

# A RECONSTRUÇÃO DA TRAJETÓRIA DO FÓRUM EUROPEU PELA SEGURANÇA URBANA

Cristina Zackseski<sup>1</sup>

Este artigo tem por objetivo expor o processo de construção de um importante elemento de organização das políticas de segurança pública europeias - o Fórum Europeu pela Segurança Urbana (FESU). Reconstituiremos o discurso do mesmo a partir dos principais eventos que conduziram suas atividades, compreendendo as intenções das políticas propostas, a evolução das mesmas, os programas e as perspectivas de atuação, bem como a devida análise contextual do seu surgimento e desenvolvimento.

## 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 os cenários 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 - Le Forum Seguridad & Democracia, Barcelona, mayo, 1995.)*

### 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 político francês da época - Gilbert Bonnemaizon - 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*

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito – CPGD/UFSC, doutoranda em Ciências Sociais CEPPAC/UnB, Assistente Pedagógica da FAJS/UniCEUB, professora de Criminologia.

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

*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 juízes e outros profissionais.

Esse colóquio europeu teve como objetivo principal reunir 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 da Europa, revelando uma preocupação comum quanto a esta temática, que estava até então 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, tais como: o estabelecimento de competências conjuntas das várias agências e atores que se ocupam do tema da segurança (como magistrados e policiais), 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 por meio 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, econômicas, de organização estatal etc.

O Fórum Europeu pela Segurança Urbana é, pois, uma organização não governamental, com sede em Paris, que atua como “(...) *uma rede de cidades européias que desde 1987 desenvolve*

---

<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 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).

*projetos sobre vários aspectos do governo da segurança urbana*”<sup>4</sup>. Em 1995 ele foi definido como:

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

Em seu estatuto ele é apresentado como “*(...) uma organização internacional não governamental de Cidades e de outras coletividades territoriais empenhadas na reflexão e na programação de ações de prevenção da insegurança urbana e de tratamento da delinquência.*”<sup>6</sup>

Enfim, através de redes de cidades sob a denominação “*SécuCités*”, o Fórum reúne coletividades territoriais européias que participam de programas temáticos de cooperação, estimulando políticas locais, nacionais e 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>7</sup>.

## 1.2 Trajetória das atividades do fórum

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

<sup>4</sup> Conforme Salvatore PALIDDA, em seu texto 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.

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/) (Il Forum Europeo per la Sicurezza Urbana – Statuto – Artigo 1, 25/12/2000).

<sup>7</sup> EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. *Le Forum S&D - The forum is your forum*, s/d..

relacionam com as atividades do Fórum, uma vez que ele assumiu 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, sendo enfatizada a importância das comunidades territoriais no cenário internacional<sup>8</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, 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*. 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

---

<sup>8</sup> FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Una risposta democratica all'insicurezza urbana*, s/d., p. 3.

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 firmadas as **linhas gerais da prevenção internacional**<sup>9</sup>, estabelecidas anteriormente pela Conferência de Montreal, além de ser enfatizada 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>10</sup>, com o objetivo em 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, a Conferência dos Prefeitos dos Estados Unidos, e o Fórum Latino-Americano para a Segurança Urbana<sup>11</sup>.

Além da criação do CIPC, a Conferência de Paris acentuou a importância da definição de “bem comum”<sup>12</sup>, da “regulamentação dos

---

<sup>9</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.

<sup>10</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. *Il Forum Europeo*, anno 2, n. 8, maggio/giugno, 1996, p. 3).

<sup>11</sup> Entidade misteriosa da qual, no Brasil, não se tem notícia.

<sup>12</sup> O bem comum foi 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.)

conflitos”<sup>13</sup>, da “articulação dos diferentes níveis de governo”<sup>14</sup> e da “redefinição das relações entre as gerações”<sup>15</sup>. O conceito de “prevenção” foi apresentado por Philippe Robert, em nome de um comitê científico formado por quinze especialistas<sup>16</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 ‘incivilidades’, que nem sempre representam um delito, recorrendo a soluções distintas da sanção penal”<sup>17</sup>.

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).

<sup>13</sup> A regulamentação dos conflitos foi 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).

<sup>14</sup> Ao mesmo tempo em 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>15</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 aos jovens deve-se ao fato de que eles são freqüentemente estigmatizados e, ao mesmo tempo, são vítimas da violência urbana.

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>16</sup> Membros do Comitê Científico á época: Philippe Robert (Diretor do Comitê Científico e das pesquisas do CNRS), Sérgio Adorno, 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>17</sup> Alessandro BARATTA. I nuovi orizzonti della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, 1993, p. 11.

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>18</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 aflorados ali foram considerados basilares para qualquer ação futura.

Posteriormente outras conferências foram 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 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

---

<sup>18</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).

**programa educacional 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 de justiça criminal na Europa**. O início de tais atividades foi previsto para os primeiros meses de 1995<sup>19</sup>.

Em 8 de junho de 1994, após o relatório da Comissão das Liberdades Públicas do Parlamento Europeu, de 14 de outubro de 1993<sup>20</sup>, sobre a microdelinqüência nas aglomerações urbanas e de um seminário realizado em Firenze no mês de dezembro daquele ano, foi adotado pela União Européia um **plano de ação de luta contra a droga**. Um direcionamento como esse se deve ao fato de considerar-se fortemente relacionada a microdelinqüência ao pequeno tráfico de estupefacientes e a ligação desses fatores a uma grave perturbação na vida cotidiana das cidades<sup>21</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.

---

<sup>19</sup> EUROPEAN FORUM FOR URBAN SAFETY. Le Forum S&D. Turim, 1994, p. 12 e 13.

<sup>20</sup> Desde 1993 o Fórum trabalha com o Parlamento Europeu, e em especial com esta comissão.

<sup>21</sup> FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *SécuCités Europe: a network of cities*, s/d., p. 1.

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 segurança pública<sup>22</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>23</sup>.

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>24</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, 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*

<sup>22</sup> Segundo Juan Alberto Belloch Julbe, então 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>23</sup> Idem, p. 9 e 20.

<sup>24</sup> Lucia FORLIVESI. Sécu-Cités Europe: incontro a Catania. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995, p. 7.

*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>25</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>26</sup>. Esse tipo de diagnóstico, portanto, toca diretamente as comunidades locais<sup>27</sup>, como as ações de segurança urbana e todas as ações de prevenção, não devendo estar separados aqueles que fazem 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.

Confirmou-se, pois, a **necessidade de construção de dados quantitativos e qualitativos**, através de informações provenientes das diferentes fontes já referidas.

No mês de novembro do mesmo ano realizou-se, em Montreal, o Seminário euro-canadense-americano “*Um habitat social mais seguro*”<sup>28</sup>, organizado pelo Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade 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

<sup>25</sup> Lucia FORLIVESI e Marco BAJARDI. Diarrio di Porto. *Progetto Citàsicure*, anno 1, n. 5, novembre/dicembre, 1995, p. 8.

<sup>26</sup> Idem, ibidem.

<sup>27</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).

<sup>28</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).

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. 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 bairros. Naquela ocasião as seis redes de cidades expuseram suas atuações referentes aos temas específicos com que trabalham<sup>29</sup>.

A última Conferência da ONU sobre a temática urbana - HABITAT II – relacionada, portanto, 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>30</sup> a urbanização mundial. Para que sejam perseguidos esses objetivos, estabeleceu-se que devem ser seguidos os seguintes **princípios**:

---

<sup>29</sup> Temas: a droga e a prostituição (menores e jovens adultos); a violência na escola (vadiagem, agressões, vandalismo e incivilidades); 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>30</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).

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. Propugnava-se pela retomada do uso dos espaços públicos, pelo desenvolvimento social, pela garantia de educação para todos, pela capacitação de lideranças locais e pela criação de sistemas de justiça locais imparciais.

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>31</sup>. Esse fator foi visto como causador do afastamento entre os grupos de uma mesma sociedade, sendo nocivo ao desenvolvimento da humanidade e uma afronta aos Direitos Humanos. Para que essa situação fosse revertida, optou-se pela distribuição de recursos dirigidos a políticas voltadas ao acesso à moradia, à infra-estrutura e aos serviços sociais básicos, para que as populações ou grupos vulneráveis tivessem condições de participar da vida política de sua sociedade. Os governos deveriam incentivar a autogestão e a autoconstrução de moradias, removendo-se todas as barreiras físicas que impedissem o 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 reconheceu as autoridades locais como as mais próximas e essenciais parcerias na implementação da Agenda Habitat, devendo ser promovida, 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>31</sup> Idem, p. 22.

Um 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 novo 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.

Em 1996 o Fórum Europeu pela Segurança Urbana já reunia mais de 100 coletividades territoriais, envolvendo em suas atividades 1500 representantes eleitos, 650 juízes, 600 agentes policiais, 460 acadêmicos e 1200 coordenadores locais<sup>32</sup>.

Em dezembro de 2000 reuniram-se em Nápoles representantes de 250 cidades européias, além dos representantes da África e da América do Sul para a Conferência Européia “*Sicurezza e Democrazia 2001*”. Naquela ocasião foi adotado o Manifesto das Cidades “*Sicurezza & Democrazia*”<sup>33</sup>. Este manifesto é o resultado de diversos encontros preparatórios, realizados desde o seu lançamento pelo Comitê Executivo do Fórum em fevereiro de 1999, e traduz o pensamento elaborado em uma década de atividades do Fórum na forma de princípios e recomendações que reafirmam a importância desta trajetória, tanto no ponto de vista teórico que a sustenta, quanto para sua finalidade de orientar políticas de segurança européias.

---

<sup>32</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.

<sup>33</sup> Disponível em [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/forumeuropeo-iniziativa.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/forumeuropeo-iniziativa.htm) em 8/12/2003.

## 2. As linhas gerais de atividade do fórum e o contexto europeu

Os problemas relativos à segurança urbana<sup>34</sup> nas cidades europeias, que motivaram a reunião dos países em torno do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, começaram a ser objeto de reflexão em **1983**. O acelerado e muitas vezes desordenado crescimento urbano, experimentado por muitas cidades daquele continente nas últimas décadas<sup>35</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 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 superqualificação profissional e de diversos delitos, no caso, a microcriminalidade<sup>36</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

---

<sup>34</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>35</sup> *Una risposta...*, op. cit., s/d., p. 3

<sup>36</sup> A microcriminalidade, para Massimo Brutti, “*(...) comprende attività delittuose 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*”. (Emílio BELFIORE. Più sicurezza per i cittadini. *Nuova Polizia*, n. 10, 1994, p. 24).

demais problemas ligados à segurança ou insegurança<sup>37</sup>. Essas respostas manifestaram-se por muito tempo somente na forma de repressão, e o despertar das cidades européias para essas questões também incluiu o seu posicionamento quanto à falência dos procedimentos repressivos no “combate à criminalidade”<sup>38</sup>.

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 se adaptar às mudanças da economia. Qualquer esperança que tivessem nutrido de sair da pobreza e da exclusão está se tornando cada vez mais 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 existente”<sup>39</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,

<sup>37</sup> Conforme o relatório *Séculité Europe: a network...*, op. cit., s/d., p. 1

<sup>38</sup> *Il Forum Europeo*, op. cit., 1996, p. 3.

<sup>39</sup> Relatório de atividades do Fórum Europeu S&D, op. cit., Turim, 1994, p. 1.

que por sua vez também enfrenta problemas para conseguir ocupar um espaço com dignidade. O resultado dessa disputa é frequentemente 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>40</sup>.

Essas informações, retiradas de Relatórios dos Fóruns Europeus, revelam um cenário bastante conturbado. Admitindo-se, pois, como reais os 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 expressa, 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>41</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

---

<sup>40</sup> Idem, p. 2.

<sup>41</sup> Idem, p. 1.

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 preferenciais 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 encontram, naturalmente, mais afastadas. Dessa forma, **os municípios 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>42</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. 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>43</sup>.*

Essa reforma eleitoral italiana referida por Marcus foi abordada por Massimo Pavarini, em 1996, da seguinte maneira:

*“Na Itália, nas últimas eleições administrativas, os prefeitos foram eleitos com um critério diferente, o critério direto<sup>44</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? Ocasinou que todas as demandas sociais ou todos os sofrimentos e desvalorizações sociais retornassem ao prefeito, e, portanto, também demandas de segurança”<sup>45</sup>.*

---

<sup>42</sup> *Séculité Europe...*, op. cit., s/d., p. 4.

<sup>43</sup> *Forum Sicurezza Urbana in Europa*, op. cit., 1995, p. 1.

<sup>44</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 di diritto pubblico. Napoli: Simone, 1995, p. 248 e 249).

<sup>45</sup> Entrevista concedida à autora em 23/03/96, no Instituto Gramsci, Bologna, Itália.

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 de Pavarini. Em suas considerações sobre as atividades desenvolvidas pelos prefeitos italianos, com as novas incumbências que a eles foram destinadas, ele 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 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. Para ele a população deve ser integrada de forma participativa na escolha, realização e avaliação das políticas, mas em 1996 ainda eram bem poucos os prefeitos dispostos a verem uma participação popular direta nos seus governos<sup>46</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>47</sup>.

Conforme Pavarini, essa questão das competências está inserida numa “reviravolta de tipo federativo”, na qual se aumenta a

<sup>46</sup> Michel MARCUS. Sicurezza e giustizia nelle città d’Europa. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 8, 1996, p. 3.

<sup>47</sup> *Forum sicurezza urbana in Europa*, op. cit., 1995, p. 4.

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 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 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>48</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 pensar 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. Aposta-se, inclusive, na percepção dos administradores locais para a descoberta das necessidades primordiais das comunidades pelas quais

---

<sup>48</sup> Entrevista em 23/03/96.

são responsáveis e, conseqüentemente, na escolha dos programas sugeridos pelo Fórum. É preciso 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.

O Manifesto das Cidades, lançado pela Conferência Européia “*Sicurezza e Democrazia 2001*” coloca claramente a complexidade do problema da segurança, enfatizando a prevenção e a participação dos cidadãos em estratégias de inclusão e proteção efetiva de direitos individuais e sociais, permitidas e incentivadas pela autoridade política local. Neste documento há uma menção expressa aos resultados insatisfatórios de “outras experiências”, tais como a Tolerância Zero, mostrada como contraproducente.<sup>49</sup> Note-se que se trata de uma estratégia norte-americana igualmente local – Nova Iorque, mas amplamente divulgada, pesquisada, discutida e adotada, inclusive na Europa<sup>50</sup>

Outro aspecto que é levado em consideração, já que se reflete na arquitetura geral do Fórum, é **a grande oferta de segurança privada**<sup>51</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.).

Tal oferta foi tema 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

<sup>49</sup> Disponível em [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/forumeuropeo-iniziative.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/forumeuropeo-iniziative.htm) em 8/12/2003.

<sup>50</sup> Sobre o assunto ver Loïc WACQUANT. A tentação penal na Europa. In. *Discursos Sediciosos*, n. 11. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

<sup>51</sup> Michel MARCUS. *Sicurezza...*, op. cit., 1996, p. 3.

Conselho da Europa de 1988, eles entenderam que seria muito difícil reverter a situação da oferta privada de segurança, pois na maior parte dos países europeus o número de guardas privados superava o número de policiais 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 se deslocam as ofertas de segurança para a esfera privada, fragmentando-se os espaços e privilegiando populações economicamente mais favorecidas. Nos documentos do Fórum há uma advertência para “(...) *não aumentar, com o desenvolvimento de uma justiça privada, uma monetarização da segurança que acentuaria as desigualdades e a polarização social*”<sup>52</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. Nesse sentido o Fórum pretende que seja reconstruída a oferta pública de segurança, deixando-se de lado parte dos sistemas legais que não servem mais para resolver o problema da insegurança. 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 semiprivados, 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.

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

---

<sup>52</sup> Le Forum S&D - *Nuevas ...*, op. cit., 1995, p. 116.

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 Marcus, é aquele no qual a segurança vem definida como bem público, co-produzido por numerosos atores no quadro de um processo democrático<sup>53</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, Marcus<sup>54</sup> manifesta 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.

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 redução da insegurança, desenvolver a colaboração entre elas e tornar-se um centro para a análise da criminalidade e das políticas de segurança<sup>55</sup>.

---

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

<sup>54</sup> *Forum sicurezza urbana in Europa*, op. cit., 1995, p. 3.

<sup>55</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. Na Internet [www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/) (Il Forum Europeo per la Sicurezza Urbana – Introduzione, 25/12/2000).

### 3. A organização da rede de cidades

O Fórum Europeu pela Segurança Urbana 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 Européia 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 às **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 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>56</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, alcançando a casa das cento e cinquenta em 2000.

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.

---

<sup>56</sup> *SécuCités Europe*, op. cit., s/d., p. 6.

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 das pessoas que nelas habitam. Além disso, essas políticas de segurança não devem reforçar a “exclusão social”, a “desigualdade” e a “injustiça”<sup>57</sup>.

As políticas urbanas desenvolvidas pelas redes implicam, portanto, na confluência de todos os níveis de decisão 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 potencializar tal exclusão, o que poderia retornar no sentido da violência. A intenção dessas políticas de segurança européias 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>58</sup>.

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

---

<sup>57</sup> Idem, p. 3.

<sup>58</sup> Relatório de atividades do Fórum S&D, op. cit., Turim, 1994, p. 2.

Urbana foi constituído em 1992, como primeira sessão nacional do Fórum Europeu. Em 1995 constituiu-se o Fórum Belga, em 1996, o Fórum Italiano e em 1998 o Fórum Espanhol e também o Africano.

### **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*”.

#### **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.

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

#### **3.1.3 Mediação**

Política de solução dos pequenos conflitos aos quais o aparato judicial não fornece respostas sociais satisfatórias, ou mesmo para

Universitas - Relações Int., Brasília, v. 2, n.1, p. 167-197, jan./jun. 2004

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.

### **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.

### **3.1.5 Drogas**

Existem vários projetos que abordam a questão das drogas psicotrópicas. Alguns centram seus objetivos na formação de pessoal especializado nas ações de prevenção, outros tratam dos problemas a partir da abolição das fronteiras nacionais entre os países da Europa, mas como elemento constante podemos destacar a preocupação quanto à transmissão da AIDS.

### **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.

### **3.1.7 Políticas referentes aos grandes centros recreativos**

Destinados a atividades culturais e comerciais, os grandes centros recreativos tornaram-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

Universitas - Relações Int., Brasília, v. 2, n.1, p. 167-197, jan./jun. 2004

“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 semiprivados, em uma política de caráter global.

### 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, entre outros), 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. 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.

Informações mais recentes<sup>59</sup> indicam que o programa “*SécuCités Europa*” conta com 60 cidades e 6 grupos de trabalho: droga e prostituição, violência nas escolas, percursos da noite, prevenção situacional, redução dos conflitos cotidianos, imigração e sentimento de insegurança. No programa Mediterrâneo foram

---

<sup>59</sup> Disponível em [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/) (II Forum Europeo per la Sicurezza Urbana – Introduzione, 25/12/2000).

articuladas 4 redes de trabalho: inserção social, droga, mediação e violência contra as mulheres. Existem também as redes que trabalham por um habitat social mais seguro, pela identificação dos percursos da droga nas cidades de fronteira e pela segurança dos anciãos.

#### **4. Considerações finais**

Ao concluirmos este percurso de reconstrução política associado à segurança urbana, podemos observar que ao longo destes anos, desde a criação do Fórum Europeu e dos Fóruns Nacionais, o panorama preventivo europeu apresenta mais avanços do que retrocessos em termos político-criminais. O documento mais importante recentemente produzido pelo Fórum é o já referido Manifesto das Cidades e é a partir dele que podemos sustentar esta afirmação.

Os campos de ação prioritários eleitos pelas cidades presentes em Nápoles em dezembro de 2000 estão relacionados aos problemas anteriormente indicados, e que caracterizaram boa parte da atuação do Fórum até hoje. Eles podem ser traduzidos nos seguintes termos: urbanismo e desenvolvimento sustentável, juventude e gênero, mobilidade, hospitalidade e parceria.

Em diversos momentos do manifesto encontramos referências expressas à complexidade dos problemas de segurança, ao tipo de envolvimento necessário de participantes públicos, privados e voluntários, numa clara orientação de fortalecimento e envolvimento da sociedade civil. Contudo, constam especialmente referências a respostas não penais, não policiais e que não sejam garantidas, em última análise, pela privação de liberdade, sendo que esta orientação está relacionada teoricamente com uma tendência político-criminal minimalista que busca envolver as instâncias oficiais de controle em estratégias democráticas no sentido expresso por Alessandro Baratta em que a democracia é “a gestão pública das necessidades pelos próprios portadores”. Esta idéia está colocada em diversos pontos do Manifesto, como no seguinte: “a segurança requer o desenvolvimento

de serviços urbanos de qualidade e acessíveis a todos. Requer em particular a qualidade dos espaços públicos e da sua gestão.”<sup>60</sup>

Há uma preocupação evidente em esclarecer que a política de segurança que estiver associada a um desenvolvimento sustentável não pode ser uma política excludente e punitiva e sim uma política de acesso a serviços e espaços públicos, possibilitando a participação de sujeitos e grupos, ainda que vulneráveis pelas suas referências de pertencimento (imigrantes), valorizando-se a riqueza da diversidade e admitindo a existência de conflitos e a possibilidade de preveni-los.

Os princípios e recomendações contidos no Manifesto das Cidades do Movimento pela Segurança e Pela Democracia 2001 pouco repercutem no Brasil. Em nosso país são divulgadas como eficientes estratégias excludentes que não se sustentam a longo prazo, que permitem a exploração de um campo fértil de negócios, como é a segurança privada, e enquanto os problemas raciais (relacionados à imigração e à escravidão de nosso passado colonial) e de gênero recebem um pouco mais de atenção política, as próximas gerações estão ameaçadas por respostas puramente repressivas, ao contrário do que demonstram as estratégias de inclusão e acolhimento manifestadas pelo Fórum Europeu pela Segurança Urbana.

### **Referências Bibliográficas**

- AITH, Fernando; SAULE JR., Nelson. Anotações sobre a agenda habitat. *Seminário Agenda Habitat no Brasil*. Rio de Janeiro, 23 e 24 de agosto, 1996.
- BARATTA, Alessandro. I nuovi orizzonti della prevenzione. *Sicurezza e Territorio*, Bologna, 1993.
- BELFIORE, Emílio. Più sicurezza per i cittadini. *Nuova Polizia*, n. 10, 1994.
- ELEMENTI di diritto pubblico. Napoli: Simone, 1995.
- EUROPEAN FORUM FOR URBAN SAFETY. Le Forum S&D. Turim, 1994.

---

<sup>60</sup> Disponível em [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/) forumeuropeo-iniziative.htm em 8/12/2003.

- EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. *Le Forum S&D - The forum is your forum*, s/d.
- FORLIVESI, Lucia. 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, novembre/dicembre, 1995.
- \_\_\_\_\_.; TASCON-MENNETRIER, Clotilde; PARAINÉ, Claudine. Identikit di SécuCités. *Progetto Cittàsicure*, anno 1, n. 1, marzo/aprile, 1995.
- FORUM DES COLLECTIVITÈS TERRITORIALES EUROPÉENES POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Villes en sécurité prévention: de la délinquance, des drogues et de la toxicomanie*. Paris, 20 Juin, 1992.
- FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *Una risposta democratica all'insicurezza urbana*, s/d.
- FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE. *SécuCités Europe: a network of cities*, s/d.
- 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.
- MARCUS, Michel. *Forum sicurezza urbana in Europa*, 21 novembre, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Sicurezza e giustizia nelle città d'Europa*. *Progetto Cittàsicure*, anno 2, n. 8, 1996.
- PAVARINI, Máximo. Entrevista concedida à autora. Instituto Gramsci, Bologna, Itália, 1996.
- PROGETTO Cittàsicure. *Il Forum Europeo*, anno 2, n. 8, 1996.
- SICUREZZA e Territorio. *Sicurezza urbana, droga e prevenzione criminale*, Bologna, n. 3, 1992.
- WACQUANT, Loïc. A tentação penal na Europa. In. *Discursos Seditiosos*, n. 11. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- [www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/) - 25/12/2000.
- [www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/forumeuropeo-iniziative.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/forumeuropeo-iniziative.htm) - 8/12/2003.

Universitas - Relações Int., Brasília, v. 2, n.1, p. 167-197, jan./jun. 2004