pessoas o medo da criminalidade, até porque a insegurança em torno dela é produzida por uma construção social no interior da qual o risco efetivo da criminalidade pode ter um papel determinante, mas não exclusivo<sup>53</sup>. Como diz Pavarini:

*(...) o medo nasce de outras coisas ou diversamente nasce se é construído; pode terminar por simplificar-se por medo da diversidade, do inimigo interno, de relações sociais que se tornam mais hostis, de uma percepção de estranheza das relações sociais, de uma redução da comunicação social, de uma não frutificação do fluxo comunicativo entre os sujeitos, sociedade civil, instituições... Tudo isso é verdade, mas não parece ser diretamente imputável ao fenômeno criminal ou à periculosidade objetiva da criminalidade<sup>54</sup>.*

Um dado importantíssimo surge quando, tomando-se a sério o medo da criminalidade que as pessoas dizem ter, verifica-se a diferença na percepção dessas pessoas quanto à segurança da Região. Há, portanto, que se fazer uma distinção entre o medo abstrato do medo em concreto da criminalidade, entre segurança/insegurança objetiva e subjetiva<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Idem, p. 14.

<sup>53</sup> QUADERNI di Cittàsicure. *Tesi di fondo per una politica della sicurezza nella Regione Emilia-Romagna*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 11.

<sup>54</sup> Entrevista em 23/03/96.

<sup>55</sup> Pode ser útil para essa distinção a repartição feita por Luiz Eduardo SOARES entre a dimensão objetiva e a dimensão subjetiva da violência. Como dimensão objetiva definiu-se “aquela em que os crimes, os delitos ocorrem”, e como dimensão subjetiva “aquela em que as fantasias, o imaginário coletivo, as sensibilidades, a afetividade humana, as paixões são mobilizadas, são estimuladas concorrendo para que o fenômeno da violência, na sua unidade, apareça dessa

A compreensão da distinção entre medo abstrato e medo em concreto vai determinar a medida em que o cidadão, por mais medo que afirme ter, modifica a sua atitude em relação ao ambiente “pleno de perigos” que ele concebe: “(...) isto é, se a afirmação genérica de temer o risco da criminalidade vem acompanhada ou não de condutas de vida, de comportamentos e de opiniões que são congruentes ou não com o grau de medo ‘abstratamente’ manifestado”<sup>56</sup>.

Através das pesquisas descobriu-se que bem poucas pessoas da Região Emilia-Romana modificaram a própria conduta em razão do risco criminal. A situação é, portanto, paradoxal: os cidadãos afirmam que têm muito medo em termos abstratos, mas sobre o plano concreto pensam que não podem ser vítimas da criminalidade, ou que esta possa raramente atingi-los. Observa-se essa mudança enquanto as perguntas das pesquisas de vitimização vão ficando mais específicas no que diz respeito ao bairro em que vivem, às situações materiais e àquilo que poderá lhes ocorrer. Logo, sobre o plano da conduta, comportam-se como se vivessem em uma cidade muito tranqüila<sup>57</sup>.

Esse tipo de pesquisa foi realizado alguns anos atrás em Saarbrücken, na Alemanha, sob a coordenação de Alessandro Baratta, compartilhando os mesmos resultados gerais. Naquela pesquisa foi possível identificar uma diferenciação entre o medo genérico e a probabilidade efetiva do sujeito ser

---

*forma multifacetada e integrada*”. (Produção, disseminação e democratização das informações sobre a criminalidade. In: RAMOS, Silvia. *Mídia & violência urbana*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 1994, p. 153).

<sup>56</sup> De acordo com PAVARINI, as pessoas são capazes de pedir pena de morte também para os ladrões e não se preocupam em colocar uma tranca a mais na porta de casa. (*Introduzione*, op. cit., 1995, p. 8).

<sup>57</sup> Entrevista em 23/03/96.

vitimizado no próprio bairro ou casa (medo específico): “O sentimento genérico de medo é desproporcionalmente maior que o medo de tornar-se concretamente objeto de uma ação criminal”<sup>58</sup>.

Ainda segundo o autor supracitado, outras investigações confirmam que “(...) o medo da criminalidade não parece ser influenciado pela experiência real vivida pelos entrevistados”, e, portanto, que “(...) o medo genérico da criminalidade aumenta quanto mais vaga é a noção que os entrevistados têm da criminalidade e quanto mais esta noção está afastada das situações reais em que vivem”<sup>59</sup>.

Para Pier Luigi Bersani, o sentimento de insegurança é identificado com presenças desconhecidas na cidade<sup>60</sup>, demonstrando que os habitantes reagem frente ao desconhecido, ao novo e inesperado. Podem, inclusive identificar nos imigrantes a maioria dos aspectos negativos da realidade bolonhesa<sup>61</sup>.

O mesmo fenômeno ocorre com tantos outros medos do desconhecido. Não fosse a criminalidade, o medo seria transferido para outra esfera de incertezas. O que ocorre é uma substituição ou sobreposição de medos, que

---

<sup>58</sup> *Filósofo...*, op. cit., 1994, p. 16.

Ainda sobre medo genérico e medo específico e os resultados da pesquisa empírica em Saarbrücken: entrevista de Alessandro BARATTA no livro *Qué Pasa en la criminología moderna*, de Mauricio MARTINEZ. Bogotá: Temis, 1990, p. 161.

<sup>59</sup> *Filósofo...*, op. cit., 1994, p. 16. No mesmo sentido, em relação aos idosos: EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. Le Forum S&D. *Urban safety and the elderly*. Saint Denis: NICOLAS, 1995 p. 22.

<sup>60</sup> PROGETTO Cittàsicure, anno 1, n. 1, marzo/aprile, 1995, p. 1.

<sup>61</sup> Salvatore PALIDDA. La sicurezza nelle grandi città. *Nuova Polizia* n. 2, 1995, p. 23.

Um exemplo dessa associação pode ser encontrado no artigo Droga, quanto mi costi. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 1, 1995, p. 4, onde se vincula o aumento da presença de imigrantes ao crescimento dos crimes contra o patrimônio em Bolonha nos últimos três anos.

podem também se alternar, e que se agitam conforme o movimento das sociedades na onda das mudanças.

A lógica das respostas verificadas nas pesquisas é a mesma lógica da alienação<sup>62</sup>, do isolamento das pessoas “amedrontadas” nas grandes metrópoles. Não que em Emília-Romana existam grandes metrópoles, mas a expectativa de qualidade de vida faz com que, também em pequenos municípios, haja uma percepção indicando a depreciação dos seus territórios devido ao problema da segurança.

Os mal-estares sociais são atribuídos à presença do desvio criminal, onde o medo vai se associar à criminalidade por via simbólica. Conforme explica Massimo Pavarini, atrás da palavra insegurança estão localizados todos os incômodos, as dificuldades, as mudanças sociais, políticas e todas as transformações profundas que uma sociedade assume:

*(...) tudo se produz sobre o plano psicológico, como dificuldade de compreender a realidade com uma lógica antiga; tudo isso conduziu a uma desorientação, a um sofrimento social que terminou por mostrar-se como se fosse medo da criminalidade, o que é muito diferente da criminalidade (...)*<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> “(...) perda da própria identidade individual ou coletiva, relacionada com uma situação negativa de dependência ou de falta de autonomia.” (Cesare PIANCIOLA. *Alienação*. In: Norberto BOBBIO et al. *Dicionário de política*, Brasília: UNB, 1993, p. 20).

<sup>63</sup> Entrevista em 23/03/96.

Quanto a essa temática, HASSEMER também distingue medo da criminalidade da própria criminalidade com as seguintes palavras: “*Criminalidade e medo do crime não são como a coisa e sua imagem no espelho. Sentimentos de ameaça e insegurança não são meros reflexos de ameaças reais, mas também consequência de circunstâncias da des-solidarização e intranquilidade sociais*”.

Ele adverte ainda que é o sentir-se ameaçado da população que determina as políticas de segurança pública, e acrescenta: “(...) não existe a mais remota relação causal entre ameaça e

Para ele a criminalidade é um tópico clássico do Estado Social, no qual diversos fenômenos heterogêneos tidos como perigosos são agrupados como risco social em torno desse conceito.

A percepção subjetiva da insegurança, segundo opinião dos diretores do projeto, não se funda no aumento do risco social efetivo<sup>64</sup>, e a preocupação quanto à reação das pessoas está exatamente no aumento da sensação de insegurança que superestima o risco objetivo. Eles verificaram empiricamente que não é necessária a coincidência entre segurança objetiva e subjetiva, ou seja, que aqueles que normalmente estão mais expostos ao risco criminal e, portanto, mais inseguros objetivamente, não necessariamente são aqueles que se sentem mais inseguros e vice-versa<sup>65</sup>.

Em razão dessa diferença, o que se tem buscado é a sua compreensão e a discussão livre de componentes emotivos sobre as condições de segurança da Região, incidindo, por fim, tanto sobre as variáveis do risco quanto sobre o imaginário coletivo, ainda que seja decisiva a consideração de que: “(...) onde há mais segurança subjetiva há também mais segurança objetiva, enquanto o inverso não é verdadeiro”<sup>66</sup>.

---

*sentimento de ameaça, pelo contrário: há mais medo do crime entre grupos sociais onde a probabilidade de ser sua vítima é mais remota. A recíproca também é verdadeira.” (Três temas... op. cit., 1993, p. 73).*

<sup>64</sup> Cosimo BRACCESI. Nota introduttiva, e Massimo PAVARINI. Bisogni di sicurezza e funzioni di polizia. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 5, 1992, p. 4 e 9.

<sup>65</sup> Massimo PAVARINI, entrevista em 23/03/96 e QUADERNI di Cittàsicure, anno 1, n. 3, 1995, p. 19.

<sup>66</sup> Massimo PAVARINI. *Bisogni...*, op. cit., 1992, p. 4.

### **3.2.2 SISTEMA PENAL, POLÍTICA CRIMINAL E OUTRAS POLÍTICAS**

*Crime, sistema punitivo, percepção de risco e medo da criminalidade são noções que fazem parte de um contexto cultural das vidas cotidianas. Verdadeiras políticas públicas de prevenção serão as que favorecerem o desenvolvimento de contextos culturais nos quais a temática do crime e a do risco tenham um lugar diverso daquele que têm na atualidade<sup>67</sup>.*

A Criminologia Positivista tomava como consensual a interpretação da sociedade como um bem a ser preservado e o desvio criminal como um mal a ser expurgado. A política criminal, nesse sentido, aparecia como “*legítima e necessária reação da sociedade para a tutela e a afirmação dos valores sobre os quais se baseia o consenso da maioria*”<sup>68</sup>. Dessa forma, o sistema repressivo se legitimou como defesa social, através de uma ideologia que exerceu a função de justificar o controle social em geral, e aquele repressivo em particular, para que a sociedade se defendesse do crime. Essa perspectiva foi superada pela Criminologia Crítica, com sua política criminal alternativa e hoje se encontra diante de um novo modelo, que excede os termos de política criminal.

As estratégias de governo para uma segurança urbana, em termos democráticos não repressivos, na visão de Massimo Pavarini<sup>69</sup>, pertencem à cultura da Criminologia Crítica. No seu convencimento, a Criminologia é uma ciência que não existe somente numa dimensão de reflexão acadêmica, pois cada teoria criminológica se traduz, de alguma forma, em uma política

---

<sup>67</sup> Alessandro BARATTA. *Filósofo...*, op. cit., 1994, p. 19.

<sup>68</sup> Massimo PAVARINI. *Control y dominación*. México: Siglo Veintiuno, 1988, p. 49.

<sup>69</sup> Entrevista em 23/03/96.

criminal. Não se trata, pois, de teorizar no vazio, e sim de encontrar sua imagem refletida nas produções de política. Isso vale para as tendências abolicionistas e as intenções de seus representantes de que elas fossem reflexões voltadas a produzir uma política abolicionista; para as teorias reducionistas, ou do Direito Penal Mínimo, e as projeções de políticas garantidoras, entre outras.

A Criminologia, portanto, é sempre partidária, e não uma ciência neutra. Nas palavras do autor supracitado: *“Quando existiu essa ciência neutra, era simplesmente com o fim de acertá-la para servir a alguns interesses e, portanto, acredito que todos nós, ex-jovens de 68, no momento em que fazemos Criminologia, confessamos de que lado estamos”*<sup>70</sup>.

As políticas criminais da atualidade que produzem mais impacto permanecem direcionadas ao controle social de tipo penal. Elas estão representadas por questões que alternam basicamente a penalização e a despenalização. Em contrapartida, as novas políticas de prevenção desviam-se da ilusão do primado da lei penal (embora existam projetos no sentido de estabelecer uma ordem jurídica condizente com as novas perspectivas, mas que não ocupam o lugar central das políticas integradas, nem recaem exclusivamente sobre a esfera penal), procurando firmar a atenção sobre estratégias políticas, sociais, culturais e econômicas, que possibilitem responder às necessidades de segurança da sociedade, e que possam ser utilizadas no futuro.

*Isso significa que a questão da afirmação histórica de uma redução do direito penal não possa ser perseguida unicamente através de um direito penal mínimo ‘nos códigos’, mas sobretudo*

---

<sup>70</sup> Idem.

*na determinação das condições para uma justiça penal mínima  
'nos fatos'»<sup>71</sup>.*

Essa posição adquire relevo no momento em que se pretende trabalhar com as novas demandas por segurança, considerando-se sempre as diferentes reações da população em relação à criminalidade ou ao risco de vitimização, fortemente vinculados ao sentimento de insegurança.

No momento em que as pessoas se sentem inseguras, manifestam sua insegurança reclamando da oferta pública, na maioria das vezes relacionada ao modo de “resolução” dos conflitos típico do Direito Penal - mais recursos para a polícia, mais repressão e legislações severas. Outras vezes elas reivindicam um espaço privado para suprir as falhas da resposta pública.

Quanto ao primeiro aspecto, é natural que o reflexo da insegurança seja uma demanda no sentido de satisfazer essa necessidade. O perigo está em hipervalorizar as ações repressivas, como pretendem os movimentos de cunho autoritário conhecidos como Movimentos de Lei e Ordem<sup>72</sup>, que apelam para o recrudescimento dos mecanismos penais de controle, alardeando sobre o aumento da criminalidade, descumprimento da lei pelos cidadãos

---

<sup>71</sup> Massimo PAVARINI. *Produrre le condizioni materiali della sicurezza. Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 3, 1994, p. 16.

<sup>72</sup> Segundo Vera Regina Pereira de ANDRADE, esses movimentos, que ela chama de “*contra-reforma ressocializadora*”, “*(...) respondem ao problema da criminalidade violenta, seja individual ou organizada e da “segurança pública (“alarme da criminalidade”), especialmente nos grandes centros urbanos, com a demanda pela radicalização repressiva. Que vai, se acrescente, desde um incremento do discurso da retribuição e prevenção geral negativa (aumento do quantum das penas, restrição de garantias processuais, maximização do aparelho policial, etc.) até o apelo à prevenção especial negativa (neutralização e incapacitação dos criminosos mediante prisão de segurança máxima, prisão perpétua e pena de morte, onde inexistem).*” (*Dogmática penal...*, op. cit., 1994, p. 448).

desrespeitosos e sobre os “avanços do inimigo interno”. Busca-se o aumento de recursos repressivos na ilusão de que estes, de maneira ainda mais requintada, consigam resolver problemas irresolúveis através do remédio, ou veneno, do Direito Penal, alimentando falsas esperanças na população de que com tais recursos os problemas sejam eliminados, quando se sabe que nem com estes ou com outros recursos isso possa acontecer, dado que a criminalidade continuará existindo<sup>73</sup>.

Em relação à questão específica do inimigo interno, Massimo Pavarini manifesta-se dizendo que:

*Não se pode entrar na lógica simplista do inimigo interno, não queremos vencer nenhum inimigo interno porque duvidamos que exista um; existem as complexidades dos problemas que podem ser enfrentados reduzindo a intervenção penal, se não abolindo-a sob alguns aspectos, reduzindo as intervenções puramente reativas sobre as situações através de intervenções culturais e preventivas que, segundo nós mesmos, refletem vantagens sobre a qualidade da vida da cidade, pois o tema da segurança é um alibi para falar da qualidade da vida das metrópoles<sup>74</sup>.*

Os problemas com que se trabalha podem ser complexos, mas quanto mais são estudados e relativizados, tanto mais abrem espaços na política. Quando são evitadas generalizações, pode-se discutir a respeito, e se há a possibilidade de intervenção os problemas vão se tornando solúveis. Assim, o

---

<sup>73</sup> “Sempre foi uma marcante característica do pensamento autoritário (...) acalantar a população com a cantiga da “sociedade isenta do crime”. O reverso da medalha (...) consiste na obstinação em produzir esta “purificação da sociedade” mediante iterativos arrochos dos parafusos do controle social (que não terão fim, já que a meta jamais será alcançada)”. (Winfried HASSEMER. *Três temas...* op. cit., 1993, p. 78).

<sup>74</sup> Entrevista em 23/03/96.

que se pretende é a compreensão dos fenômenos criminais difundidos na realidade específica regional, para que se possa reduzir a sua agressividade.

Segundo Pavarini, parte-se de uma realidade italiana sobre a qual no plano empírico não se sabia nada<sup>75</sup>, e hoje se tenta construir um quadro de referência da criminalidade. Para ele nenhum dos participantes do projeto se ilude em construir uma cidade segura, assim como fazendo política criminal ninguém se ilude em vencer a criminalidade: *“Estas são duas hipóteses utópicas e ingênuas, o problema é que se pode deixar mais segura uma cidade ou pode-se deixá-la mais insegura”*<sup>76</sup>.

A questão da segurança na Itália, ainda, está inserida numa crise política e econômica. Diante destas e de outras crises, corre-se o risco de que as demandas por segurança venham a ser entendidas como necessidade de uma “nova legalidade”, realizável por meio dos aparatos repressivos do sistema penal.

Ainda que fosse projetada uma alternativa aos recursos repressivos e se desenvolvesse um processo de contração do sistema de justiça criminal, através de reformas, essa solução permaneceria inadequada como potencializadora de um novo processo “seguritário”. Essa medida não seria suficiente para produzir transformações significativas na redefinição das fronteiras sociais da legalidade<sup>77</sup>. Por isso as novas políticas estão propensas a conjugar esforços e incidir não somente do ponto de vista jurídico formal.

Em relação à suplência das condições de segurança realizada pela oferta não pública ou não institucional, observou-se na Itália, nos últimos

---

<sup>75</sup> “ - Então qualquer um que se levantasse pela manhã podia dizer o que queria. Vai você verificar o que é verdade e o que não é! Não havia nenhuma verificação empírica”. (Idem).

<sup>76</sup> Idem.

anos, uma progressão que pode perfeitamente alcançar a oferta pública. Esse aumento é determinado por processos sociais complexos.

O primeiro deles seria o aumento quantitativo e qualitativo da percepção das situações de risco, excedendo as possibilidades de resposta pelas vias tradicionais. O segundo seria a tentação de dar respostas à insegurança através da militarização. Por último, a visualização da segurança como um negócio. Isso conduz ao que Pavarini denominou “*refeudalização do bem social segurança*”, onde cada um, em razão do lugar que ocupa no mercado, tornar-se-á mais ou menos protegido, ou mais ou menos desprotegido<sup>78</sup>.

Segundo a ótica privatista neo-liberal, a partir do momento em que o Estado não tem mais condições de atender as demandas sociais por segurança, a sociedade civil assume a posição de provedora, regulando a questão da segurança conforme as leis do mercado. Essa tendência, que não é exclusiva para a realidade italiana, prejudica a condição de bem público da segurança - suprindo toda a demanda e distribuído-se de maneira uniforme entre os seus destinatários - no que ela passa a ser um bem escasso a ser desfrutado por aqueles que dispõem de facilidades econômicas, deixando vulneráveis os demais<sup>79</sup>.

A segurança também pode ser revertida em mercadoria política, onde se troca o consenso eleitoral por uma representação simbólica de segurança

---

<sup>77</sup> QUADERNI di Cittàsicure, op. cit., 1995, p. 13.

<sup>78</sup> *Bisogni...*, op. cit., 1992, p. 9.

<sup>79</sup> Além das desigualdades sociais acentuadas pela oferta privada de segurança, HASSEMER também alerta para outras conseqüências da privatização deste campo, que considera o “*cerne do Estado*”, como a perda da sujeição à lei, da proteção dos Direitos Humanos e do controle do Estado de Direito no combate ao crime. (*Três temas...* op. cit. 1993, p. 77).

através de mais penalidade. Assim, enquanto a segurança material é oferecida pela esfera privada, a oferta simbólica é promovida pelos recursos penais, públicos por natureza<sup>80</sup>.

As novas estratégias de segurança apontam para a resolução dos problemas a partir dos próprios cidadãos, sem que isso represente uma “mercificação” da segurança. Eles devem estar em condições de se reapropriarem da gestão deste bem, contestando o monopólio estatal na medida em que se tornam sujeitos ativos, capazes de resolver seus próprios problemas de segurança<sup>81</sup>, guarnecidos por mecanismos estatais com influência local. Não se trata, porém, de preencher os espaços ociosos deixados pelas instituições, e sim de envolvê-los em uma estratégia conjunta, privilegiando as ações de caráter preventivo.

Conjugando a observação sobre o sentimento de insegurança e os recursos que estão sendo desenvolvidos para atender às demandas sociais por segurança, vale a pena ressaltar que existe uma diferenciação cultural até em uma Região que poderia ser chamada de homogênea (a Região Emilia-Romana). As formas de introjeção dos conceitos e as percepções são muito variadas: “(...) *opinião pública e alarme social são indicadores concretos e primários de experiências vividas materialmente, mas também de conhecimentos, crenças, preconceitos, ideologias, simbologias, próprios de uma cultura*”<sup>82</sup>.

No interior dos mesmos modelos culturais dominantes coexistem posições contraditórias entre uma maior demanda por punição,

---

<sup>80</sup> QUADERNI di Cittàsicure, op. cit., 1995, p. 10.

<sup>81</sup> Idem, p. 13.

<sup>82</sup> Tullio AYMONE. Disagi e allarmismo urbano. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, settembre/ottobre, 1995, p. 102.

comportamentos alarmistas e forte introjeção de estereótipos (suspensa entre o bom senso e o senso comum) e uma boa disposição para intervenções reformadoras, não alarmistas e não punitivas. Essa precária e contraditória divergência de expressões induz a considerar que não fazem parte de modelos culturais coerentes e profundamente interiorizados<sup>83</sup>.

Passando-se do nível abstrato das representações ao nível concreto, observam-se, em geral, comportamentos menos alarmantes. Eles podem ser analisados sob três aspectos: o medo da criminalidade, os comportamentos para evitá-la e o pedido por sanções.

No caso particular da Região estudada, os resultados de recentes pesquisas indicam que, o fato do cidadão ter sido vítima recentemente de um crime não determina um medo maior da criminalidade, em termos abstratos e concretos; induz, de modo muito limitado, a comportamentos de auto-proteção e não está associado a tendências mais punitivas<sup>84</sup>.

Entre os habitantes da Região, observa-se um alto grau de emotividade no tocante a certas imagens, reações irracionais e episódicas maiores que uma verdadeira interiorização das mesmas, representando um rico campo de recursos políticos para organização do consenso<sup>85</sup>.

### **3.2.3 A ATENÇÃO SOBRE AS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS**

A temática da segurança está inserida num contexto abrangente, mas encontra-se dirigida às menores parcelas do território regional. A cidade é uma das parcelas territoriais mais próxima dos cidadãos, representando o ponto chave para as intervenções preventivas.

---

<sup>83</sup> Massimo PAVARINI. *Introduzione*, op. cit., 1995, p. 15.

<sup>84</sup> Idem, *ibidem*.

O Projeto “*Città Sicure*”, no entanto, é um projeto regional, e na Itália, a relação entre a Região e as cidades é de autonomia recíproca e não uma relação hierárquica. Nesse sentido, ele está se desenvolvendo de modo a favorecer as ações dos governos locais, servindo como ponto de referência aos mesmos, recolhendo informações sobre as realidades singulares, bem como sobre estratégias desenvolvidas em outros países. Também com esse propósito foi constituída a Sessão Italiana do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, representando um lugar onde, também no nível nacional, as cidades interessadas na temática da segurança e os prefeitos bombardeados por demandas de segurança encontrassem um ponto de coordenação<sup>86</sup>.

Além disso, o projeto político que sustenta “*Città Sicure*” manifesta-se favoravelmente a uma ampla descentralização administrativa: “(...) a questão da segurança urbana pode encontrar uma perspectiva diferente no interior do processo de descentrelização administrativa de funções e competências para o governo da segurança no nível local”<sup>87</sup>. Essa descentralização estaria voltada na direção de um novo regionalismo, nos limites da hipótese federativa de estado, onde os prefeitos possam assumir a condição de referente político-institucional das exigências de segurança<sup>88</sup>.

A Itália vive hoje um momento de transição política. No momento em que os prefeitos passaram a ser eleitos pelo critério direto, acentuou-se o interesse de incumbi-los também de tarefas relativas à segurança dos cidadãos, como dissemos anteriormente. Houve um processo de maior identificação entre prefeitos e sociedade civil, onde os primeiros se tornaram

---

<sup>85</sup> Idem, ibidem.

<sup>86</sup> Entrevista concedida por Cosimo BRACCESI em 22/03/96.

<sup>87</sup> QUADERNI di Cittàsicure, anno 1, n. 3, 1995, p. 14.

de fato as figuras que representam a ligação direta de adesão entre cidadãos e instituições. Muitos problemas da administração local coincidem com os problemas de segurança, e as ações políticas e administrativas traduzem-se também na produção material e simbólica de segurança/insegurança. Além disso, se as demandas de segurança não encontrarem um interlocutor próximo, a tendência é a sua auto-alimentação, produzindo cada vez mais alarme social<sup>89</sup>.

Na opinião do Comitê Científico, a produção de estratégias de segurança não pode estar circunscrita apenas no nível local, ainda que as demandas de segurança sejam dirigidas a esses administradores, principalmente depois que eles passaram a ser eleitos democraticamente<sup>90</sup>.

Admite-se que uma política preventiva concebida a globalmente, dos governos centrais, seria inadequada por não compreender exatamente a situação de seus destinatários. No nível local não seria possível exaurir todas as hipóteses de prevenção, visto que precisam estar localizadas no interior de uma política mais abrangente de segurança, capaz de coordenar, financiar, corrigir, indicar e avaliar estratégias<sup>91</sup>. Através de ações dirigidas a territórios específicos, os problemas a serem enfrentados poderiam apenas deslocar-se para outras áreas onde não existem programas dessa ordem, o que não significa resolvê-los, e sim transplantá-los.

---

<sup>88</sup> Entrevista concedida por Massimo PAVARINI em 23/03/96.

<sup>89</sup> QUADERNI di Cittàsicure, op. cit. 1995, p. 6.

<sup>90</sup> Massimo PAVARINI. Bisogni di sicurezza e governo del territorio. Rischi ed emergenze nella valutazione dei sindaci in Emilia-Romagna. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, settembre/ottobre, 1995, p. 80.

<sup>91</sup> QUADERNI di Cittàsicure, op. cit., 1995, p.19.

Diante dessa nova realidade, o papel dos administradores locais não é dirigir, mas favorecer um processo que conduza a um conhecimento sistemático dos territórios e a ações coordenadas de prevenção<sup>92</sup>. A segurança não é nem deve ser de competência exclusiva dos prefeitos, mas eles devem se colocar como receptores das demandas nesse sentido e interlocutores delas com relação às outras instituições de controle social.

*“A palavra de ordem que deve qualificar o projeto ‘Città Sicure’ é, então, a explicitação inequívoca de uma vontade de responsabilização dos governos locais pelo problema da segurança”<sup>93</sup>.*

Toda essa atenção aos governos locais deve-se ao fato de que, é na esfera local que surgem os problemas relacionados ao modo de viver urbano, e é nessa mesma esfera que devem ser dadas as respostas. Portanto, as ações preventivas só poderão desfrutar de um espaço adequado se forem centradas nessas parcelas do território.

### **3.2.4 A NOVA PREVENÇÃO COMO PREVENÇÃO INTEGRADA**

As políticas voltadas ao governo da segurança são declinadas exatamente de políticas de nova prevenção. O projeto “*Città Sicure*” nasce no interior dessa nova cultura, ocupando-se de reflexões teóricas críticas, buscando a compreensão de seus movimentos.

Sob essa etiqueta, como vimos no primeiro capítulo, certamente coexistem posições muito diferentes quanto ao que venham a ser tais estratégias, e que coisa se possa dizer da prevenção para que ela deva

---

<sup>92</sup> Segundo Tullio AYMONE estas últimas são: polícia, operadores sociais, públicos, associações e voluntariado. (Appunti a Torino. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 7, marzo/aprile, 1996, p. 7).

<sup>93</sup> QUADERNI di Cittàsicure, op. cit., 1995, p. 16.

chamar-se nova<sup>94</sup>. Existem, porém, pontos comuns entre as diversas políticas. O primeiro deles traduz-se no seguinte questionamento: “(...) *como governar o tema da segurança sem recorrer à repressão*”<sup>95</sup>. Outro ponto comum a quase todas as políticas é idéia de resolver os conflitos nas menores esferas administrativas dos territórios, embora atreladas a uma coordenação supra-local, além de envolver os cidadãos. Falar de nova prevenção, portanto, significa falar de formas de socialização da segurança.

Ela é definida internacionalmente como: “(...) *aquela que, nos fatos, demonstra-se capaz de reduzir a freqüência de determinados comportamentos indesejados, nem sempre e necessariamente definidos como criminais, recorrendo a soluções diversas daquelas oferecidas pelo sistema da justiça penal*”<sup>96</sup>. Os elementos qualificadores são, portanto: a redução da criminalidade e de outros comportamentos indesejados, a busca de recursos externos ao sistema penal - elemento negativo - e a verificabilidade empírica da ação preventiva, sendo este o elemento original dessa noção de prevenção<sup>97</sup>.

Dentro dessa aventura intelectual sobre uma política voltada à prevenção, os componentes de “*Città Sicure*” aderiram ao projeto com muitas reservas, desconfianças e, portanto, de maneira crítica. Partiu-se de uma realidade que não experimentava novas políticas de prevenção nos últimos vinte ou trinta anos, aceitando-se verificar o alcance dessa nova linguagem, sem, contudo, esquecer que atrás da etiqueta “*Nova Prevenção*” existem

---

<sup>94</sup> Massimo PAVARINI, entrevista em 23/03/96.

<sup>95</sup> QUADERNI di Cittàsicure, op. cit., 1995, p. 16.

<sup>96</sup> Idem, ibidem.

<sup>97</sup> Massimo PAVARINI. Il progetto sperimentale di ricerca-azione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996, p. 29.

posições mais ou menos aceitáveis, e que dar adjetivos novos à prevenção não representa exatamente uma mudança.

O Comitê Científico mantém em suspenso, por exemplo, juízos sobre a utilidade e a oportunidade de estratégias de prevenção situacional. Esse tipo de ação preventiva defensiva é subdividido entre prevenção situacional tecnológica e prevenção situacional participativa.

A primeira trabalha com a perspectiva de fortificar territórios inseguros, tornando mais difícil a ocorrência de delitos e mais fácil a defesa das vítimas, podendo ser utilizada somente em espaços determinados e durante um período de tempo limitado. Essa é uma perspectiva realizável se forem considerados somente problemas de ordem prática, visíveis e amplamente difusos, pois os resultados dependerão da eficiência observável de dispositivos de vigilância eletrônica, de alarmes e de presenças policiais.

*Ilusória, além de politicamente perigosa é então a prevenção quando sonha soluções tecnológicas; ingênua também, porque uma ação de prevenção situacional deste tipo arrisca-se a tornar momentaneamente mais segura uma área metropolitana, esquecendo-se daquelas limítrofes, onde terminaria por derramar-se quotas adicionais de criminalidade. Mas freqüentemente também contraproducente sobre os sentimentos coletivos de insegurança: paradoxalmente, mais controle e vigilância podem traduzir-se em uma diminuição da ilegalidade escondida em favor daquela manifesta<sup>98</sup>.*

A outra perspectiva de prevenção situacional é aquela de participação social, onde são criadas redes de informações e relações entre os habitantes de um determinado bairro, para vigiar o lugar, através de mecanismos como os “*Neighbourhood Watch*”, ou criar grupos privados de auto-defesa. Sabe-

---

<sup>98</sup> Idem, p. 30.

se, porém, que algumas estratégias nesse sentido surtiram efeito somente em relação a incivildades, e assim mesmo quando utilizadas em bairros compostos de cidadãos fortemente articulados.

Corre-se o risco de que tais atitudes escondam tentativas de suplência das funções repressivas por parte da sociedade civil, devendo-se ter clara a seguinte distinção: a ação preventiva pode competir às forças da ordem e à comunidade em geral, ao passo que em hipótese alguma esta última pode assumir a tarefa repressiva.

Também são problemáticas tais atitudes do ponto de vista das interferências que podem ocorrer na vida privada dos cidadãos, patrulhados por seus vizinhos. Podem, ainda, transmitir um falso sentimento de segurança, tornando-se elas mesmas vulneráveis, pois, apesar das falhas, a prevenção situacional participativa produz representações sociais de maior segurança: *“Em suma: a comunidade se sente mais segura contra os delitos também se provavelmente não o é”*<sup>99</sup>.

Particularmente Massimo Pavarini manifesta desconfiança quanto a estratégias de vigilância do território como aquelas da *“Neighborhood Watch”*. Em contrapartida, arrisca a exprimir-se em favor de intervenções voltadas a questionar e intervir sobre o plano da qualidade dos serviços

---

<sup>99</sup> Idem, ibidem.

destinados ao bem estar dos cidadãos da Região<sup>100</sup>, a que lhe parece uma atitude mais próxima à cultura italiana<sup>101</sup>.

No interior do mesmo discurso preventivo, existe também outro tipo de ação possível, dessa vez ofensiva. Trata-se de ações preventivas de desenvolvimento social. Nesse caso, realizam-se programas gerais de intervenção social e assistencial, procurando melhorar as condições de vida da população. Os destinatários desses programas não são precisamente individualizados ou, nem mesmo, individualizáveis. Os resultados não são facilmente verificáveis, o que pode conduzi-lo à deslegitimação enquanto estratégia, e dificilmente estarão em condições de produzir sentimento de segurança.

Outra ressalva importantíssima pode ser feita, ainda em relação à prevenção voltada ao desenvolvimento social:

*Garantir uma casa e um trabalho aos novos imigrantes por certo ajuda na integração social dos mesmos na cidade; intervir em cursos de formação profissional é útil na integração dos jovens no mundo do trabalho; organizar atividades recreativas e esportivas pode servir para distanciar os jovens da rua; interessar-se na recuperação social dos detentos através de uma ação de assistência pós-penitenciária é alguma coisa que pode opor-se aos efeitos criminógenos do cárcere.*

---

<sup>100</sup> Esta preferência de Pavarini decorre de considerações no sentido de que existem diversos serviços disponíveis, principalmente numa Região rica e bem articulada como é a Emilia-Romana. Apesar desse tipo de oferta, os serviços são, frequentemente, desarticulados no que tange a uma organização suficiente para que os cidadãos recorram a eles, e que isso represente um apoio efetivo nas questões referentes à criminalidade e à proteção das vítimas de delitos.

<sup>101</sup> Entrevista em 23/03/96.

*Tudo isso é verdade: mas o quanto isso possa traduzir-se em ações de prevenção - em menos criminalidade - ninguém nunca poderá sabê-lo<sup>102</sup>.*

A alternativa que surge da análise desses diversos tipos de prevenção é a prevenção integrada, reunindo o potencial transformador de uma estratégia e a ação localizada de outra, pois se acusa a nova prevenção, nos seus modelos, de navegar entre um excesso de especialização e uma grande generalidade.

Feita a opção pela prevenção integrada<sup>103</sup>, o projeto “*Città Sicure*” estabeleceu algumas linhas de ação para realizar projetos de prevenção em alguns bairros das cidades da Região Emilia-Romana<sup>104</sup>, pois já existe um consenso nestas novas políticas preventivas, de que a dimensão territorial mais indicada para o desenvolvimento de estratégias é a dos bairros<sup>105</sup>. De forma alguma se desconsidera que as ações localizadas devem estar coordenadas por uma outra, que é a dimensão central. Essa dimensão deve estar em condições de financiar, corrigir e avaliar as ações, além de coordená-las, orientando-as nas diretrizes básicas.

---

<sup>102</sup> Massimo PAVARINI. *Il progetto...*, op. cit., 1996, p. 31.

<sup>103</sup> Essa opção foi feita a partir de resultados de experiências de outros países, que demonstraram ser mais eficazes do que as ações correspondentes a uma ou outra das estratégias descritas neste trabalho.

<sup>104</sup> Foram idealizados os seguintes projetos de prevenção integrada:

- Projeto “*San Faustino*”, em Modena (iniciado em 1993);
- Projeto “*Urban*”, em Reggio-Emilia (1994);
- Projeto “*San Lazzaro*”, em San Lazzaro (1995);
- Projeto “*Isolotto*”, em Firenze;
- Projeto “*Cremona*”, em Cremona (1995);
- Projeto “*Reno*”, em Bologna (1993).

<sup>105</sup> Massimo PAVARINI. I rischi della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, n. 2, 1992, p. 10.

Dessa forma, os projetos desenvolvidos pretendem estimular a participação dos cidadãos, bem como das agências oficiais de controle e o serviço social, procurando sempre alcançar o consenso da população a que se dirige em torno das políticas. O objetivo desses projetos é responder as demandas sociais por segurança, atingindo os problemas concernentes à criminalidade levantados, entre outros, pelas pesquisas vitimológicas (que revelam uma representação subjetiva da realidade), em condições de produzir sentimento de segurança, assim como proporcionar uma sensível elevação na qualidade de vida dos cidadãos; ainda que não se produza, com isso, esta tão esperada sensação.

A implementação das ações de prevenção integrada nos bairros da Região Emilia-Romana, compreende, então, quatro etapas<sup>106</sup>:

Primeira: verificação das necessidades de segurança;

Segunda: socialização das informações em encontros públicos com a população dos bairros;

Terceira: organização de observatórios locais, em condições de identificar os problemas e suas variações, assim como o monitoramento dos projetos;

Quarta: elaboração, implementação e avaliação dos projetos.

Utilizando a linguagem da medicina preventiva<sup>107</sup>, o modelo de prevenção integrada utilizado por “*Città Sicure*” diferencia a prevenção

---

<sup>106</sup> Tulio AYMONE, Luciana PEPA e Massimo PAVARINI. Un modelo di ‘prevenzione integrata’. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996, p. 102.

<sup>107</sup> A medicina preventiva faz, normalmente, uma distinção entre prevenção primária, secundária e terciária. A prevenção primária envolve a atenção em baixar as taxas de novas ocorrências, por iniciativa de algumas medidas direcionadas ao público em geral, para conter as circunstâncias de contágio, antes que este sofra da doença. A prevenção secundária envolve algumas formas de

primária, secundária e terciária<sup>108</sup>, devendo ser feita ainda uma distinção entre as atividades orientadas a ofensores, vítimas e situações.

A combinação desses dois critérios resultará em nove objetivos distintos.

	ofensores	vítimas	situações
primária	1	4	7
secundária	2	5	8
terciária	3	6	9

#### ***3.2.4.1 Redução do Risco de Desvio e Criminalidade***

Com a finalidade de alcançar esse objetivo, estabeleceu-se que a prevenção de natureza primária dirige-se indistintamente a todos os sujeitos de uma comunidade, com o objetivo de conter as condições de depreciação sócio-econômica e educacionais que possam favorecer os processos de marginalização, desvio e criminalidade. Ex.: Campanhas de informação contra o vandalismo, o alcoolismo, a toxicodependência.

A prevenção secundária compreende políticas voltadas somente aos grupos de risco ou mesmo sujeitos identificados como potencialmente

---

intervenção direcionadas a grupos ou indivíduos, diagnosticados como portadores dos sintomas da doença. Nesse caso são empregadas técnicas de diagnose para identificar os grupos de risco. A prevenção terciária é direcionada àqueles que já sofrem da doença, consistindo em curá-la e prevenir as complicações e/ou recorrências. (Jan. J. M. VAN DIJK e Jaap de WAARD. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. *Criminal Justice Abstracts*, September, 1991, p. 1).

<sup>108</sup> Já descritas no item 2.4.

desviantes, incidindo, por exemplo, sobre seu estado de indigência. Normalmente os jovens são apontados como o objeto dessas medidas. Ex.: Cursos de formação para os jovens e estratégias de emprego das forças de trabalho desocupadas.

A terciária refere-se às ações voltadas à redução do risco de reincidência, ou seja, dirige-se àqueles sujeitos que já sofreram processos de criminalização, reduzindo os efeitos da marginalização social, ou mesmo elevando os níveis de controle em relação a eles. Ex.: Programas de alternativas à pena de detenção e programas terapêuticos para toxicodependentes e alcólatras.

#### ***3.2.4.2 Redução dos Riscos de Vitimização***

A redução primária dos riscos de vitimização é aquela voltada a todas as pessoas, sem levar em consideração as diferenças de exposição ao risco de se tornarem vítimas, incentivando comportamentos de auto-proteção. Ex.: Campanhas de informação sobre as precauções mais comuns na prevenção do risco de vitimização.

A secundária destina-se aos sujeitos identificados como vítimas em potencial, como são aqueles pertencentes a determinadas categorias profissionais, ou grupos internacionalmente reconhecidos como vulneráveis - mulheres e jovens. Ex.: Criação de casas de refúgio para mulheres agredidas.

A terciária é direcionada àqueles que já sofreram experiências de vitimização, possibilitando o socorro e solidariedade aos mesmos no próprio bairro. Ex.: Programas de mediação.

### ***3.2.4.3 Ações Sobre as Situações***

A atuação primária sobre as situações visa a redução das oportunidades de consumação dos delitos, do ponto de vista ambiental. Ex.: Iluminação das ruas.

A secundária é voltada àqueles lugares nos quais o risco da criminalidade é maior, ou àqueles que a comunidade percebe como inseguros. Ex.: Vigilância de bairro.

A terciária é destinada a recuperar lugares onde reiteradas vezes ocorrem delitos. Ex.: Vigilância permanente, inclusive por agentes de polícia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de pesquisa que aqui se encerra teve como ponto de partida a observação e a rápida descrição do funcionamento do sistema de justiça criminal. Nossa abordagem inicial restou centrada nas teorias da pena, pois é através desta que o sistema pretende desempenhar suas funções preventivas. Alertamos, então, para a insuficiência e perversão dos mecanismos “preventivos” baseados naquela que foi chamada a âncora do sistema analisado.

Outra limitação que impusemos ao trabalho consistiu em localizar nossa pesquisa nas formas mais visíveis de criminalidade, ou seja, na criminalidade de rua. A atenção a tal tipo de criminalidade, que abrange as formas tradicionais (delitos contra a pessoa e o patrimônio) e faz parte das pesquisas criminológicas dos anos setenta, surge da atual tendência de considerá-la como elemento de destaque no sentimento de insegurança das populações urbanas.

Pela visibilidade com que se apresenta, é facilitada a atuação seletiva da mídia, que acaba por vincular a criminalidade de rua aos estratos sociais desfavorecidos social, econômica e territorialmente, dirigindo a opinião pública em relação aos mesmos e propiciando ações políticas no sentido de incrementar os recursos repressivos, como se através desses recursos os problemas pudessem encontrar soluções.

Nas últimas décadas, mais especificamente nos anos oitenta, a atenção da Criminologia voltou-se para os problemas concernentes à imagem que a criminalidade assume na percepção dos cidadãos e, conseqüentemente, para o medo de ser vitimizado, relacionado com aquela. Assim, considerando que os

instrumentos colocados à disposição pelo sistema penal não são adequados às funções a que ele, declaradamente, se propõe, e recusando outros que não são condizentes com a dignidade da pessoa humana, podemos nos utilizar hoje de uma nova concepção, que desloca o enfoque preventivo do momento posterior à infração para um momento anterior à mesma, de forma não penal.

Conforme tentamos descrever e caracterizar essa nova concepção no decorrer do trabalho, vimos que se trata de uma situação ainda aberta, para não dizer indefinida, que está se desenvolvendo com modelos e níveis diferentes, em contextos diversos, que imprimem a esta concepção características próprias. Apesar dessa diversidade, as discussões em torno da nova prevenção vêm sendo intensificadas de maneira conjunta, através de encontros e debates internacionais, como aqueles dirigidos pelo Fórum Europeu pela Segurança Urbana<sup>1</sup>, do qual participa também a cidade de Bolonha onde, em 1994, nasceu o projeto regional que nos dá subsídios para a maior parte do trabalho - o Projeto “*Città Sicure*”. Tenta-se dar uma maior consistência teórica e prática aos aspectos que circundam os mecanismos preventivos, além de impulsionar o intercâmbio de informações sobre o que está se implementando nos diversos contextos nacionais, regionais e municipais, principalmente europeus, em matéria de prevenção. Atua-se sempre sobre a base das administrações locais, envolvendo fundamentalmente a participação comunitária.

A localização da abordagem sobre as administrações locais não significa, como se poderia imaginar, que estaria sendo intensificada a lógica das intervenções setoriais. Pelo menos não é essa a intenção. As

---

<sup>1</sup> Os principais setores a que se dirigem as atividades do Fórum coincidem, em grande parte com aqueles objeto da nova prevenção.

administrações locais têm a possibilidade de dialogar com um pólo central nos projetos, e as cidades envolvidas têm também a possibilidade de recorrer a uma instância supranacional, que hoje toma forma com a constituição do Fórum Europeu, e com a adesão cada vez maior de cidades em torno deste. No entanto, também falamos em modelos de baixo para o alto, partindo de uma definição concreta e participativa - por enquanto ainda no plano dos modelos ideais - das necessidades daqueles aos quais as ações são dirigidas.

Não podemos deixar de reafirmar que as políticas integradas de segurança são assim denominadas pela maneira com que se concebe hoje a prevenção, ou seja, pelo fato de que esta deva ser uma tarefa comum a todos aqueles que, de alguma forma, se ocupam de questões relativas à delinqüência.

Como a segurança já é um bem seletivamente distribuído, essas políticas devem procurar exatamente as condições para que este bem seja aproveitado por todos. É dessa forma que visualizamos a integração que envolve, por exemplo, os responsáveis pela oferta privada de segurança. É preciso, então, conjugar esforços e delimitar espaços, porque a oferta continuará existindo em grande proporção enquanto persistir o sentimento de insegurança. Contudo, seu campo de ação pode ser reduzido, recuperando-se a confiança dos cidadãos na oferta pública como principal provedora do referido bem.

Outro ponto fundamental, que foi apreciado no decorrer da pesquisa, é a tendência descentralizadora das atividades destinadas à segurança, que passa gradativamente aos prefeitos das cidades, para que se respondam aos problemas nas esferas em que eles surgem. Se tratamos de criminalidade de rua, essas esferas não seriam outras que não as próprias cidades. Nesse ponto, procuramos atender a alguns aspectos favoráveis desta descentralização e

outros não tão favoráveis. Falamos, por exemplo das dificuldades em relação à competência destes administradores.

Atualmente, em algumas reconsiderações recentes sobre as teses de fundo do Projeto “*Città Sicure*”, Massimo Pavarini adverte para os riscos da formulação de soluções reais aos problemas no nível local, que não são coerentes ou são contraditórios às possibilidades de soluções gerais para os mesmos problemas. Além disso, alguns modelos que explicam o fenômeno da segurança/insegurança inevitavelmente se arriscam a colocar a questão sobre as “*causas estruturais*”, sendo que essas causas (como a pobreza, a desigualdade e outros) não são realmente objeto de governo das administrações locais. Diante disso, o autor referido se atém à possibilidade de manifestar-se contrariamente a algumas escolhas do governo da segurança.

É preciso que se diga, inclusive, que no caso do projeto italiano estudado, as considerações de Pavarini quanto ao recurso à esfera repressiva - ainda que como *extrema ratio* - revelam, como já tentamos sugerir durante o trabalho, que este recurso não é governável pelas administrações locais. Para ele, a partilha dos projetos de segurança com as forças da ordem, nos poucos casos em que ocorreu, não colocaram em dúvida o monopólio do exercício repressivo.

Como ele diz:

*Mais e pior: freqüentemente os governos locais têm legitimado acriticamente o exercício do recurso repressivo por parte das forças de polícia, simplesmente porque funcional (ou tido como funcional) à persecução do objetivo do governo administrativo de alguns problemas, e deste modo têm produzido ou favorecido*

*inconscientemente (?) espaços e ocasiões de 'adjuntiva' repressão<sup>2</sup>.*

Quanto às diversas formas atuais de prevenção, os dois tipos principais apresentados neste trabalho (situacional e social) diferem num elemento importante. O primeiro atua com medidas independentes das causas do desvio ou de outros efeitos que se quer controlar. O segundo, ao contrário, se ocupa das causas.

Mais uma vez estamos diante de uma concepção etiológica do delito, que abrange agora não só essa parcela de atos reprováveis previstos pela lei penal, como também de atos com menor potencial lesivo: as incivildades. Essa extensão, cujos efeitos ainda não podemos avaliar, pode não ter um resultado feliz, se ao invés de uma planificação destinada apenas a harmonizar os contextos urbanos, representar ao final, também nesse aspecto, uma extensão das atividades repressivas, não só das instâncias oficiais como por parte das pessoas que pertencem às comunidades, que se sentem lesadas ou apenas incomodadas.

Uma concepção etiológica pode, no entanto, retornar com potencial benéfico se realmente puder conduzir as políticas sociais no sentido de atender às necessidades vitais dos cidadãos, integrando-os e favorecendo processos de comunicação entre eles e deles com os administradores e operadores locais para a segurança. As ações, no entanto, não devem estar voltadas e exaurirem-se nas questões criminais, e sim, devem ser dirigidas fundamentalmente à qualidade de vida e à proteção de direitos dos cidadãos. Assim, um retorno à etiologia não representaria a continuação da identificação

---

<sup>2</sup> *Invito ad una ri-considerazione delle tesi di fondo e delle raccomandazioni*, 02 de Outubro de 1996.

dos criminosos nos indivíduos e ambientes historicamente estigmatizados, quando estamos absolutamente conscientes de que o problema, entre outros aspectos, está na vulnerabilidade destes no momento da distribuição das etiquetas criminais. Deve-se procurar identificar as causas da vulnerabilidade de determinadas pessoas e grupos, tanto em relação às possibilidades de serem vitimizados por outras pessoas, quanto no que diz respeito à sua possibilidade de defesa diante da ação violenta dos agentes e instâncias do sistema penal.

Nessa perspectiva, como se vê, incluímos a segurança daqueles que causam insegurança, como os jovens, os extra-comunitários e os toxicodependentes, e não somente daqueles que hoje reclamam por ela, como a classe média em geral.

Essas considerações se restringem às esferas públicas, quer dizer, ao ambiente comum aproveitado pelos indivíduos urbanos; mas sabemos que também existem perturbações graves no ambiente privado, que infelizmente estão de fora dessas considerações (exceto pelo auxílio às vítimas de agressões), assim como estão excluídos os eventos de macrocriminalidade e tantos outros<sup>3</sup>.

Percebemos no decorrer desta pesquisa, uma tendência justificável de se criar uma “cultura da segurança” que muito faz lembrar a cultura já criada da insegurança. Esse aspecto faz parte de um ótica interessante pois, embora não se possa mensurar não-eventos (que significariam o sucesso das novas

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, Alessandro BARATTA, numa produção inédita até o momento, na qual o autor desenvolve as críticas mais consistentes e conscientes à nova perspectiva de prevenção com que tivemos contato na realização desta pesquisa - *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos*. Palestra proferida no Foro de Política Criminal, Santafe de Bogotá, Agosto de 1996, p. 7 e 8.

ações de prevenção), da mesma forma que não se pode medir o grau de segurança experimentado pelos cidadãos em uma localização espaço-temporal, há uma sensível contribuição do sentimento de segurança na estabilização da convivência social, uma vez que podem ser minados os pontos de tensão no meio urbano através de estratégias no plano da comunicação.

Em relação às políticas criminais, ao analisar os seus termos, Alessandro Baratta<sup>4</sup> adverte sobre a indefinição do universo de situações negativas que ultrapassam os limites legais utilizados pelas políticas criminais tradicionais, quando se fala em políticas criminais alternativas em direção às críticas da Criminologia.

Essa mesma indefinição toma também boa parcela das políticas de cunho social, vistas como componentes das políticas integradas de segurança urbana, uma vez que não se quer restringi-las ao domínio das instituições, principalmente no que se refere à esfera penal, devendo contar basicamente com a participação dos sujeitos sociais ativos. Note-se, sujeitos e não objetos das políticas. A indefinição de determinados campos de ação nas políticas sociais, antes de tudo, não deve propiciar a criminalização dessas políticas, alargando as fronteiras do controle característico do sistema penal, o que, ao invés de avançar, significaria um retrocesso, cujas conseqüências são inimagináveis em termos de proteção de direitos e garantias dos indivíduos e grupos urbanos.

No que se refere à formação especial sugerida para os operadores locais para a segurança, gostaríamos de lembrar que todos nós devemos ter uma formação orientada à cidadania, não apenas para conter o crime e as

---

<sup>4</sup> Idem, p. 2 e 3.

lesões de direitos em geral. Essa formação não deve, contudo, partir de estereótipos de ofensores potenciais para obter êxito, incidindo sobre estes com preconceitos já formados, o que em si já demonstra a má formação cidadã daqueles que têm a pretensão de “doutrinar”.

Para finalizar, gostaríamos de dizer que assim como o tempo serve de medida para a pena privativa de liberdade, o acadêmico que realiza um trabalho de pesquisa também sofre das limitações que ele imprime sobre a sua produção.

Nessa perspectiva, igualmente deixamos de alcançar um estado ideal. De toda maneira a experiência vai fornecendo elementos que contribuem para o aperfeiçoamento na lógica de capturar o tempo, onde por muitas vezes vários aspectos conspiram e incidem como forças contrárias às realizações que não raras vezes nos propomos.

Os projetos ambiciosos são adjetivados dessa forma inclusive por tentarem superar os limites temporais, e existem pessoas que também buscam essa superação quando se dedicam a esses projetos. Outras ainda se dedicam a compreender de que forma isso vem ocorrendo. No caso do Projeto “*Città Sicure*”, essas duas categorias de pessoas de que falamos se confundem, e aí podemos observar a atuação de teóricos na própria realização de estratégias de segurança, voltadas à qualidade de vida dos habitantes de uma Região.

Quando se assume a necessidade de intentar novas maneiras de prevenir a microcriminalidade e a insegurança urbana, através de projetos locais de segurança, coordenados por um pólo central, transferindo competências, investindo na capacitação de agentes, invertendo recursos, pulverizando uma Região com uma ampla gama de ações dirigidas aos mais diversos setores e situações problemáticas, e, mais do que isso, esperando resultados, assume-se também a responsabilidade por uma série de equívocos

que podem ocorrer. Nesse ponto o Projeto “*Città Sicure*” desenvolve-se, até o momento, com a cautela digna de ações respeitáveis, uma vez que interfere no cotidiano de pessoas, e tem consciência de que tal interferência deve se caracterizar por um cuidado extremo, apesar de sofrer, como outros projetos, várias críticas no sentido de incentivar o rompimento da barreira da ambigüidade relativa aos conceitos de que se utiliza e das próprias estratégias.

De qualquer maneira, os anos noventa representam a segunda fase da maioria das estratégias com fins preventivos descritas neste trabalho. Não sabemos, pois, que futuro terão a Nova Prevenção e as Políticas Integradas de Segurança Urbana. Somente o processo de conhecimento aqui iniciado sobre essas novas perspectivas e o acompanhamento constante e aprofundado da evolução das mesmas poderão nos dizer. Entretanto, o estudo realizado pode servir como indicação para pesquisas futuras, inclusive àquelas dirigidas ao caso brasileiro que mencionamos na introdução deste trabalho.

## BIBLIOGRAFIA

AITH, Fernando; SAULE JR., Néilson. Anotações sobre a agenda habitat. *Seminário agenda Habitat no Brasil*. Rio de Janeiro, 23 e 24 de agosto, 1996.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida*. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação, Universidade Federal de Santa Catarina.

\_\_\_\_\_. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. *Revista Seqüência*. Florianópolis, n. 30, 1995.

ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da reação social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

\_\_\_\_\_. *Notas para la discusión de un control social alternativo*. s. r. t., p. 98.

ARAGÃO, Antonio Muniz Sodré de. *As três escolas penais: Clássica, Antropológica e Crítica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1963.

ARAÚJO JR., João Marcelo. Os grandes movimentos atuais de política-criminal. *Fascículos de Ciências Penais*, ano 1, v. 1, n. 9, 1988.

AYMONE, Tulio. Appunti a Torino. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 7, marzo/aprile, 1996.

\_\_\_\_\_. Disagi e allarmismo urbano. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, 1995.

\_\_\_\_\_; PEPA, Luciana; PAVARINI, Massimo. Un modelo di prevenzione integrata. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996.

BARATTA, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal: Introducción a la sociología jurídico-penal*, trad. por Álvaro Bunster. México: Siglo Veintiuno, 1991.

\_\_\_\_\_. *Criminología y dogmática penal. Pasado y futuro del modelo integral de la ciencia penal*. Bogotá: Temis, 1982a.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. *Fascículos de Ciências Penais*. Porto Alegre, n. 2, abr./ maio/ jun., 1993.

\_\_\_\_\_. Entrevista. In: MARTINEZ, Mauricio. *Qué pasa en la criminología moderna*. Bogotá: Temis, 1990.

\_\_\_\_\_. Filósofo de uma criminologia crítica. In: RAMOS, Sílvia. *Mídia & violência urbana*. FAPERJ: Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. *Funções instrumentais e simbólicas do direito penal. Lineamentos de uma teoria do bem jurídico*, trad. da revisão alemã do original italiano por Ana Lúcia Sabadell. Universidade de Saarland, Alemanha, 1990.

\_\_\_\_\_. I nuovi orizzonti della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, 1993.

\_\_\_\_\_. Integración-Prevención: una "nueva" fundamentación de la pena dentro de la teoría sistémica. *Doctrina Penal*, ano 8, n. 29, 1985.

\_\_\_\_\_. *Política Criminal: entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos*. Palestra proferida no Foro de Política Criminal. Santafe de Bogotá, agosto 20 al 22 de 1996.

\_\_\_\_\_. Por una teoría materialista de la criminalidad y del control social, trad. por Gumersindo Guinarte Cabada. *Separata de Estudios Penales y Criminológicos XI*. Universidad de Santiago de Compostela, 1989.

\_\_\_\_\_. Principios del derecho penal mínimo. Para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal. *Doctrina Penal*. Buenos Aires, n. 40, 1987.

\_\_\_\_\_. Problemas sociales y percepción de la criminalidad. *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*. Cali - Colombia, n.9, 1984.

\_\_\_\_\_. *Sobre a criminologia crítica e sua função na política criminal.*

Relatório apresentado no IX Congresso Internacional de Criminologia.  
Viena, 1983.

BELFIORE, Emílio. Più sicurezza per i cittadini. *Nuova Polizia*, n. 10, 1994.

BERSANI, Pier Luigi. La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di  
sicurezza. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 15, 1994.

BRACCESI, Cosimo. Entrevista concedida pelo Coordenador Administrativo  
do Projeto Città Sicure. Bolonha, 22 de março de 1996.

\_\_\_\_\_. La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di sicurezza.  
*Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 15, 1994.

\_\_\_\_\_. Nota introduttiva. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 5, 1992.

BRICCHI, Marco. In Emilia Cittàsicure. *Nuova Polizia*, n. 11, 1995.

BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *Bases críticas de un nuevo derecho penal.*  
Bogotá: Temis, 1982.

CAPELLER, Wanda de Lemos. As interfaces do penal: notas para uma  
discussão atual. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 2, janeiro/julho.  
Rio de Janeiro: PUC, 1993.

CATTOLI, Nadia. Bologna: vivere insieme la città. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995.

CESARIA, Caterina. Neighborhood watch. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 7, 1993.

COMMISSIONE AFFARI SOCIALI EUROCITIES. *Strategie per una azione comune delle città europee contro la micro-criminalità urbana*. Bologna, aprile, 1994.

CREAZZO, Giuditta. Le politiche di nuova prevenzione: lo stato dell'arte. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996.

DIAS NETO, Theodomiros. *Police accountability and community policing*. A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Masters of Laws. University of Wisconsin Law School, 1992.

EKBLON, Paul. *L'évaluation des politiques de prévention criminelle: problèmes, questions et contexte*. Communication pour la journée d'études sur l'évaluation des politiques de prévention. Montpellier, 1992.

ELEMENTI di diritto pubblico. Napoli: Simone, 1995.

EUROPEAN FORUM FOR URBAN SAFETY. *Le Forum S&D*. Turin, 1994.

EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. Le Forum S&D - *The forum is your forum*, s/d.

\_\_\_\_\_. Le Forum S&D - *Urban safety and the elderly*. Saint Dennis: NICOLAS, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.

FORLIVESI, Lucia; TASCON-MENNETRIER, Clotilde; PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 1, marzo/aprile, 1995.

\_\_\_\_\_. Sécu-Cités Europe: Incontro a Catania. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995.

\_\_\_\_\_; BAJARDI, Marco. Diario di Porto. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 5, novebre/dicembre, 1995.

FÓRUM EUROPEO PARA LA SEGURIDAD URBANA. Le Forum S&D - *Nuevas formas de criminalidad urbana, nuevas formas de justicia*. Barcelona, mayo, 1995. Saint Dennis: NICOLAS, 1995.

FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *SécuCités Europe: a network of cities*, s/d.

\_\_\_\_\_. *Una risposta democratica all'insegurezza urbana*, s/d.

FORUM DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EUROPÉENNES  
POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Villes en sécurité prévention: de la  
délinquance, des drogues et de la toxicomanie*. Paris, 1992.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. *Criminologia: uma introdução a  
seus fundamentos teóricos*. São Paulo: RT, 1992.

GOLFARELLI, Lalla. Presentazione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7,  
giugno, 1996.

HASSEMER, Winfried. *Três temas de direito penal*. Porto Alegre: ESMP,  
1993.

HEBBERECHT, Patrick. *Rapport sur les formes de prévention en Belgique*,  
s/d.

\_\_\_\_\_; SACK, Fritz. *Seminaire de recherche: les formes nouvelles de  
prévention*. Paris, s/d.

ITALIA. Novara: Instituto Geográfico Agostini, 1988.

KONDER, Leandro. Um olhar filosófico sobre a cidade. In: PECHMAN,  
Robert Moses (Org.). *Olhares sobre a cidade*. Rio de Janeiro: UFRJ,  
1994.

MARCUS, Michel. *Forum sicurezza urbana in Europa*, 21 novembre, 1995.

\_\_\_\_\_. Sicurezza e giustizia nelle città d'Europa. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 8, 1996.

MARINO, R ; CARINGELLA, F.. *Diritto di polizia*. Napoli: Simone, 1992

OLMO, Rosa de. Transnacionalización del control social. In: *América Latina y su criminología*. México: Siglo Veintiuno, 1984.

PALIDDA, Salvatore. Informazioni sul seminario euro-canadense-americano - *Un habitat sociale più sicuro* - organizzato dal Centro per la Prevenzione della Criminalità (CIPC) e dal Forum Europeu per la Sicurezza Urbana. Montréal, 16 - 17 novembre, 1995.

\_\_\_\_\_. La sicurezza nelle grandi città. *Nuova Polizia*, n. 2, 1995.

\_\_\_\_\_. Quale polizia per la sicurezza. *Nuova Polizia*, n. 6, 1994.

\_\_\_\_\_. Quale polizia per la sicurezza (cont.). *Nuova Polizia*, n. 7, 1994.

PAVARINI, Massimo. Bisogni di sicurezza e funzioni di polizia. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 5, 1992.

\_\_\_\_\_. Bisogni di sicurezza e governo del territorio. Rischi ed emergenze nella valutazione dei sindaci in Emilia-Romagna. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, settembre/ottobre, 1995.

\_\_\_\_\_. *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, trad. por Ignacio Munagorri. México: Siglo Veintiuno, 1988.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida pelo Coordenador Científico do Projeto Città Sicure. Bolonha, 23 de março, 1996.

\_\_\_\_\_. I rischi della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 2, 1992.

\_\_\_\_\_. Il progetto sperimentale di ricerca-azione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, 1996.

\_\_\_\_\_. Introduzione. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, settembre/ottobre, 1995.

\_\_\_\_\_. *Invito ad una ri-considerazione delle tesi di fondo e delle raccomandazioni*, 2 ottobre, 1996.

\_\_\_\_\_. Nota redazionale. *Quaderni di Cittàsicure*, anno 2, n. 7, giugno, 1996.

\_\_\_\_\_. Produrre le condizioni materiali della sicurezza. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 13, 1994.

\_\_\_\_\_. Punto e a capo. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 2, maggio/giugno, 1995.

\_\_\_\_\_. Vivere una città sicura: idee per un progetto di prevenzione integrata in un quartiere cittadino. *Sicurezza e Territorio*. Bologna, n. 1, 1992.

PEPA, Luciana. Sécucités Europa: seminário ad Anversa. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 7, marzo/aprile, 1996.

PIANCIOLA, Cesare. Alienação. In: BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1993.

PROGETTO Cittàsicure. *Costituita la sezione italiana del Forum Europeo*, anno 2, n. 7, marzo/aprile, 1996.

\_\_\_\_\_. *Droga, quanto mi costi*, anno 1, n. 1, 1995.

\_\_\_\_\_. *Il Forum Europeo*, anno 2, n. 8, maggio/giugno, 1996.

\_\_\_\_\_. *Il Forum Europeo: gli obiettivi*, anno 2, n. 8, 1996.

\_\_\_\_\_. *Il Forum Europeo: la storia*, anno 2, n. 8, 1996.

\_\_\_\_\_. *Regione Emilia-Romagna e comune di Torino insieme per il Forum*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995.

\_\_\_\_\_. *Costituita la sezione italiana del Forum Europeo*, anno 2, n. 7, marzo/aprile, 1996.

QUADERNI di Cittàsicure. *Informazione introduttive*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995.

\_\_\_\_\_. *I rapporti annuali*, anno 1, n. 3, 1995.

\_\_\_\_\_. *La volontà politica*, anno 1, n. 3, , 1995.

\_\_\_\_\_. *L'attività di ricerca*, anno 1, n. 3, 1995.

\_\_\_\_\_. *Tesi di fondo per una politica della sicurezza nelle Regione Emilia-Romagna*, anno 1, n. 3, 1995.

ROBERT, Philippe. *Evaluer la prévention. Archives de Politique Criminelle*, n. 16, 1994.

ROSENBAUM, Dennis P.. *The theory and research behind neighborhood watch: Is it a sound fear and crime reduction strategy?* *Crime & Delinquency*, v. 33, n. 1, 1987.

SACK, Fritz. *Seminaire de recherche sur les nouvelles formes de prévention en Europe: rapport sur la situation allemande*, 24 avril, 1992.

SICUREZZA e Territorio. *La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di sicurezza*. Bologna, n. 15, 1994.

\_\_\_\_\_. *Sicurezza urbana, droga e prevenzione criminale*. Bologna, n. 3, 1992.

SOARES, Luís Eduardo. Produção, disseminação e democratização das informações sobre a criminalidade. In: RAMOS, Sílvia. *Mídia & violência urbana*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 1994.

SUMBHOOLAUL, Vilma. Una nuova sicurezza per le case popolari. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 6, gennaio/febbraio, 1996.

VAN DIJK, J. J. M.; WAARD, Jaap. A two dimensional typology of crime prevention projects: with an extensive overview of the literature. *Criminal Justice Abstracts*, september, 1991.

\_\_\_\_\_. *Crime prevention in the netherlands national and local developments*, s/d.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

\_\_\_\_\_. *Manual de derecho penal*. Buenos Aires: Ediar, 1987.

\_\_\_\_\_. *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*.

Buenos Aires: Depalma, 1984.

## **ANEXO I - AGENDA DO FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA - DE 1987 A 1995.**

(Boletim Informativo Bilingüe (Inglês / Francês) do Fórum Europeu Pela Segurança Urbana - “*Le Forum Est le Vôtre*” ou “*The Forum is Your Forum*”).

*Tradução da Mestranda*

### **1. EUROPA E SEGURANÇA**

1. Barcelona - 1987 (Conselho da Europa) - II Colóquio Europeu sobre a Prevenção da Insegurança Urbana.
2. Estrasburgo - 1990 (Conselho da Europa) - Redação do Código Urbano.
3. Rostock - dezembro de 1992 - Violência Xenofóbica no Leste Europeu.
4. Bruxelas - abril de 1993 (Comissão Europeia) - Encontro dos Prefeitos Europeus com o Presidente Jaques Delors.
5. Florença - dezembro de 1993 - Seminário Europeu por um Plano de Ação da União Europeia Contra as Drogas.
6. Publicação em 1994 da revista “Segurança e Democracia” - Resumo do trabalho do Colégio Analítico para a Segurança Urbana.
7. Bruxelas - 1994 (Parlamento Europeu) - Audiência da Comissão das Liberdades Públicas com a intenção de estabelecer um item no orçamento europeu para a prevenção criminal.
8. Aachen - novembro de 1994 - Conferência do Conselho das Regiões Europeias e Comunidades Locais em Políticas Urbanas.
9. Estrasburgo - 2 - 4 de fevereiro de 1995 (Parlamento Europeu) - SécuCités Europe - Seminário com cinquenta cidades.

10. Bruxelas - junho de 1995 - Audição do Fórum Europeu pela Comissão de Políticas Públicas e Assuntos Internos sobre a Criminalidade.
11. Catânia - 29 de junho - 1º de julho - SécuCités Europe - Seminário com cinquenta cidades.

## 2. PROMOVENDO A SEGURANÇA URBANA

1. Montreal - outubro de 1989 - Conferência Européia e Norte-Americana sobre Segurança, Drogas e Prevenção Criminal em Assentamentos Urbanos.
2. Turim - junho de 1991 - Mobilizando Comunidades para a Prevenção Criminal.
3. Paris - maio de 1991 - Revisão das Informações Disponíveis no Nível Internacional Concernentes à Prevenção da Segurança Urbana.
4. Paris - novembro de 1991 - Segunda Conferência Internacional sobre Segurança, Drogas e Prevenção Criminal em Assentamentos Urbanos.
5. Casablanca - 1993 - Primeira Conferência Árabe de Políticas Urbanas (Organizada pela Liga Árabe).
6. Nova Iorque - agosto de 1994 - Conferência Internacional de Prefeitos para o Desenvolvimento Social, paralelamente ao Encontro Internacional de Cidades e Autoridades Locais em Políticas Urbanas.
7. Valência - setembro de 1994 - Conferência das Cidades Euro-Arábicas.
8. Estocolmo - setembro de 1994 - Encontro dos Conselhos Nacionais de Prevenção dos Estados Escandinavos.
9. Riad - novembro de 1994 - Colóquio Internacional dos Estudos de Segurança Árabes e Centros de Treinamento em Prevenção Criminal.
10. Cairo - maio de 1995 - Nono Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção Criminal de Gerenciamento de Ofensores.

11. Chicago - setembro de 1995 - Política Urbana e Segurança.
12. Costa Rica - outubro de 1995 - O Papel das Cidades nas Políticas de Segurança.

### 3. PROMOVEDO A CIDADE COMO PEÇA-CHAVE NO PROBLEMA DE SEGURANÇA

1. Marraquech - outubro de 1995 - Novas Respostas ao Crime (Participação de cidades europeias e Países Mediterrânicos não membros).
2. Toulouse - março de 1995 - Conselhos de Prevenção de Crime Locais e Políticas Urbanas.
3. Turim - dezembro de 1994 - Seminário Final de SécuCités - Área Mediterrânica.
4. Barcelona - junho de 1993 - Novas Respostas ao Crime.

### 4. VIOLÊNCIA E MÍDIA

1. Paris - novembro de 1991 - Workshop da Conferência Internacional sobre Prevenção Criminal, Drogas e Toxicodependência.
2. Riad - Prevenção Criminal e Gerenciamento de Ofensores.

### 5. VIOLÊNCIA EM ESCOLAS

1. Anderlecht - junho de 1994 - Formas de Mediação em Escolas.
2. Bruxelas - junho de 1991 - Violência em Escolas.
3. Nabeul - fevereiro de 1994 - Marraquech - abril de 1994 - SécuCités - Seminário de Mediação em Escolas.
4. Bruxelas - maio de 1995 - SécuCités Europe.
5. Marselha - março de 1995 - SécuCités Europe.

## 6. CIDADÃOS IDOSOS

1. Paris - maio de 1995 - Cidadãos Idosos e Insegurança Urbana.  
Grenoble, Hanover, Nothingham, Estocolmo - 1995 - Surveys Analíticas.

## 7. POLÍCIA

1. Eindhoven - maio de 1991 - Polícia, Justiça e Parceria.
2. L'Hospitalet - março de 1994 - Colóquio de Polícia Comunitária.
3. Gif-sur-Yvette - maio de 1994 - A Polícia em Coalisões Locais.
4. Vitoria-Gasteiz - junho de 1994 - Congresso Internacional sobre Polícia e Sociedade.

## 8. VÍTIMAS

1. Nabeul - fevereiro de 1993 - Recepção e Segurança de Turistas.
2. Roma - setembro, Outubro de 1993 - UNICRI Seminário sobre Investigação de Vitimização.
3. Atenas - março de 1995 - Violência Doméstica: um Fenômeno Internacional, uma Resposta Local.

## 9. IMIGRAÇÃO E OS SENTIMENTOS DE INSEGURANÇA

1. Oieras - 17-18 de março de 1995 - Sécucités Europe.
2. Liverpool - 26-27 de maio de 1995 - Sécucités Europe.

## 10. PREVENÇÃO DA REINCIDÊNCIA

1. Vaucresson- 1991 - Definindo a Reincidência.
2. Marselha - dezembro de 1992 - Abordagens Locais para a Prevenção da Reincidência.

3. Fleury Mérogis - 25 de janeiro de 1994 - Visita a Centros de Jovens Ofensores; "O Desafio da Reincidência".
4. Sandwell - 3-5 de fevereiro de 1994 - Jovens Ofensores Habituais: Políticas e Práticas.
5. Le Havre - 15 de março de 1994 - Prevenindo a Reincidência.

## 11. INTEGRAÇÃO DOS JOVENS

1. Birmingham - julho de 1991 - Políticas para a Juventude nas Cidades. 1992 - Estudos de viabilidade para intercâmbio de estudantes entre a Europa e Países Mediterrânicos não membros com o intuito de integração dos jovens em dificuldades.
2. Marselha - 1992 - Definição de Novos Horizontes para Jovens.
3. Turim - fevereiro de 1993 - Treinando os Educadores.
4. Barcelona - março de 1993 - Jovens e Insegurança Urbana: Encontro do Colégio Analítico para Segurança Urbana.
5. Rabat - fevereiro de 1994 - Procedimentos para Intercâmbio de Estudantes.
6. Marselha - março de 1994 - Estabelecimento para o intercâmbio europeu de estudantes jovens em dificuldades.
7. Sofia - junho de 1994 - Estações de Trem: Crianças Abandonadas.

## 12. DECIBÉIS: VIDA NOTURNA

1. Rabat - Novembro de 1993 - Vida noturna: Discoteca, Música, Alcool e Drogas.
2. Vitoria-Gasteiz - Segurança nas Estradas (Continuação do Seminário de Turim).
3. Rotterdam - 8-10 de junho de 1995 - Seminário de Formação de Sécucités Europe.

### 13. GRANDES ESTABELECIMENTOS

Paris - abril de 1996 - Encontro Internacional em Estabelecimentos Culturais e Segurança Urbana.

### 14. TRANSPORTE URBANO

1. Março de 1993 - Estudos de Gerenciamento de Segurança nas estações de Bahnhof Zoo em Berlim, Gare du Nord em Paris, Sudbahnhof em Viena, Bruxelles-Nord em Bruxelas, e Waterloo em Londres.
2. Lille - março de 1994 - Sécucités Transportes: Lançamento de uma Rede de Quatro Cidades Européias.
3. 1994 - Survey Analítica sobre Sistemas de Transporte Urbano em Barcelona, Dublin e Sofia.
4. Sofia - junho de 1994 - Síntese das Sécucités Transporte Urbano e Integração Social.
5. 1995 - Estudos sobre as Redes de Transporte Urbano em 17 Cidades Européias.
6. Outubro de 1995 - Primeira convenção Européia em Transportes Urbanos e Inserção Social.

### 15. FESTIVAIS

1. Aurillac - novembro de 1995 - Grupos de Migrantes em Festivais.

### 16. SHOPPING CENTERS

1. Novembro de 1995 - Shopping Centers e o Gerenciamento da Insegurança.

## 17. PREVENÇÃO SITUACIONAL

1. Paris - maio de 1995 - Instituto de Altos Estudos de Segurança Interna: É possível regular novos crimes relacionados a tecnologias? (Facilitando a discussão em mesa redonda).
2. Piraeus - 1-3 de junho, e Bolonha - 20-22 de abril de 1995 - Sécurité Europe - Programa de Prevenção Situacional.

## 18. METODOLOGIA

1. Barcelona - outubro de 1990 - Segurança Urbana: Abordagens Estatísticas e Análises.
2. Roma - março de 1991 - Compreendendo o Crime.
3. Berlim, Neuhartemberg - maio de 1993 - Evolução de Práticas Governamentais na área da Segurança Urbana.
4. 1993 - Estudos Comparativos sobre Organização Política e Administrativa em Doze Países da União Européia.
5. Le Havre - junho de 1994 - Liderança de Coalizões Locais.
6. Le Creusot - setembro de 1994 - Avaliação das Políticas de Segurança Locais.
7. Saint-Herblain - novembro de 1994 - Pesquisa de Segurança Local.
8. Bogotá - dezembro de 1994 - Plano de Segurança para a Cidade.
9. Amiens - fevereiro de 1995 - Observações sobre Segurança Local.
10. Liège - 1-2 de abril de 1995 - Seminário de Treinamento.
11. Bordeaux - 6 de outubro de 1995 - Serviço de segurança Municipal.
12. Porto - outubro de 1995 - Surveys Analíticas sobre Segurança Local.

## 19. TREINAMENTO EUROPEU E COORDENAÇÃO DE COALIZÕES PARA A SEGURANÇA LOCAL

1. Turim - novembro de 1994 - Seminário para Desenhar um Programa Europeu de Treinamento.
2. Paris - julho de 1994 - Desenvolvendo um Código Europeu para Treinamento dos Coordenadores Locais.
3. Paris - maio de 1994 - Seminário de Revisão do Código Europeu para Treinamento dos Coordenadores Locais.
4. Epinay sur Seine - maio de 1994 - Audição de Experts Internacionais.
5. *Publicação* - 1994 - Sécucités: Drogas. Estratégias Locais para Prevenção do Risco do HIV através de viciados (linhas metodológicas para uso de representantes eleitos para autoridades locais).

## 20. RESOLUÇÃO PARA CONFLITOS URBANOS

1. Vaucresson - março de 1991 - Alternativas ao Aprisionamento.
2. Roma - abril de 1993 - Mediação: Várias Abordagens para um Treinamento Apropriado.
3. Valência - janeiro de 1993 - Resolução de Conflitos na Vida Diária.
4. 1993 - Pesquisa e Ação - Abordagens Práticas para a Mediação em Cidades Europeias e Mediterrânicas pelo Laboratório de Antropologia Jurídica em Paris.
5. Hammersmith e Fulham - outubro de 1993 - Controle Comunitário de Insegurança Urbana.
6. Vaucresson - fevereiro de 1994 - Desenvolvimento de Processos de Mediação para Resolução de Conflitos Ordinários do Dia-a-Dia.
7. Conselho Regional do Lazio - maio de 1994 - Encontro para determinar o Procedimento a ser seguido no estabelecimento do centro de pesquisa em Roma.

8. Cergy-Pontoise - maio de 1994 - Mediação Familiar / Mediação Comunitária: *approaches* das Cidades.
9. Burkina Faso - abril de 1995 - Missão de Especialistas (para o HABITAT e Banco Mundial) - Acesso ao Direito para os habitantes de bairros pobres.
10. Barcelona - 8, 9 e 10 de maio de 1995 - Novas Formas de Criminalidade Urbana, Novas Formas de Justiça.
11. Turim - junho de 1995 - A Mediação na Itália.
12. Catânia - 29 de junho - SécuCités Europe - Justiça de Proximidade.
13. Saint-Denis - dezembro de 1995 (Nações Unidas, PNUD, Habitat) - Regulamentação dos Conflitos Urbanos.

## 21. DROGAS

1. Estrasburgo - novembro de 1990 - Audiência Internacional sobre a Incidência do Crack na Cidades da América do Norte e Europa.
2. Lisboa - março de 1991 (Conselho da Europa) - Seminário sobre a Redução do Consumo de Drogas nas Cidades da Europa.
3. Jerusalém - setembro de 1991 - Prevenção e Tratamento dos Abusos de Drogas.
4. Birmingham - fevereiro de 1992 - Seminário: Cooperação entre Cidades Europeias sobre a Prevenção de Drogas.
5. 1993 - Survey Analítico (SécuCités Drogas): janeiro - Lisboa, Março - Barcelona, Abril - Túnis, Maio - Casablanca.
6. Marselha - dezembro de 1993 - Políticas de Prevenção e Acesso a Tratamento pelos Viciados em Drogas.
7. Paris - dezembro de 1993 (Assembleia Nacional) - Adoção pelas Cidades Francesas de um Código sobre a Política de Redução dos Riscos.

8. Barcelona - maio de 1994 - Seminário de Formação sobre as Drogas e a AIDS.
9. Casablanca - abril de 1994 (SécuCités Drogas) - Elaboração de um Projeto de Criação de um Centro Médico-Social da Luta Contra a Toxicomania e a AIDS.
10. Estrasburgo - abril de 1994 - Survey Analítico sobre Drogas.
11. Barcelona - maio de 1994 - Formação de Atores Locais na Prevenção da Toxicodependência.
12. Casablanca - setembro de 1994 - Inauguração de um Centro de Informação e Educação para a Saúde.
13. Lyon - setembro de 1994 - Estratégias Locais para a Prevenção dos Riscos de HIV.
14. Túnis - outubro de 1994 - Formação de Atores Locais para o Desenvolvimento de um Projeto de Intervenção Local para a Prevenção da Delinquência Juvenil.
15. 1994-95 - (SécuCités Drogas) Survey Analítico das Cidades: Amsterdam - julho de 1995, Charleroi - maio de 1994, Turim - junho de 1994, Liverpool - Fevereiro de 1994.
16. Florença - março de 1995 - 6ª Conferência Internacional sobre a Redução do Uso de Drogas.
17. Rethymnon - abril de 1995 (SécuCités Drogas) - Formação de Atores Locais.
18. Matosinhos - 25, 26 e 27 de maio de 1995 (SécuCités Europe) - Drogas e Prostituição.
19. Liège - 27, 28 e 29 de maio de 1995 (SécuCités Europe) - Drogas e Prostituição.

20. Amsterdam - maio de 1995, Paris - setembro de 1995, Matosinhos - setembro de 1995 - Redução dos Riscos do HIV, Registros Pessoais e Direitos Individuais. Realização de um exame comparativo da situação de oito países europeus e levantamento dos termos de referência para representantes eleitos.

21. Rotterdam - 2 - 3 de outubro de 1995 - Cidades de Fronteira.

## 22. HABITAT SOCIAL E INSEGURANÇA

Montreal - 9 e 10 de novembro de 1995 e Rennes - dezembro de 1995.

## **ANEXO II - HISTÓRIA CIENTÍFICA DO PROJETO**

### **“CITTÀ SICURE”**

(Entrevista concedida pelo Diretor Científico do Projeto - Massimo Pavarini - no dia 23 de março de 1996, na sede do Instituto Gramsci - Via Barberia 4º/segundo - Bolonha - Itália.)

*Tradução da Mestranda do Original Italiano*

#### 1. COMO SURTIU E QUE FORMA ASSUMIU O MONITORAMENTO CIENTÍFICO DO PROJETO “CITTÀ SICURE”?

É relativamente fácil reconstruir a história cronológica do projeto.

Antes dele, que é um projeto regional, encadeado pela Presidência da Região Emília-Romana com o nome “*Città Sicure*”, houve uma experiência que foi conduzida por alguns de nós nos anos que vão de 92 a 94, de uma revista denominada “*Segurança e Território - Para uma Política da Prevenção da Criminalidade*”, feita por um grupo de intelectuais. Um pequeno grupo que se posicionou sobre essa questão e conduziu uma reflexão simples, divulgadora, que reproduzia também as experiências estrangeiras. Então, precisamente este pequeno grupo fez esta revista, teve um mínimo de difusão, e fez crescer, em outras palavras, um mínimo de consciência sobre o tema da cultura da prevenção.

Dessa experiência, ou, pode-se dizer, da “costura” dessa experiência nasceu, pois, este projeto. Portanto, “*Città Sicure*” nasce como adesão à iniciativa que estávamos levando adiante no plano cultural, por parte do Presidente da Região Emília-Romana - Dr. Berssani - que se deteve a ver, experimentar e dar consistência política às coisas que estávamos debatendo apenas naquele nível. Assim nasce o projeto “*Città Sicure*”.

O Projeto “*Città Sicure*” se estrutura em um Comitê Científico que tem três funções diferentes. A primeira é a de fazer um relatório anual sobre o estado da segurança na Região. Em 95 foi feito um primeiro relatório e agora teremos um de 96. Os membros singulares do Comitê Científico são os responsáveis pelas unidades de pesquisas, que são as mais diversas: do trabalho de apresentação da insegurança ao problema da imigração, ao problema das diferenças de gênero, ao problema do abuso da polícia, e tantos outros, discutidos nas pesquisas no interior do Comitê Científico, e que são respondidos nesta pesquisa. O caderno que está para ser publicado sairá com esta unidade de pesquisa.

Depois vem a fase mais essencialmente política do Projeto “*Città Sicure*”. Este projeto nasce assumindo a possibilidade de difundir a cultura de uma prevenção urbana e, portanto, dirige a sua atenção aos prefeitos de cada cidade, que deverão transformar-se em sujeitos administrativos e políticos com a possibilidade de canalizar e procurar responder as demandas de segurança.

De fato, já neste segundo ano de atividade de projetos regionais, foram articulados projetos de segurança nas cidades Capitais de Província. Nasceram projetos de cidade segura em Bolonha, em Módena, em Reggio-Emília e estamos desenvolvendo um para Ravena e um para Rímimi, que são as cidades Capitais de Província desta Região que assumiram esta filosofia de intervenção e construíram indicações de projetos de cidade segura em suas realidades singulares.

O Comitê Científico mantém um monitoramento sobre o andamento da criminalidade, sobre o andamento da representação social, sobre as políticas no tema do governo segurança no nível regional e torna-se o lugar, a sede de

debate e de confronto das escolhas estratégicas que as cidades estão operando no nível municipal.

Este é o modo como está estruturado.

## 2. COMO E EM QUE MEDIDA A CRIMINOLOGIA CRÍTICA FAZ PARTE DO PROJETO?

Apesar de ser uma resposta fácil, pode-se afirmar que uma parte próspera dos membros do Comitê Científico de “*Città Sicure*” são, de qualquer modo, internacionalmente etiquetáveis como pertencentes à Criminologia Crítica. Isto pode ser.

Eu, que o presido, Dario Melossi, Giuseppe Mosconi, David Nelken, Tamar Pitch (para dar somente alguns exemplos). São aqueles que na Itália contribuíram para a experiência da “*Questione Criminale*”, “*Dei Delitti e delle Pene*” e que, de qualquer modo, no pequeno universo internacional da Criminologia, são reconhecidos como criminólogos críticos italianos.

Esta é uma resposta simples no sentido que puramente não sei em que ocasião inesperada isso foi determinado.

Creio que exista, pois, uma razão mais profunda, que é aquela segundo a qual, também nos outros contextos europeus, as políticas voltadas ao governo da segurança são declinadas exatamente de políticas de nova prevenção.

Então aqui houve dois caminhos possíveis na minha compreensão: um tecnocrático, de Criminologia Administrativa, e, portanto, uma escolha do governo que imputou a responsabilidade desta ação a criminólogos certamente não críticos, mas existem outras experiências, como por exemplo, de países como a França, e o papel decisivo de Philippe Robert, com a

política da nova prevenção. Ele é um criminólogo francês muito conhecido e por certo pertencente à cultura da Criminologia Crítica. A mesma coisa se pode dizer, em parte, da Holanda, com Van Dijk, onde há um complexo de pessoas que de qualquer maneira pertencem à origem Criminologia Crítica. O mesmo se diga para a Inglaterra, onde os novos realistas de esquerda, Jock Young, Mathew e tantos outros que seguramente são de proveniência da escola principal ("*Capo Scuola*") do *approach* crítico da Criminologia.

Portanto, ainda na dimensão internacional, deve-se observar como esta estratégia de governo da segurança urbana, em termos democráticos não repressivos, pertence à cultura da Criminologia Crítica.

Em particular, pode-se dizer também um pouco mais. A Criminologia teve um desenvolvimento exatamente na metade dos anos setenta, na Europa fundamentalmente, e nos EUA com a escola de Berkeley, antes do final dos anos sessenta, o que produziu diversos êxitos em política criminal, que não foram consolidados como política criminal, e que, portanto, mantiveram uma dimensão puramente acadêmica e científica de *approach* teórico e crítico à questão criminal.

Mas, em boa parte, criminólogos críticos da metade dos anos setenta em diante, de qualquer modo, também atravessaram experiências de política criminal.

Eu estou convencido de que a Criminologia é uma ciência que não existe somente numa dimensão de reflexão acadêmica; de qualquer maneira, cada teoria criminológica se traduz em uma política criminal, e isso vale para as tendências abolicionistas desenvolvidas. Pensamos nas figuras de Louk Hulsman, de Nils Christie, Mathiesen, Scheerer e tantos outros, que representam algumas posições que pertencem à Criminologia Crítica no seu

radicalismo, e que sempre sustentaram que a sua reflexão não fosse uma reflexão teórica, que fosse uma reflexão voltada a produzir uma política abolicionista.

A mesma coisa pode-se dizer sobre as teorias reducionistas, ou Direito Penal Mínimo, que tiveram a intenção de projetar-se em políticas garantidoras. O movimento garantista não é um movimento somente intelectual, é um movimento que pensa e se traduz também em movimento político. Há também o novo realismo de esquerda, com os intelectuais acadêmicos ingleses, envolvidos em políticas voltadas a produzir uma política criminal alternativa para os conservadores de Thatcher e que, como dizemos na Itália, sujaram as mãos com a política.

Nessa perspectiva aqui, creio que há um destino que sempre pertenceu à reflexão criminológica. Eu pensava com Melossi que fosse, de todas as reflexões jovens, para o conhecimento jovem, a menos contrária a comprometer-se; sempre foi uma ciência comprometida com a política, nunca aspirou nem pode aspirar a uma reflexão puramente acadêmica e científica.

Portanto, me parece também razoável pensar que no interior do movimento da Criminologia Crítica, nascido como contestação ao sistema da justiça criminal dos anos setenta, através de um percurso que é certo, é diverso para cada autor, sem o ato da especificidade dos lugares e de cada cultura, tenha composto a maior parte deste, pois acabou por tomar uma posição política, e, portanto, produziu também políticas. Este é o meu convencimento, também expresso cientificamente. A Criminologia é sempre partidária (parcial), não é nunca uma ciência neutra. Quando existiu essa ciência neutra era simplesmente a fim de acertá-la para servir somente a

alguns interesses e, portanto, acredito que todos nós, ex-jovens de 68, no momento em que fazemos Criminologia, confessamos de que lado estamos.

Nesta experiência de cultura de prevenção, que contextualiza o tema da segurança como um novo modo de manejar o tema de controle social de tipo penal, são construídas fundamentalmente estratégias não acadêmicas, para as quais não foram concluídos livros, mas escolhas de campo, envolvimento de administrações e forças políticas.

### 3. QUAIS SÃO AS OUTRAS DISCIPLINAS QUE PARTICIPAM NO MONITORAMENTO CIENTÍFICO DO PROJETO?

Aqui é muito fácil responder, porque o Comitê Científico que constitui este projeto é formado de doze, treze, quatorze professores universitários. Pode-se inclusive elencar as suas disciplinas. As disciplinas são fundamentalmente aquela criminológica, a Sociologia, qualquer atenção ao aspecto antropológico, mas direi que, fundamentalmente, antropológico cultural.

Fundamentalmente são sociólogos do desvio. Também a sua proveniência acadêmica, como a minha em particular, é do trabalho com o Direito que utiliza como conhecimento o paradigma do *approach* sociológico.

É imaginável que neste Comitê Científico apareçam outras competências, como aquelas da psicologia social - isso é interessante - mas não há dúvida de que as competências fortes mesmo são aquelas que pertencem diretamente às ciências da Criminologia.

### 4. QUAIS SÃO AS PERSPECTIVAS ATUAIS DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA E DA SOCIOLOGIA CRÍTICA EM RELAÇÃO AO PROJETO?

A pergunta é bastante complexa.

Sim, é muito complexa porque, efetivamente, me faz desenvolver um raciocínio para explicar, na verdade, uma coisa que eu não sei, no sentido de que, todos aqueles que aderiram, com diversos motivos, a este projeto, aderiram com reservas mentais, e disso não há dúvida. Não há nenhuma adesão acrítica. Houve uma adesão entusiasta, mas crítica a este projeto.

O próprio conceito de segurança é um conceito ambíguo que está solto e que não se pode assumir como um dado ontológico objetivo, inclusive o conceito de prevenção, tanto mais quando é adjetivado como nova prevenção, é um conceito ambíguo tanto quanto o outro. Que coisa se pode dizer sobre a prevenção para que ela deva-se chamar nova? São 150 anos em que se fala de prevenção. São, portanto, conceitos que somente se assume com muita desconfiança por parte de todos.

“Até não estarmos em condições de elaborar novos conceitos e de traduzir em um vocabulário diferente a nossa estratégia, utilizamos estes conceitos em termos convencionais, no sentido de que, mais ou menos por segurança se entenda uma coisa, mais ou menos por prevenção se entenda uma coisa... mas mesmo “mais ou menos”.

Depois de dois anos de atividade muito intensa do Comitê Científico deste projeto, chegamos nesta fase final, mas com o tempo amadureceremos, naturalmente, para uma maior reflexão.

Sabe-se que começam a emergir os nós teóricos que estão atrás deste discurso, e, provavelmente, acredito, uma experiência italiana (mesmo porque faz frente a uma realidade que, na sua natureza específica, ainda mais em uma Região como a Emilia-Romana, que é assim européia e pouco italiana, por ser diferente, rica em serviços, tradições etc.) sentirá necessidade de elaborar

também no plano teórico um referencial conceitual diverso. Por exemplo, alguns dados que adquirimos sobre a nossa realidade são no sentido de que não se pode dar por espontâneo que em nosso território as pessoas tenham efetivamente medo da criminalidade.

A nossa pesquisa mostra que as pessoas têm medo da criminalidade, ou por assim dizer, da criminalidade em termos muito abstratos. Quando aparecem perguntas que são mais específicas no que diz respeito ao bairro em que vivem, à situação material que sofrem e o que efetivamente poderá lhes ocorrer, nos damos conta que ainda a nossa coletividade, sobre a qual medimos esta estratégia, se comporta fundamentalmente como se fosse segura, e que, portanto, o termo insegurança se torna uma palavra ou um conceito "*pigliatuto*"<sup>1</sup> no sentido em que todos os incômodos, as dificuldades, as mudanças sociais, as mudanças nos quadros políticos, as transformações profundas que uma sociedade como a nossa assumiu neste decênio aqui, tudo se produz sobre o plano psicológico, como dificuldade de compreender a realidade, dificuldade de partilhar a realidade segundo uma lógica antiga. Tudo isso produziu uma desorientação, um sofrimento social que terminou por mostrar-se como se fosse medo da criminalidade, o que é muito diferente da criminalidade, também porque nós trabalhamos sobre um território como o da Região Emília-Romana, no qual as taxas da criminalidade são relativamente baixas; é um território ainda relativamente seguro, e, portanto, é ainda uma situação ideal.

Não obstante isso, paradoxalmente, sabemos e parte-se da percepção de que as pessoas se dizem amedrontadas, e levamos a sério o seu medo. Mas

---

<sup>1</sup> Carta de jogo que quando aparece tem a capacidade de recolher todas as cartas da mesa, ou "pega tudo".

damo-nos conta de que o seu medo nasce de outras coisas, ou diversamente nasce se é construído, pode-se terminar por simplificar-se em medo da diversidade, do inimigo interno, de relações sociais que se tornam mais hostis, de uma percepção de estranheza das relações sociais, uma redução na comunicação social, uma não frutificação do fluxo comunicativo entre os sujeitos, sociedade civil, instituições... Tudo isso é verdade, mas não parece ser diretamente imputável ao fenômeno criminal ou à periculosidade objetiva da criminalidade.

Portanto, nós partimos assumindo estes conceitos com grande prudência e com uma sorte, acredito, benéfica de desconfiança com estes conceitos. Os usamos porque, para falar, necessita-se convencionalmente usar de linguagem, mas acredito que já estamos em um ponto delicado de crítica da mesma linguagem e, provavelmente a contribuição que nós, como criminólogos críticos - nesta aventura que atravessa tantos espaços perigosos, que são aqueles pontos da gestão administrativa do controle social da Criminologia Administrativa - se prestarmos a devida atenção na realidade, poderemos, provavelmente individualizar outra linguagem, outros termos, outra gramática em condições de entender ou de compreender como se constrói a questão da segurança.

Portanto esta pode ser uma ocasião da Criminologia Crítica fazer um salto qualitativo próprio de individualização dos novos paradigmas. Em outras palavras, acredito nos limites sobre os quais temos testemunhado as mudanças gerais da Criminologia Crítica, que eram mais ou menos conhecidos: teoria abolicionista, reducionista, e de novo realismo. Eu acredito que atravessar este tipo de experiência possa trazer também posições diversas das quais

temos tradicionalmente testemunhado. Com isso vem o presságio com que se faz essa aventura intelectual sobre uma política.

##### 5. QUAIS SÃO OS COMPONENTES CIENTÍFICOS E IDEOLÓGICOS REPRESENTADOS NO COMITÊ CIENTÍFICO?

Quase todos são professores de matérias sociológicas e criminológicas em sentido estrito. Valem-se, pois, do plano da operatividade, dos conhecimentos e da própria técnica de pesquisa empírica. Portanto, como ciência auxiliar àquele projeto, seguramente há tudo aquilo que faz parte de uma bagagem, em suma, dos instrumentos de trabalho da Sociologia empírica.

No plano político a coisa é mais interessante. Não há dúvida de que o Comitê tem uma representação majoritária de experiências da Criminologia Crítica ou da Sociologia Crítica e, portanto, qualifica-se o Comitê, politicamente, de "proveniência crítica de esquerda". Sobre isso não há dúvida. Este projeto é de iniciativa da Região Emilia-Romana, que é uma Região vermelha de tradição comunista e tem algumas qualificação políticas que explicam a sintonia da Presidência com o Comitê Científico e entre as pessoas que fazem parte deste Comitê.

Do ponto de vista sociológico, a tomada de uma posição política por parte do Comitê Científico gravita, por esta grande maioria de casos, no interior da cultura progressista democrática, com algumas posições mais ou menos radicais, mas todas no interior deste tipo de cultura. Sobre isso não há dúvida.

Talvez mais interessante seja o fato do projeto político que sustenta "*Città Sicure*" ter alguns nós de fundo, que para nós são mais nós políticos culturais no sentido estrito, isto é, no sentido da cultura da prevenção, na

redução do momento repressivo na solução dos conflitos, no aparecimento da possibilidade de reativar a comunicação social etc. Na sua dimensão mais política, qualifica-se também por alguns pronunciamentos mais detalhados, por exemplo, uma escolha em favor de uma ampla descentralização administrativa, uma escolha, portanto, na direção de um novo regionalismo nos limites com a hipótese federativa do Estado. Neste ponto as competências dos governos locais devem ser ampliadas para que se possa finalmente afirmar que os prefeitos, as figuras ou os sujeitos exponenciais da sociedade civil, eleitos democraticamente, são realmente os referentes político-institucionais da exigência de segurança.

No interior do procedimento de *"Città Sicure"* há também, obviamente, uma escolha de modificação institucional que deve favorecer o governo das cidades. Como se pode dizer... o comportamento anti-estatal que caracteriza o Comitê tem a questão criminal, que é uma questão nascida fundamentalmente como questão do Estado Moderno, como defesa do inimigo interno, deslocada frente aos radicais de diversas posições. Certas escolhas de política criminal, agora são políticas supranacionais, tampouco nacionais (pensamos no caso da droga), e, portanto, os lugares onde se decidem as grandes estratégias de política criminal são lugares agora supranacionais; os estados singulares são, de qualquer modo, obrigados reciprocamente a nada mais do que ratificar determinadas relações.

De outro lado, ao invés disso, a demanda de segurança se constrói com a imputação direta a quem tem responsabilidade de governo nos territórios definidos da cidade.

Portanto, paradoxalmente vem deslocado o lugar intermediário do Estado, ou a questão supranacional, ou a questão local. Este é o tema. Nós

estamos trabalhando para fazer amadurecer, emergir e assumir uma responsabilidade e uma cultura exatamente naquele lugar pequeno, na cidade, na dimensão local, onde se produz esta demanda e também uma necessidade de dar-se uma resposta.

## 6. QUAL É A INTERAÇÃO ENTRE A PRESIDÊNCIA DA REGIÃO E OS MEMBROS DO COMITÊ CIENTÍFICO?

A relação é muito clara no sentido que o Comitê, como Comitê Científico, não vive só formalmente, mas de fato tem uma absoluta e incondicional autonomia. Aquilo que queremos pesquisar, produzir, organizar, estudar e dizer depende unicamente do Comitê Científico, não tem nenhuma relação com a Presidência, mesmo porque o Comitê Científico não poderia reivindicar isso, nem há necessidade de fazê-lo, pois já está implícito na nossa função.

As coisas são diferentes no plano da produção da política. O nosso momento cognitivo pode também ser traduzido em indicações políticas, em estratégias e em ações, é óbvio, mas deseja-se uma divisão por parte dos sujeitos políticos, exatamente da Região e da Presidência, divisão esta que até agora esteve sempre incondicionada, no sentido de que não se sabe como será o futuro, pois tudo pode acontecer, mas as sugestões que o Comitê Científico tem escutado várias vezes no plano das recomendações, das indicações a oferecer, são bem aceitas, relativamente incondicionadas e não tem havido nenhum problema nem de conflito nem de auto-censura da parte de ninguém.

Há uma plena sintonia de intenções, vaga por assim dizer, pois recém iniciou. Foi fixada a atenção aos momentos de conhecimento e ainda há pouca coisa expressa no plano da proposição política. O problema deverá ser

verificado no tempo, quando o Comitê, sobre a base de determinados conhecimentos adquiridos, tornar-se-á mais responsável, mais seguro e mais corajoso em avançar com algumas propostas. No ponto em que estamos, não podemos avançar em algumas propostas, e obviamente o governo local, a sua presidência, pode fazer o que quiser no sentido que é livre para acolhê-las ou não. Por hora este problema não existe, mesmo porque há uma plena sintonia de intenções, uma máxima autonomia de modalidade, formas e hipóteses de pesquisa e quando sugerimos algumas hipóteses, na verdade ainda muito abertas e muito genéricas, há a comunhão das mesmas.

Nós acreditamos, todavia, que um problema dessa natureza não vá aparecer, pois o Comitê Científico tem muito claro o fato de ser um Comitê Científico e que a sua autonomia é a de produzir pesquisas e de propor iniciativas. É claro que o governo deste território pode responder evidentemente com outros critérios, que podem ser de comunhão mas também de avaliação de oportunidades. Há uma máxima liberdade em difundir certas informações, mas as estratégias podem ser consideradas inoportunas.

## 7. QUAL É A SUA OPINIÃO PESSOAL SOBRE A NOVA PREVENÇÃO?

O conceito de nova prevenção, de nova prevenção integrada, de qualquer modo pertence à linguagem francesa, porque são eles que a batizaram com o termo “Nova Prevenção”. Certamente no mundo de língua inglesa ninguém falaria de nova prevenção, se fala de estratégias de segurança. É um termo, nada mais do que uma etiqueta.

Atrás da etiqueta “Nova Prevenção” certamente existem posições muito diversas.

Posições que aparecem neste Comitê Científico: algumas são seguramente partilháveis e outras são vistas com muita suspeita. Quando se fala de nova prevenção abrange-se também estratégias de prevenção situacional, por exemplo. É com respeito a esta, ou olhando com interesse e não com preconceito, que o Comitê Científico mantém suspenso o juízo sobre a utilidade e oportunidade desta estratégia.

Nós confrontamos de maneira muito aberta a cultura de prevenção referida com a de outros lugares: França, Inglaterra, Países Baixos, Canadá, Estados Unidos. São experiências diferentes, histórias diferentes, partem de pressupostos às vezes também distintos, mas unificadamente, em tese, há uma coisa em comum que se pode dizer: como governar o tema da segurança sem recorrer à repressão - é um dos temas que caracterizam todas as culturas de prevenção - assim como afirmar que na dimensão local descentralizada a atenção a episódios de cidadãos ativos seja o ponto de referência de todas as estratégias, o que faz parte mais ou menos de todas essas culturas, assim como dizer que as ações de prevenção devem descobrir o momento de avaliação da sua eficácia. Parece-me que isso faz parte mais ou menos de todas as culturas.

Eis como nós aderimos a este movimento. Como se pode dizer..., nós participamos do Comitê de "*Città Sicure*", do Fórum Europeu de Segurança das Cidades, de organismos internacionais que estão trabalhando sobre o tema da prevenção, no interior desse amplo guarda-chuva, onde evidentemente podem estar cobertas posições muito diferentes.

Nós partimos de uma realidade nacional em que não se havia experimentado nenhuma nova cultura preventiva nos últimos vinte anos ou trinta anos, e, portanto, acredito que fizemos bem em aceitar de verificarmos

do que falava esta nova linguagem, mas repito, de maneira muito crítica, no sentido de estarmos convencidos que atrás da etiqueta “Nova Prevenção” existem estratégias completamente diversificadas. A palavra de ordem da prevenção integrada também pode ser uma “folha de figo”, que tem posições mais ou menos aceitáveis. Eu acredito que num tempo razoável conseguiremos explicitar melhor como nos posicionamos no interior deste tipo de cultura.

Você me pergunta o que eu penso da estratégia da nova prevenção.

Com referência à realidade de outros países posso manifestar-me diversamente quando, por exemplo, numa realidade como a de língua inglesa, construiu-se muito sobre a hipótese de prevenção situacional, “*Neighborhood Watch*” e outras estratégias nas quais procuraram reativar a comunidade como rede voltada para uma vigilância do território. Eu, pessoalmente, nutro uma certa desconfiança neste tipo de estratégia, desconfiança que devo explicitar e que com o tempo procurarei explicitar não somente a mim mesmo mas também aos outros.

Quando por trás de políticas de nova prevenção há uma intenção voltada a perguntar e intervir no plano de uma qualidade de serviços diferente, aproxima-se muito mais à cultura italiana. Quanto a isso eu me arriscaria menos em exprimir-me favoravelmente.

Portanto é importante dar-se conta de que não se trata de nenhuma fascinação, paixão incondicionada, nem pelas palavras nem pela estratégia. Creio que as pessoas que fazem parte do Comitê Científico são todas bastante adultas, espertas, maiores, vacinadas e sabem que freqüentemente atrás das palavras estão enganos de etiquetas. Provavelmente descobriremos que colocar adjetivos novos - que ali são riquíssimos - junto à prevenção, não quer

dizer nada. Portanto, estamos abertos a todos os êxitos. Não há um comportamento ideológico nosso em dizer isso.

Nós temos assumido que alguns temas seriam importantes:

1. a redução dos recursos penais, isto é, declinar os conflitos não pela “gramática” do Direito Penal;

2. transformações qualitativas e quantitativas no tema da segurança e insegurança;

3. que a coletividade se dissesse, mas não soubesse ainda o quanto era alarmada e amedrontada, no que temos entendido que as pessoas têm mudado o modo de comportar-se com respeito ao desvio;

4. e que para uma realidade como a italiana, por longo tempo habituada, “fortuna” sua ou mérito seu, a declinar os conflitos e a desvalorização através do vocabulário da política, improvisadamente no final dos anos oitenta, início dos anos noventa, não usa mais aquele vocabulário, usa outros vocabulários, como precisamente o vocabulário do alarme social ou do medo. Isso nós percebemos como alguma coisa que estava se transformando, que estava modificando a realidade social de referência, nada de mais. Sobre isso concordamos e isto estamos procurando, seja pela iniciativa da revista “*Sicurezza y Territorio*”, seja na iniciativa político-cultural de ações de prevenção de “*Città Sicure*”. Este é o único ponto.

Apontado este objeto de nosso interesse, estamos de volta (nem poderemos fazer de outra forma) aos países que antes de nós colocaram algumas questões e fizeram uma parte do caminho. Com respeito ao modo como são postas as questões e que caminho têm seguido, eu acredito que nós mantemos uma postura estritamente crítica.

8. QUAIS SÃO AS POSIÇÕES ATUAIS DA ASSOCIAÇÃO DOS PREFEITOS E DAS REDES NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE CIDADES NO CONFRONTO DAS NOVAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO PARA A SEGURANÇA DAS CIDADES?

Eu posso dizer ou dar alguns dados de fato.

Não fazemos parte de uma experiência pioneira, pois existem algumas antes, mas, de qualquer maneira, temos o monitoramento daquilo que está vindo.

As grandes redes européias de segurança das cidades constituíram um fórum, do qual participa também o italiano (e ali "*Città Sicure*"), para que as cidades européias deste fórum entrassem em sintonia e através do qual são representadas, seja a Região Emília-Romana, que é a cidade da Bolonha, que é a cidade de Módena e outras cidades, e, portanto, há uma clara supra-representação da realidade do nosso território, porque são as primeiras que se movimentaram. Movimentaram-se também cidades como Torino, como Roma e algumas cidades do sul da Itália, o que certamente não tem nada a ver com as entidades de movimento dos prefeitos das cidades francesas ou de outras cidades européias, onde há uma visão muito mais ampla. Num breve período de tempo, também a Itália conseguirá garantir-se, o que me alegra, e acredito que não estou errado, pois se as coisas andarem como parece que devem andar, muitos se aproximarão desta rede e muitos se aproximarão desta cultura, deste confronto internacional para aprender exatamente o que os outros têm feito, porque, de qualquer modo o tema da segurança será sempre mais tocado.

Por que digo isso? Por razões em parte políticas e em parte, chamemo-las assim, institucionais. Falemos das mais simples: institucionais.

Na Itália, os últimos prefeitos foram eleitos com critério diferente, o critério direto, pelo qual há a eleição direta do primeiro cidadão. Isto conduz evidentemente a um processo óbvio de maior identificação entre sociedade civil e prefeito. O prefeito se torna de fato a figura que representa o anel direto de adesão entre cidadãos políticos e instituições. E, portanto, o que isso ocasionou? Ocasinou que todas as demandas sociais ou todos os sofrimentos e desvalorizações sociais retornassem ao prefeito, e, portanto, também demandas de segurança.

Poucos anos atrás estas demandas de segurança estariam voltadas à polícia, estariam voltadas à magistratura, ninguém pensava em voltá-las à sua autoridade administrativa, e de outro lado a autoridade administrativa tem pouca competência para responder às demandas de segurança. Portanto o prefeito se coloca em uma posição ruim porque, em matéria de consenso social, as pessoas o identificam como sujeito forte e recorrem a ele, e o prefeito se encontra com poder e competência muito limitados no governo da segurança. Então as estratégias que pode assumir são duas: uma, fazer de conta que nada está acontecendo (você dirige as demandas a ele e ele não escuta), estratégia essa que de imediato pode satisfazer, mas num longo período é negativa, pois numa outra eleição os cidadãos podem escolher outra pessoa, no sentido de que, ao final, produz um efeito negativo no plano do consenso social; ou o prefeito pode dizer: "Bem, eu me torno o sujeito portador desta demanda, vocês a dirigem a mim, eu a coordeno, a harmonizo e no caso de não estarem em condições de resolvê-la, resolvo eu, colocando em atuação outras agências (a polícia, a magistratura, ...). Então, precisa-se dizer que eu, que sou a força da sua demanda, faço-me portador da mesma no ambiente estabelecido."

Esta é uma atitude que achamos muito mais madura e ao longo do caminho, mais consciente, e com a qual se pode ver mais longe. De imediato isso pode produzir fenômenos traumáticos no sentido de que os prefeitos se encontram numa posição em que devem responder as demandas de segurança sem haver o poder necessário para isso.

Eis o porquê de uma reviravolta de tipo federativo, um aumento das competências dos prefeitos dos governos locais também no tema da segurança. Este é um esclarecimento político fundamental para fazer desta figura que se tornou forte sobre o plano da imputação de demandas, também um sujeito forte para a capacidade de respostas a estas demandas, coisa essa que atualmente ainda não há.

Não é que o prefeito na Itália tenha poderes como na América, nos Estados Unidos, onde o primeiro homem da polícia ou o xerife dependem do prefeito, onde a ordem pública de uma cidade é feita pelo primeiro cidadão. Na Itália, não; a ordem pública é feita pela Polícia de Estado, que é outra coisa. Portanto, é claro que, para avançar com este projeto necessita-se que se desatem alguns nós, também sobre o plano institucional, de descentralização de competências e de funções. Quanto a isso não há dúvida.

De outra forma, arriscamo-nos a produzir uma ênfase excessiva sobre a possibilidade de uma administração resolver os problemas, quando estamos conscientes de que no estado atual aquelas administrações são muito fracas no plano das competências e dos recursos.

9. QUAIS SÃO, EVENTUALMENTE, OS LIMITES DO "CONCEITO DE SEGURANÇA" UTILIZADO NO PROJETO "CITTÀ SICURE"?

## QUAIS SÃO OS DESENVOLVIMENTOS E AS TRANSFORMAÇÕES ATUAIS EM RELAÇÃO A ESTE CONCEITO?

Nós logo deduzimos que os conceitos de segurança e insegurança são conceitos muito ambíguos. Chamamo-los ambíguos no sentido de que, também terminologicamente, podem evocar coisas que provavelmente não são nada. Veremos aquelas pelas quais nos interessamos.

No nosso primeiro grau da pesquisa procedemos algumas distinções que foram operadas também em outros países. Isto é, distinguimos uma segurança e insegurança objetiva e uma segurança e insegurança subjetiva, e verificamos empiricamente como não era necessária uma coincidência entre aqueles mais expostos aos riscos de criminalidade e que, portanto, são mais inseguros objetivamente, pois não são necessariamente aqueles que se sentem mais inseguros e vice-versa. Aqueles que vivem situações objetivamente mais seguras podem ser portadores de uma demanda maior de segurança:

Depois assumimos que atrás do tema insegurança objetiva há necessidade de comparações com situações de insegurança objetiva diversas, e, portanto, temos uma perspectiva comparativa, e já temos uma perspectiva bastante realista de uma desagregação nacional do tema da segurança. O bem da segurança objetiva não é distribuído equitativamente entre todos os cidadãos; não é que todos os italianos são objetivamente tão seguros, tão seguros!!! A segurança/insegurança como um bem é distribuída de maneira seletiva e, portanto, variável de acordo com a idade, o gênero, onde habita, a renda mensal, no que trabalha, qual o tipo de cultura que possui e tantas outras que são variáveis decisivas na determinação de um sujeito mais ou menos seguro. Isso é uma evidência teórica que pronunciamos como uma evidência empírica. Sabemos no nosso território quantos são seguros

objetivamente no centro das cidades e na periferia - quantos em Módena, quantos em Bolonha...- isto é, temos os dados quantitativos que se concentram em diferenciar o tema da segurança segundo graus variáveis.

Comparando nossas cidades com outras estamos agora em condições de dizer que na Região Emilia-Romagna se é ainda relativamente muito mais seguro que em muitas partes da Itália e se é muito mais seguro que a média européia. Isso, podemos dizer, é uma sensação que temos, mas podemos agora reconstruí-la.

No plano da insegurança subjetiva são colocadas muitas distinções, também porque entendemos que o medo é um conceito ambíguo. Existe o medo abstrato e o medo concreto. Os cidadãos da Região Emilia-Romana dizem ter medo abstrato, mas em concreto têm pouco medo. Temos procurado diferenciar o medo abstrato do concreto, pois, uma vez que temos também diferenciado o medo abstrato nos demos conta de que o medo nem sempre influi na qualidade de vida e, portanto, temos examinado as intimidações: como os cidadãos da nossa Região ou da nossa cidade modificam a própria conduta comportamental em razão do risco criminal, e descobrimos felizmente que em nosso território bem poucas pessoas modificam a sua conduta em razão do risco.

Portanto, aparentemente a situação é paradoxal. O cidadão médio emiliano que diz que tem muito medo, mas em abstrato. No plano concreto pensa que a criminalidade não pode agredi-lo nunca, ou raramente, e no plano da conduta se comporta como se vivesse em uma cidade muito tranqüila.

Desarticulando o medo em abstrato, o medo em concreto, o medo subjetivo, o de risco objetivo, as ações, intimidações e tantos outros que articulamos em pesquisas pontuais, isto é, cidade por cidade, como média

regional, podemos fazer uma projeção de como andam as coisas. Neste sentido já demos o primeiro passo.

É necessário que se dê por conta que nós partimos de uma realidade como a italiana na qual, sobre o plano empírico, não se sabia nada. Esta é a verdade. Então qualquer um que se levantasse de manhã podia dizer o que queria. Vai você verificar o que é verdade e o que não é! Não havia nenhuma verificação empírica.

Sobre isso nós já dissemos que nas ações de prevenção devem ter limites, bandeirinhas, isto é, começar a dizer que não se pode dar as cifras que se quer dar, que as cifras devem ser verificadas, e que, portanto existem médias sobre as quais se devem confrontar.

Nesta primeira tentativa de fazer um mapa nós estamos agora desenhando exaustivamente as primeiras linhas, nem mais nem menos bem. Há muito cansaço, os mapas são difíceis de construir, mas isso já dá uma grande perspectiva positiva no futuro, no sentido de que tanto mais se estuda o fenômeno tanto mais se relativiza o problema, se circunscreve, se acolhe a complexidade, a especificidade, a diversidade. Bem, tanto mais se avança, se torna mais complicada a compreensão, faz-se, paradoxalmente, tantos mais aumentos nos espaços da política.

Se lançamos um tema evocado genericamente : "O aumento da criminalidade", "O medo da criminalidade", acaba que depois não há mais espaço na política. Se ao invés disso, se desarticula, se compreende, se diversifica; começa-se a estender este mapa da realidade, se ela é objetiva, subjetiva, se de representação. Percebe-se, então, que na realidade o problema não é muito mais complexo, porém, mais fácil de ser enfrentado do ponto de vista político. Depende, o famoso "depende", tanto você junta o depende,

quanto ele se junta no espaço de intervenção. Se se pode intervir, os problemas não são insolúveis, são complexos. Uma vez que os problemas se tornem relativamente - não digo fáceis - enfrentáveis, abre-se um espaço reformador, de empenho, de ação política, que não deve ser tratado como o tema da criminalidade, pois evocada assim parece um monstro que nunca poderá ser enferntado.

Entendendo-se a criminalidade, pode-se construir milhares de realidades diferentes. Se há paciência e vontade, cada realidade pode não ser enfrentada definitivamente para ser resolvida, mas pode ser enfrentada para que se reduza a agressividade.

Nós partimos de uma posição muito laica e desencantada. Nenhum de nós do projeto "*Città Sicure*" se ilude de construir uma cidade segura, assim como fazendo política criminal ninguém se ilude em vencer a criminalidade. Essas são duas hipóteses utópicas e ingênuas. O problema é que se pode deixar mais segura uma cidade ou pode-se deixá-la mais insegura.

A criminalidade pode ser combatida no sentido de reduzir-lhe a agressividade em níveis de tolerância sistêmica, com a democracia e com a economia. Não se pode combater a criminalidade na ilusão de vencê-la. Não se pode entrar na lógica simplista do inimigo interno, não queremos vencer nenhum inimigo interno porque todos duvidamos que exista um inimigo interno, existem as complexidades dos problemas que podem ser enfrentados reduzindo-se a intervenção do Penal, se não abolindo-o sobre alguns aspectos, reduzindo as intervenções puramente reativas sobre as situações através de intervenções culturais e preventivas que, segundo nós, refletem diretamente nas vantagens sobre a qualidade da vida da cidade, pois o tema da segurança é um alibi para falar da qualidade da vida das metrópoles.

Este é o tema, que é amplo, como é amplo o tema da qualidade da vida. Se para viver feliz uma cidade deve viver de maneira absolutamente segura, não nos contentamos somente em predeterminar algumas condições indispensáveis, suficientes para conduzir entre os níveis sistêmicos a compatibilidade, o risco da criminalidade e o medo do crime entre limites tais que possam manter elevados em nosso território a democracia, a comunicação e a possibilidade de vida. É este o objetivo real.

## **ANEXO III - HISTÓRIA ADMINISTRATIVA DO PROJETO “CITTÀ SICURE”**

(Entrevista concedida pelo Diretor Administrativo - Cosimo Braccesi - no dia 22 de março de 1996, na sede da Presidência da Junta da Região Emília-Romana - Bolonha - Itália)

*Tradução da Mestranda do Original Italiano*

### **1. QUANDO SURGE “CITTÀ SICURE” DO PONTO DE VISTA ADMINISTRATIVO? COM QUE ATO OFICIAL?**

O Projeto “*Città Sicure*” nasce por iniciativa do Presidente da Junta Regional Emília-Romana no início de 1994. Desde então foram realizados atos administrativos, que de qualquer modo, reforçaram este projeto.

O primeiro ato administrativo com o qual nasce é aquele em que a Região me contratou para ocupar o cargo de dirigente. Eu vim para Emília-Romana para conseguir construir uma iniciativa da Região neste tema que, depois, pode ser chamado “*Città Sicure*”. E, portanto, o primeiro ato administrativo eu creio que seja aquele com o qual a Região me enquadrou como dirigente de Direito Privado no interior da sua estrutura.

O segundo ato administrativo, no início do verão de 1994, também de iniciativa do Presidente da Região, constituiu o Comitê Científico do projeto “*Città Sicure*”, sendo discutido por uma comissão conciliar. Portanto, foi a primeira vez que uma Comissão de Conselho Regional discutiu este projeto.

Sempre no plano dos atos oficiais, a passagem sucessiva é uma passagem político-administrativa (mais que administrativa em sentido estrito) e ocorreu sucessivamente até a eleição regional da primavera de 1995. Depois da eleição regional, o Conselho Regional, sobre a base de um programa,

elegeu novamente Bersani como Presidente da Região. O programa destilado das forças de maioria que boicotaram a eleição de Bersani, pela primeira vez fez referência aos problemas de segurança das cidades como um problema significativo a ser enfrentado no curso deste mandato administrativo, começado em 1995, e que terminará no ano 2000.

O último ato formal significativo é o que diz respeito à reorganização da estrutura da Região. A Região é estruturada substancialmente em três níveis organizacionais: das direções gerais; dos serviços, e no interior dos serviços; “*degli uffici*” (ou seja, dos cargos). Criou-se, então, um cargo denominado “Projetos e Documentações sobre o Problema da Segurança”. Este é o último ato administrativo que, posteriormente, consolidou o projeto.

Esta é a passagem administrativa formal.

## 2. COMO ESTÁ ORGANIZADA A ESTRUTURA DO PROJETO “CITTÀ SICURE”?

Passagens fundamentais.

A organização do projeto avança paralelamente em dois planos: o fortalecimento do núcleo organizacional do projeto (quatro ou cinco pessoas que trabalham aqui), e, de outra parte, a construção de relatórios organizacionais com outros entes, sujeitos, cidades e regiões que trabalham conosco sobre o mesmo tema.

A estrutura do projeto vai em frente paralelamente nestes dois planos, fortalecendo-se o ponto organizacional central - o nosso grupo - e o sistema de relações e contatos com outros sujeitos que têm relação conosco.

Existe uma premissa para aquilo que atenta a organização de “*Città Sicure*” que é fundamental no plano de políticas de prevenção e também do

ponto de vista do modelo organizacional, porque a colocação do projeto "Città Sicure" diretamente pela presidência da Junta não é um acaso, mas uma escolha, no sentido que o projeto deve necessariamente conseguir integrar com o objetivo da segurança muitos outros sujeitos que trabalham com outros temas e que vão finalizar nos problemas de segurança no interior da Região, isto é, os projetos de segurança são sempre transversais; portanto, há necessidade de que este projeto consiga colocar e colaborar com outras partes da estrutura organizacional da Região, que se ocupa de formação, que se ocupa de urbanismo, que se ocupa de Polícia Municipal, e assim por diante.

Assim como nosso projeto deve dialogar com uma série de sujeitos externos à Região, que de qualquer modo fazem parte do sistema regional (municípios, províncias e tantos outros); outros, ao invés, fazem parte do sistema administrativo do Estado e, portanto, naturalmente, mais distantes com relação às nossas possibilidades de ter uma relação - que são substancialmente as "prefecture", as agências nacionais de segurança e a polícia.

A avaliação que fizemos é que um projeto deste tipo poderia ter a legitimação para embasar todas estas relações somente se estivesse fortemente legitimado pelos órgãos políticos da Região, e é a partir dessa constatação que surge a escolha de colocá-lo no único ponto com que legitimamente se pode dialogar com todos os outros, que é a Presidência da Junta. Portanto, este é um elemento fundamental.

A partir disso, é cedo para dizer alguma coisa sobre o desenvolvimento do núcleo organizacional interno, porque substancialmente desenvolveu-se deste modo. A minha vinda à Região e o reforço progressivo que teve, na

situação atual, na qual somos cinco pessoas que trabalham na parte organizacional no projeto. O responsável pelo projeto, duas funcionárias com competência diversa e significativa, que são Rossella Selmini e Luciana Pepa e uma secretaria composta de duas pessoas.

Esta é a estrutura formal do núcleo.

Depois tivemos, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de algumas colaborações significativas com os outros setores da Região, o que para nós tornou-se um recurso importantíssimo, uma vez que trabalhamos juntos.

As colaborações mais significativas que desenvolvemos são substancialmente quatro:

1. Com o setor da Região que se ocupa de estatística: deste modo, não há necessidade de ter no interior do grupo alguém com a competência específica neste setor porque este serviço da Região colabora conosco e dá todo o suporte necessário deste ponto de vista.
2. Com o setor da formação: porque o desenvolvimento deste projeto passa também pela questão da formação, e portanto este é o setor com o qual colaboramos de maneira forte.
3. Com o setor que se ocupa de política social: de importância bastante evidente.
4. Com o setor do turismo: os muitos problemas de segurança das cidades na nossa Região se articulam de maneira específica em toda a área da costa, que é uma área de fortíssima vocação turística, e portanto, há uma parte da assessoria turística que volta sua atenção para conseguir conjugar o tema da hospitalidade com o tema da segurança. Sobre esta base há uma relação de colaboração importante.

Essas são as colaborações mais significativas no interior da Região. Eu acredito que seja bastante evidente o fato de que a nossa colocação na Presidência da Região facilita muito as relações.

O segundo sistema de colaboração, ao invés, refere-se ao sistema das administrações locais com o qual nós, progressivamente, conseguimos uma relação de comunicação muito forte, com as maiores cidades da Região Emilia-Romana. Nós supomos, obviamente, que os problemas de insegurança e de criminalidade são fundamentalmente problemas das cidades, por isso uma cidade segura, uma região segura etc. Portanto tentamos construir uma relação de comunicação especial com as administrações locais, em particular os prefeitos das maiores cidades de Emilia-Romana.

Este objetivo está sendo consolidado de maneira significativa este ano, no sentido de que estamos formalizando uma série de protocolos de aliança entre a Região Emilia-Romana e estas cidades da Região, de maneira tal que o projeto local de segurança que nós procuramos facilitar que nascesse, e que o projeto regional se tornasse um sistema de integração cada vez maior.

Para isso era necessário que se estabelecessem e formalizassem as relações de colaboração entre a Região e estas cidades. Esta relação de colaboração que está sendo definida este mês, compreende 70% das cidades da Região. As mais importantes são: Rimini, Ravena, Bolonha, Módena, Régio-Emília e, parcialmente, Piacenza (onde a relação vai e vem).

E, portanto, um elemento importante para mim é este: nós sempre supomos que o sujeito fundamental do governo da segurança era o governo da cidade e não o governo regional, portanto nós desenvolvemos uma ação de maneira tal que se criaram condições que permitiram aos governos das

idades, quando da decisão de se ocupar desses problemas, de não se encontrarem abandonados, de terem um ponto de referência.

A demanda social de segurança das cidades cresceu de maneira bastante significativa, a ponto dos governos das cidades, dos prefeitos, reconhecerem na nossa atividade um ponto forte para basearem suas políticas locais. E assim se construiu essa relação. Isso não é usual porque a relação entre a Região e as cidades não é uma relação hierárquica, e sim uma relação de autonomia recíproca, portanto, era uma coisa que poderia tranquilamente não acontecer e cada um poderia seguir o seu caminho. Ao invés disso, o fato de ter ocorrido esta antecipação, e de se ter pensado a partir de um ponto de vista regional no problema da segurança, como problema significativo para o governo das cidades, construiu-se alguma coisa que pudesse ser útil a esses governos para enfrentar este tema.

Sobre isso ainda se pode dizer que a Região Emília-Romana, junto a algumas poucas outras cidades italianas, também promoveu a constituição da Sessão Italiana para o Fórum Europeu para a Segurança Urbana a fim de que, de outro modo, se pudesse difundir nas outras cidades italianas, e não somente nas da Região Emília-Romana, este mesmo tema. Essa sessão italiana seria um lugar onde, no nível nacional, as cidades que começam a fazer alguma coisa neste sentido encontrem um ponto de coordenação.

Completamente diverso é o problema das relações do terceiro bloco, em termos de colaboração, com a administração do Estado. As administrações do Estado que nós incluímos nas nossas atividades são substancialmente quatro (bastante distintas): Instituto Nacional de Estatística (ISTAT), que,

obviamente para nós é uma coisa importante, as "*Preffeture*" de Emília-Romana, a Polícia do Estado e "*Arma dei Carabinieri*"<sup>1</sup>, por motivos óbvios.

Quanto ao Instituto Nacional de Estatística, o nosso projeto teve a força de sugerir uma organização diferente. A Região foi a primeira no âmbito do nosso projeto a formalizar uma colaboração permanente com o instituto. Nós temos necessidade de que o instituto forneça continuamente uma série de dados. Pode parecer estranho, mas é uma coisa bastante nova. O instituto recebe pouca demanda e publica muitos livros, muitos volumes de estatística judiciária e sobre os delitos, que são dados que interessam muito. Este instituto começou a se transformar na sede regional de estatística, que primeiro era uma sede de representação, mas que não desenvolvia uma atividade de pesquisa, em uma sede na qual estão disponíveis as bases de dados que contêm as anotações dessas duas estatísticas interessantes, de maneira tal que a Região pudesse ter um acesso direto a estes dados. Isso é bastante significativo porque o projeto induziu uma transformação, uma descentralização, ou ao menos uma tendência de descentralização de uma estrutura que era organizada de maneira absolutamente centralizada.

Sobre os "*prefetti*", a Polícia de Estado e os "*carabinieri*" a situação é bastante variável e em evolução. É muito difícil dizer hoje onde terminará. A pressão é de que haja uma disponibilidade bastante difusa para uma colaboração no que se refere aos dados da atividade da força de polícia. Há uma certa colaboração no que diz respeito ao acesso aos dados da atividade policial e da "*Arma dei Carabinieri*" a fim de se reconstruir o andamento de suas atividades. Há também uma variedade de indicações muito mais

---

<sup>1</sup> Corpo do Exército que depende do Ministro da Defesa. Como a polícia, tem funções de ordem pública.

consistente do que aquela que podemos obter do instituto de estatística. É muito mais consistente porque é muito mais desagregada sobre a base territorial e com um número de informação muito mais alto. Por exemplo, a atividade do instituto compreende basicamente as cidades que são Capitais e junto à Província, e sobre qualquer outra cidade não temos dados a respeito do andamento das estatísticas judiciárias ou de estatísticas sobre os delitos, enquanto que com a relação direta com a Presidência da “*Arma dei Carabinieri*” podemos construir esses dados, o que é naturalmente cansativo, mas se pode construir.

Assim como, por exemplo, o instituto, nos seus dados, já acopla aquelas informações provenientes da Polícia de Estado ou da “*Arma dei Carabinieri*”. Portanto, nas bases estatísticas do ISTAT (Instituto Nacional de Estatística) não há nenhuma maneira de distinguir a atividade desenvolvida por uma ou por outra Polícia Nacional. Então, desse ponto de vista, a impressão é que há uma certa disponibilidade.

De outra parte, do ponto de vista formal, que também é importante, seja o “*Capo*” da Polícia Nacional (se chama assim), seja o Comandante Geral das Forças Armadas no nível nacional, sobre a base de uma pesquisa na Região, destinaram dois altos funcionários que operam no interior da Região Emília-Romana a se integrarem com os trâmites do projeto. Portanto, já que estas são estruturas fortemente hierarquizadas, foram individualizados em ambos os casos dois outros dirigentes com a tarefa de, sobre a base de um juízo positivo daquilo que estava sendo realizado, ter relações com a equipe e de fazer junto aquilo que se pode fazer.

A pesquisa, naturalmente, foi destinada à exigência de ter uma base cognitiva e a ação ainda não havia sido concluída, de onde decorreu um problema muito maior na construção de projetos comuns de ação.

Ao invés disso, quanto ao recolhimento de dados, os elementos de resistência, sobretudo da parte dos "*prefetti*", que são responsáveis por este problema, apareceram fortemente e não se sabe que evolução terá porque são coisas muito recentes.

De qualquer maneira, substancialmente, pensávamos que se pudesse passar a realizar as experiências de formação nas cidades entre dirigentes dos sistemas de autonomia local e dirigentes das polícias sobre uma série de fenômenos de conflituosidade social, desvio, toxicodependência, violência familiar, aqueles relacionados à imigração e assim por diante, que são temas sobre os quais não há dúvida que existe possibilidade de compartilhar avaliações e modos de leitura destes fenômenos entre as agências que operam nestes sistemas locais, e que podem ser particularmente úteis. Sobre essa questão, aparentemente banal, até agora já tivemos mais de uma resposta negativa, sem nunca ser motivada diretamente, e sem nunca conseguir realizá-la.

Ao invés disso, há a o pedido de colaboração nos limites das agências de segurança e dos trâmites das "*Prefecture*", porque é exatamente o "*prefetto*" a autoridade política de segurança pública na Itália, e então passa tudo por ali, sobre as ações que dizem respeito às cidades singulares, que são situações diversas. Em particular, creio que seja bastante interessante que em Módena, onde a cidade constituiu um comitê técnico de suporte ao próprio projeto, que naturalmente se chama "*Modena Sicura*", onde foi nomeado também um dirigente da "*Prefettura*" para estar presente. Isso é muito

significativo. Sobre outras realidades não há condições de se dizer que coisa poderá acontecer.

3. EM QUE PERSPECTIVA SE TRABALHA ATUALMENTE EM RELAÇÃO À ATIVIDADE DAS POLÍCIAS? DE QUE MANEIRA PROCURA-SE INSERIR A POLÍCIA NACIONAL NESTE PROJETO REGIONAL?

São substancialmente três níveis onde a atividade do projeto, de qualquer modo, tende a modificar, ainda que pouco, a atividade da polícia na maneira como se desenvolve hoje.

Sobre o plano regional, seguramente estamos condicionando as forças de polícia a recolher informações de maneira diversa do que faziam antes. As forças de polícia, substancialmente, recolhem informações somente para fins de investigação, enquanto uma infinidade de informações que poderiam permitir à equipe e também a eles uma leitura dos territórios, não são utilizadas. Eles não as utilizam e nunca pensaram em utilizar as informações de que dispõem.

A atividade mais difundida é naturalmente a atividade referente aos danos ao patrimônio da cidade (furtos, roubos, furtos em apartamentos), mas os elementos de conhecimento neste sentido nunca foram utilizados com a finalidade de prevenção, e estes podem derivar dessa atividade simplesmente tratando-se de entender quando e onde acontecem estes crimes. Isso porque a polícia se põe de frente a estes crimes substancialmente de dois modos: uns são crimes de bagatela e, portanto, a finalidade somente seria prender alguém ou registrar a flagrância do crime e depois denunciar e a segunda atividade

seria de fins investigativos e não há nenhum interesse em confrontar estas duas informações.

A polícia colabora bastante neste ponto e eu acredito que poderemos transformar suas informações em dados que tenham a devida importância, também do ponto de vista da própria polícia, que poderia utilizá-los, mas que deles não faz uso nenhum.

No segundo nível, que se marcou como regional, aparece a modificação significativa no sistema de relação e de formação, o que é muito difícil.

No nível das cidades, onde os prefeitos, que talvez sejam muitos na nossa Região, fizeram a escolha política de considerar os problemas de governo da segurança de uma cidade como problemas que estão dentro do governo que compreende a cidade (considerando-se que sobre isso existem posições diversas entre os prefeitos), encontraram-se diretamente em uma perspectiva diferente na relação com respeito à Polícia Nacional e ao órgão político de referência (que para a Polícia Nacional em alguns casos é o “*prefetto*” sobre o plano da responsabilidade política).

Anteriormente os prefeitos não se ocupavam da segurança, quanto menos se preocupavam melhor era, porque não era da competência dos prefeitos, e, portanto, era a polícia que eventualmente pedia a utilização da polícia urbana para sustentar a atividade da Polícia de Estado ou de resolver problemas em conjunto. A relação se inverteu no momento em que o prefeito considera uma responsabilidade sua o governo que compreende a segurança da cidade, mas não tem instrumentos ou todos os instrumentos. Agora é ele que põe ao “*prefetto*” ou à Polícia de Estado a exigência de coordenar as intervenções de modo que a polícia seja coerente com o governo da cidade. Isso, em parte, já começou no nível das cidades.

No terceiro nível estão as pouquíssimas experiências que começaram nas intervenções de prevenção, em sentido próprio, sobre uma pequena parte da cidade - os bairros.

A impressão que nós estamos tendo é a de que a colaboração da polícia e dos "carabinieri", também neste nível é possível. Há uma certa disponibilidade. É muito difícil analisar porque os exemplos são muito modestos. De qualquer modo não há uma situação pela qual, do nível dos bairros se transfere ao nível provincial, deste para o regional, que é um modo de não fazer nada. De toda maneira esses dois níveis, também do ponto de vista da sua organização interna (regional, de cidade e de bairro), tendem a responder ou passar a idéia de colaborar sobre este tema, estando muito atentos, mas em resumo, não se pode mesmo fechar a porta onde se estão determinando níveis de colaboração diferenciados. Isso é muito importante porque naturalmente é claro que se pode elevar os pontos de colaboração muito mais além ou se pode procurar de alguma maneira estendê-los.

Ao invés disso, se nós nos encontrássemos frente a um sistema extremamente rígido, independentemente do fato de ser mais ou menos colaborador, acredito que as coisas seriam mais difíceis, ou se nós encontrássemos os mesmos pontos de resistência, exatamente sobre os mesmos temas em todos os níveis, sabemos já que não há um mínimo de autonomia interna de relação entre os diversos níveis desses organismos. Ao contrário, evidentemente, uma dimensão de autonomia, por mais modesta que seja, porque as respostas são diferenciadas, não são todas iguais, e isso pode ser uma vantagem substancial.

#### 4. EXISTE QUALQUER INICIATIVA DE LEI NACIONAL OU REGIONAL?

A nossa iniciativa sobre o plano legislativo está neste ponto: o Presidente da Região falou oficialmente numa conferência impressa demonstrando que há vontade política, e falou de maneira bem articulada de modo a se fazer entender muito bem em relação àquilo que tem em mente. Temos trabalhado no projeto de modo a transformar essas idéias também num texto normativo e estamos num ponto em que o Presidente da Região deverá decidir se formaliza esta proposta de lei.

Esta é uma proposta de modificação de uma parte da lei que regula toda a atividade da polícia de segurança pública em nosso país, portanto não é uma nova lei, é uma lei que intervém sobre uma parte do texto normativo que regula esta atividade na Itália.

A decisão de apresentar formalmente esta lei não é assim óbvia, no sentido que quando aparece uma idéia, primeiro se verifica como reagem diversos setores para depois decidir se se anda avante.

O caminho formal que deverá ser seguido é aquele no qual os conselhos regionais têm a possibilidade de propor leis ao Parlamento Nacional. As leis chegam porque são propostas pelos deputados e senadores ou porque os cidadãos as propõem (leis de iniciativa popular) através de recolhimento de cinquenta mil assinaturas, ou ainda porque um Conselho Regional aprova uma proposta de lei nacional através do Parlamento. Estes são os três caminhos através dos quais se fazem as leis na Itália, não existem outros. Portanto, os Conselhos Regionais têm o poder de propor leis ao Parlamento.

É evidente que há uma decisão do Conselho Regional da Emília-Romana de propor ao Parlamento uma lei de modificação do texto que regula

a responsabilidade no campo do governo da segurança pública, e em resumo, esse é um fato bastante significativo. Estamos neste ponto.

Qual é o sentido desta lei?

Ela é coerente com a elaboração política do projeto "Cittá Sicure".

Nós substancialmente sustentamos que o problema da segurança é em primeiro lugar um problema das cidades. A segurança das cidades pode ser governada, no estado atual dos poderes do nosso país, se estiverem coordenadas nas cidades, com a finalidade de segurança, as atividades das cidades com as atividades de quem tem a responsabilidade pelo governo nacional das políticas de segurança e da Polícia Nacional. Se não há esta coligação o governo da segurança não é possível.

Então, estão colocados os problemas de como conseguir um organismo formal, onde efetivamente o governo da segurança se transformasse em alguma coisa onde pudessem ser integradas as responsabilidades dos governos nacionais com as responsabilidades dos governos locais. Deve-se encontrar um ponto em que não haja simplesmente uma boa e cativa relação que existe entre prefeito e "prefetto".

A idéia que apareceu foi esta: na nossa legislação existe um organismo que se chama Comitê Provincial para a Ordem da Segurança Pública, que é um organismo de consulta do "prefetto" enquanto autoridade política de segurança pública. Deste organismo de consulta do "prefetto" fazem parte de direito, obviamente, os responsáveis pela Polícia Nacional e podem ser convidados os administradores locais. Isso é feito assim.

Na nossa perspectiva, o comitê de segurança pública, assim como é, serve pouco. Na realidade, em muitas cidades já se está transformando em um organismo para coordenar as políticas locais com as políticas de segurança, e

nós vemos este processo, que já está se desenvolvendo de fato, como uma forma institucional.

Então, pensamos em transformar esse organismo de consulta do “*prefetto*” em um organismo de coordenação no qual o “*prefetto*” seja a autoridade de segurança pública e o prefeito da cidade seja responsável pelo governo da cidade, portanto, muda mesmo de natureza.

Naturalmente não é mais um comitê provincial porque tem como referência a cidade e não a dimensão da província, os chamamos de comitê territorial. Dissemos substancialmente que sem mudar a responsabilidade de cada um (comandante dos “*carabinieri*”, “*questore*”<sup>2</sup>, “*sindaco*”, “*prefetto*” etc.), mas o lugar no qual se devem coordenar as políticas dos dois sujeitos que ali estão presentes com a finalidade de segurança. Indicamos também as matérias nas quais, segundo nós, esta colaboração deve ser, por assim dizer, obrigatória.

Deve sê-lo em três planos: a definição das prioridades de segurança em uma cidade, a troca de conhecimento e a formação conjunta (da qual já falamos que deve ser praticada, mas que ao invés disso está bloqueada). Este é o sentido.

Este organismo deve estar posto junto com o “*prefetto*” e o prefeito das cidades, o que seria um ponto de encontro destes dois sistemas, o sistema nacional de segurança e o sistema de governo local. Esta é a nossa idéia.

---

<sup>2</sup> Assim como o “*Prefetto*”, o “*Questore*” é autoridade provincial de segurança pública. A sua função está definida na Lei N. 121/81, artigo 14. A ele é reservada a responsabilidade da direção técnica da ação concreta da polícia. Assim, ao primeiro competem as escolhas político-administrativas e ao segundo as escolhas técnico-operativas.

Temos a impressão que esta proposta - mesmo sendo “mínima”, e por isso mesmo realista - suscitou nos responsáveis políticos, sobretudo do Ministério do Interior e nos “*prefetti*”, uma fortíssima preocupação porque sendo uma proposta muito razoável é também difícil de ser atacada frontalmente. Ao mesmo tempo, se tivesse importância de verdade, haveria uma mudança radical que teria um efeito muito forte, fertilizando a separação e a auto-referencialidade dos corpos de polícia e dos “*prefetti*” como responsáveis pela segurança pública para o controle e o governo. E, portanto, ao mesmo tempo, é difícil atacá-la frontalmente porque o governo da segurança no nível da cidade é algo que compete também ao prefeito e é difícil colocá-lo em discussão.

Tanto isso é verdade que, substancialmente, a resposta da parte destes sujeitos é : - Mas por que embarcar numa modificação legislativa? O Comitê de Segurança Pública funciona como vocês querem, os prefeitos são sempre convidados... deixem as coisas como estão. É bastante evidente que uma reação deste gênero é uma reação que percebe a existência de um "risco", o risco de que uma proposta desta natureza pudesse também passar e prosseguir.

Esta é a situação sobre a lei.

5. QUE EFEITO PODE TER O PROJETO “*CITTÀ SICURE*” SOBRE UMA POSSÍVEL RESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA NACIONAL NA PERSPECTIVA DA POLÍTICA REGIONAL DE SEGURANÇA?

Como a nossa iniciativa pode influenciar a melhora da polícia?

Eu acredito que ela seja significativa, o que não significa que isso determinará uma amorosa relação com a polícia, mas acredito que acelerará os processos. Que processos?

O nosso país sofreu, ultimamente, uma fortíssima reorganização dos aparatos centrais da polícia - aqueles destinados à resistência à criminalidade organizada. Os efeitos são visíveis na resistência daquela que é uma situação absolutamente particular na Itália, ou seja, a presença das organizações mafiosas. Uma maior profissionalismo e organização criou, pela primeira vez, uma capacidade de oposição a estas organizações nunca antes conhecida. Como sempre, isso pode terminar, mas o nível de capacidade de investigação da polícia neste ano nunca se viu na história da Itália.

Houve, então, uma reorganização e uma profissionalização fortíssima para a oposição da criminalidade organizada. Ao invés disso, não foi manifestada nenhuma capacidade por parte das forças de Polícia em repensar de maneira análoga e, portanto, também eficaz, a determinação no combate à criminalidade organizada. A atividade de polícia no governo da cidade, ao contrário, é completamente diferente no que diz respeito à criminalidade organizada.

Na Itália, de qualquer modo, este problema da segurança da cidade está sendo difundido em muitas cidades com o tipo de “*approach*” que nós sugerimos - o que eu atribuo à nossa iniciativa, e isso é necessário que se diga. Eu acredito que isto induzirá rapidamente a polícia e a “*Arma dei Carabinieri*” a repensarem o modo de leitura e intervenção nas áreas urbanas. No entanto, ainda não há nenhuma política de governo da segurança da cidade, nem nunca pensaram nisso.

Portanto, eu acredito que a nossa iniciativa e, de qualquer maneira, o fato das cidades exprimirem demandas fortes nesta direção, produza rapidamente uma reorganização, também nesta outra dimensão, das atividades da polícia.

6. É POSSÍVEL QUE SE CHEGUE A UMA POLÍCIA REGIONAL? QUAIS AS MELHORAS QUE PODEM SURGIR DA RESTRUTURAÇÃO NO NÍVEL NACIONAL E REGIONAL NA FUNÇÃO E NA AÇÃO DAS FORÇAS DE POLÍCIA?

Eu acredito que seja razoável, mas ao mesmo tempo acredito que seja impossível.

É razoável pelas coisas que foram ditas antes. No governo da segurança no nível das cidades nós temos necessidade de uma máxima integração entre as polícias que já existem - Polícia de Estado, "*Arma dei Carabinieri*", polícia urbana e assim por diante - e as outras funções de governo da cidade.

No governo da segurança urbana não há dúvida que há a possibilidade de pensar em uma polícia regional que naturalmente não deve ser concebida como uma estrutura centralizada, mas como alguma coisa que possa se encaixar funcionalmente nas cidades. Seria sensato, razoável.

Pode-se dizer que haveria um duplo processo: de exigência da polícia urbana (que é muito forte) de coordenação no nível regional, porque naturalmente os problemas que competem à polícia urbana não terminam nos limites das cidades e, portanto, eles têm este problema, assim como as Polícias Nacionais têm toda uma série de competências que continuariam tendo, como por exemplo a renovação da permissão de permanência dos imigrantes e assim por diante. São tantos os problemas desse tipo! Portanto,

poder-se-ia supor que, das exigências de uma maior coordenação das polícias urbanas e da exigência de descentralização das Polícias Nacionais, nasceria amanhã uma polícia regional como contenedora destes dois processos. Um processo de regionalização de uma parte e de descentralização de outra.

É óbvio que isso se liga a problemas de competência e poderes que as regiões têm, a esta estranha perspectiva de Estado Federal que estamos procurando pensar. Nos inspiramos num modelo mais ou menos alemão. Portanto, é uma idéia que é razoável e está no debate político.

Este raciocínio de regionalização da Polícia de Estado não pode ser feito para "*Arma dei Carabinieri*". Isso porque a "*Arma dei Carabinieri*" têm uma força diferente dos outros tipos de polícia, ocupam-se de outros tipos de problema e os italianos consideram estes policiais um elemento da unidade nacional e da segurança. Todos lhes querem bem... e eles estão presentes em cada cidadezinha da Itália, da menor a maior. Como a "*Arma dei Carabinieri*" obtém, exatamente desta presença absolutamente difusa, uma legitimação fortíssima, não está nunca disposta a se retirar em direção ao centro.

Qual é o risco? Que permaneça neste ponto uma única Polícia Nacional, que são os "*carabinieri*", presentes nas cidades menores sem a dimensão nacional, que permaneça a Polícia de Estado como estrutura nacional e que venha regionalizada somente a Polícia de Estado.

Esta não é uma perspectiva sensata porque não responde a critérios de melhor organização das forças de polícia, mas simplesmente corresponde ao fato, à relação de força que existe entre Polícia de Estado e "*carabinieri*". Se a Polícia de Estado admitisse que alguém "colocasse as mãos" sobre sua organização, sobre a "*Arma dei Carabinieri*" estou certo de que isso não

ocorreria. A respeito das belas características que tem a "*Arma dei Carabinieri*" na Itália pode-se fazer um longo discurso, mas eles nunca estarão dispostos a tomar esta direção.

Portanto, eu acredito que uma perspectiva de polícia regional pode também se afirmar, mas com o risco de se afirmar num desenho organizacional não orgânico, não limpo, no sentido que nós podemos nos encontrar com a "*Arma dei Carabinieri*", que se apresenta em todos os níveis, com a Polícia de Estado, que se apresenta somente no nível nacional e com uma polícia regional.

Isso é também possível que aconteça, mas não corresponde ainda a um critério, porque existem muitas dúvidas. Enquanto a Polícia de Estado poderia estar disposta a uma dupla organização - no nível nacional e regionalizando uma parte da própria atividade - está disposta somente se acontecer a mesma coisa à "*Arma dei Carabinieri*", mas nunca estarão disponíveis se os "*carabinieri*" permanecerem como a única polícia nacional presente em todo lugar, e isso também é justo porque para os civis não é bom que uma polícia com ordenamento militar seja a única polícia presente em todo lugar; portanto, este é um problema, segundo penso, insolúvel.

Este é o estado atual das coisas.