
“CITTÀ SICURE”: O SURGIMENTO DE UM PROJETO DE PREVENÇÃO INTEGRADA

Cristina Zackseski

Doutora em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-graduação
sobre as Américas – CEPPAC/UnB
Mestre em Direito pelo Centro de Pós-graduação em Direito – GPGD/UFSC
Graduada em Direito na UFSM
Professora de Criminologia do UniCEUB.

Resumo: Neste artigo é feita uma rápida caracterização da região italiana de Emilia-Romagna, na qual foram desenvolvidas políticas que podem ser designadas como pertencentes a um modelo de prevenção integrada. A análise aqui procedida compreende a origem do projeto “Città Sicure”, desde os atos oficiais que o constituíram, a organização do mesmo no interior da referida região, assim como suas atividades e objetivos principais. Trata-se de uma narrativa sobre o início de uma história de avanços e retrocessos.

Palavras-chave: segurança pública - prevenção integrada - criminalidade.

“CITTÀ SICURE”: EL SURGIMIENTO DE UN PROYECTO DE PREVENCIÓN INTEGRADA

Resumen: En este artículo está elaborada una rápida caracterización de la Región italiana de Emilia-Romagna, en la cual fueron desarrolladas políticas que pueden ser designadas como pertenecientes a un modelo de prevención integrada. La análisis aquí procedida comprende el origen del proyecto “Città Sicure”, desde los actos oficiales que lo constituyeron, la organización del mismo en el interior de la referida Región, así como sus actividades y objetivos principales. Se trata de una narrativa sobre el inicio de una historia de avances y retrocesos.

Palabras-clave: Seguridad Pública; Prevención integrada; criminalidad.

1. A REGIÃO DE EMILIA-ROMAGNA¹

A região de Emilia-Romagna, localizada na junção 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.²

As cidades mais importantes da região são Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravena, Reggio-Emilia e Bolonha. A capital, Bolonha³, foi fundada pelos etruscos com o nome de Felsina, no século VI a. C. A civilização etrusca, de origem ainda hoje não totalmente esclarecida, constituiu a etnia itálica mais significativa, cultural e politicamente, até o advento da civilização romana⁴. 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 1088, foi fundada naquela cidade a mais antiga universidade do mundo, e uma das mais importantes da Europa. A renda *per capita* é das mais altas da Europa e provavelmente do mundo⁵.

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 industrial sobre a base dos produtos agropecuários. A região conta também com uma desenvolvida atividade pesqueira, além de possuir uma forte vocação turística.

1 ITALIA. Novara: Instituto Geografico de Agostini, 1988, p. 304-315.

2 Em 1º de janeiro de 2007 (20 anos depois) o total de habitantes da região era de 4.223.591. http://www.regione.emilia-romagna.it/statistica/tabelle/PopRes2007_ER_provvisori.xls - Acesso em 07/05/2007.

3 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.

4 ITALIA, op. cit., 1988, p. 117.

5 EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. Le Forum S&D - Urban safety and the elderly. Saint Denis: Nicolas, 1995, p. 21 e 22.

Existem outras indústrias, como a de cerâmica, a petroquímica, a têxtil e a metalmecânica (carros de luxo, de corrida e máquinas agrícolas). Além disso, está na região de Emilia-Romagna a maior central termonuclear da Itália.

2. ATOS OFICIAIS CONSTITUTIVOS

O projeto “*Città Sicure*” surge, por iniciativa da presidência da região de Emilia-Romagna⁶, na primavera de 1994⁷, quando o presidente da região, Pier Luigi Bersani, interessou-se em observar, experimentar e dar consistência política ao que estava sendo debatido no nível acadêmico. Trata-se, pois, de um projeto que teve suas origens numa experiência conduzida por um pequeno grupo de intelectuais italianos⁸ durante os anos de 1992, 1993 e 1994, sob a forma de uma revista intitulada “*Sicurezza e Territorio - Per una Politica di Prevenzione della Criminalità*”⁹. 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 que foi divulgada e enriquecida, inclusive, por experiências estrangeiras, a fim de que fosse formado um mínimo de consciência em torno da cultura da prevenção.

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

6 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” (Elemente di diritto pubblico. Napoli: Simone, 1995, p. 235-239.)

7 De acordo com periódicos da região de Emilia-Romagna (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 à autora, respectivamente, pelo coordenador administrativo do projeto, Cosimo Braccesi (realizada na presidência da Região Emilia-Romana, em 22/03/96) e pelo Coordenador Científico do Projeto, Massimo Pavarini (realizada no Instituto Gramsci, em 23/03/96).

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

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

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.

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 significativa¹⁰ (a ser enfrentada no curso do mandato administrativo, que teve início no mês de junho daquele ano e que terminaria no ano 2000), o Conselho Regional reelegeu Bersani para a presidência da Junta Regional. Naquela ocasião foi subscrito pelos conselheiros regionais um documento programático que reforçou o interesse pelo tema da segurança.

O último ato formal significativo que consolidou o projeto foi a reorganização da estrutura da região, composta de três níveis: 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. 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. Ele foi estruturado de forma a comportar um Comitê Científico e um Núcleo Operacional.

3.1. COMITÊ CIENTÍFICO

O Comitê Científico foi presidido por Massimo Pavarini de 1994 a 1999 e teve a função de elaborar um relatório anual sobre as condições de segurança da região. Para isso, os membros do Comitê¹¹ responsabilizaram-

10 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.(...) É 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).

11 Composição do Comitê Científico: Massimo Pavarini (professor de Direito Penitenciário da Universi-

se pelas mais diversas pesquisas¹². Manteve-se, desta forma, uma monitoria do andamento da criminalidade, da representatividade social, das políticas de segurança no nível regional, e constituiu-se uma sede de debate e de posicionamento quanto às escolhas estratégicas desenvolvidas nas cidades.

Os membros do Comitê eram provenientes da Academia, quase todos de matérias sociológicas e criminológicas e, em grande parte, identificados como Criminólogos Críticos Italianos¹³. Utilizavam-se de um paradigma de *approach* sociológico e valiam-se, no plano da operacionalidade, dos conhecimentos e da própria técnica da pesquisa empírica. Portanto, o Comitê podia ser qualificado, politicamente, como de “*proveniência crítica de esquerda*”. Do ponto de vista sociológico, o posicionamento político do Comitê esteve localizado no interior da cultura progressista democrática, com algumas posições mais ou menos radicais¹⁴.

A relação entre a presidência da região e os membros do Comitê Científico, de acordo com Massimo Pavarini, era uma relação de “*absoluta e incondicional autonomia*”¹⁵. Não havia 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 podiam ser traduzidos em indicações políticas, estratégias e ações, a situação manteve-se indefinida, não tendo ocorrido, até o momento da entrevista, problemas de conflito ou de censura por ambas as partes. O que existia, então, era uma sintonia de intenções, uma autonomia quanto às modalidades, formas e hipóteses de pesquisa.

dade 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.

12 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.

13 Massimo 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).

14 Idem.

15 Idem.

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

3.2. NÚCLEO OPERACIONAL

O Núcleo Operacional foi composto de cinco pessoas: o responsável pelo projeto (Cosimo Braccesi), duas funcionárias com competência diversa (Luciana Pepa e Rossella Selmini), e uma secretaria composta de duas pessoas (chefiada por Valeria Alvisi)¹⁶.

A organização do projeto avançou paralelamente ao fortalecimento do núcleo operacional central e das relações com outros entes, sujeitos e regiões que trabalharam com o mesmo tema, o que foi fundamental para o desenvolvimento das políticas integradas de prevenção. O coordenador administrativo, Cosimo Braccesi, que agora é responsável pela política de segurança e pela polícia local, abordava essa questão no ano de 1996 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

¹⁶ Cosimo Braccesi, Rossella Selmini e Valeria Alvisi permanecem na equipe do projeto.

¹⁷ 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 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).

possibilidades de ter uma relação, que, substancialmente, são as ‘*prefecture*’¹⁷ e as agências nacionais de segurança e polícia”¹⁸.

A escolha referida pelo entrevistado, de o 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 assumiu 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 era a presidência da Junta, desenvolveram-se importantes colaborações com alguns setores da região. As mais significativas foram com o 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); o Setor de Formação (o desenvolvimento desse projeto passava pelo aspecto da formação de operadores para a segurança, tendo, com esse setor, uma forte colaboração); o de Políticas Sociais e de Turismo (tentando-se conjugar a hospitalidade com a segurança nas áreas costeiras, devido à fortíssima vocação turística da região).

Além da colaboração direta do ISTAT - Instituto Nacional de Estatística, os setores da administração do Estado que eles incluíram no projeto foram as *Prefecture* da região, a Polícia de Estado e a *Arma dei Carabinieri*¹⁹. O Instituto Nacional de Estatística organizou-se de modo diferente em vista das necessidades do projeto, apresentando uma tendência descentralizadora em suas atividades. Esse instituto presta uma colaboração permanente, fornecendo dados básicos de estatística judiciária. Quanto aos *prefetti*, a Polícia de Estado e “*Arma dei Carabinieri*”, a situação variou bastante. Os *prefetti* resistiam bastante diante do recolhimento dos dados. Existiram pressões no sentido de dispor dos dados da atividade das forças de polícia, mas também houve um determinado grau de colaboração. Isso foi importante porque as informações decorrentes resultaram mais consistentes do que as do ISTAT e o número alcançado foi muito maior. O coordenador administrativo explicou a situação, dizendo que:

“A atividade do Instituto compreende, basicamente, as capitais de Província, e sobre qualquer outra comunidade não temos dados sobre o

¹⁸ Entrevista em 22/03/1996.

¹⁹ Corpo do Exército que depende do ministro da Defesa. Como a polícia, tem funções de ordem pública.

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”²⁰.

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.

Politicamente, o projeto “*Città Sicure*” nasceu assumindo a tarefa de possibilitar a difusão de uma cultura de prevenção cidadã, dirigindo as 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 partiam dos seus “governados”. Isso incluiu uma ampla descentralização administrativa, uma escolha na direção de um novo regionalismo em favor de uma modificação institucional que beneficiasse 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 afirmavam os dirigentes do projeto. Este direcionamento antecipou, de algum modo, as reformas regionalistas e federalistas do Estado italiano. Esta escolha em direção à descentralização das ações voltadas à segurança enquadrou-se numa nova perspectiva de Estado Social, da qual fez parte a reforma institucional de tipo federativo e a redefinição das relações entre público e privado, que retomou igualmente a questão da redefinição dos espaços de atuação entre essas duas esferas. Dessa forma, e com todos esses níveis de articulação, organiza-se estruturalmente o projeto “*Città Sicure*”.

4. ATIVIDADES E OBJETIVOS PRINCIPAIS

“*Città Sicure*” não foi um projeto pioneiro, visto que antes dele existiram outros no contexto internacional²¹ e regional²². Por se tratar de uma

²⁰ Entrevista concedida em 22/03/96.

²¹ No início dos anos 70, os Países Escandinavos e o Canadá já experimentavam projetos de prevenção metropolitana. (PAVARINI, Massimo. *Vivere una città sicura: idee per un progetto di prevenzione integrata in un quartiere cittadino. Sicurezza e Territorio*, Bologna: n. 1, 1992, p. 11).

²² Por exemplo, as regiões da Toscana e do Lazio, que contam com uma longa iniciativa de prevenção da

iniciativa ousada, envolvendo uma série de comprometimentos teóricos por parte dos membros do Comitê Científico, foi desenvolvido de maneira bastante cautelosa, tanto que suas atividades principais foram centradas na realização de pesquisas com a finalidade de instaurar estratégias sobre uma base de dados exaustiva, que reconhecesse perfeitamente o território e a organização social sobre os quais incidiriam, tornando mais consistentes as políticas em matéria de segurança.

4.1. ATIVIDADES PRINCIPAIS

Em primeiro lugar foi desenhada a direção político-cultural na área da segurança, elaborando-se, por exemplo, as teses de fundo das políticas, além de um projeto de lei nacional sobre execuções penais e de um programa de reintegração social baseado na prestação de serviços à comunidade²³; atividades que envolveram diretamente o Comitê Científico.

Outra atividade prevista e desenvolvida no âmbito do projeto foi a realização de relatórios anuais, que compreendem um balanço das condições de segurança da região. Essa avaliação teve a finalidade de servir como uma mostra real e crítica dos problemas e foi composta de três etapas. A primeira compreendeu 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 cidadãos²⁴. A segunda parte referiu-se aos aprofundamentos teóricos baseados nos resultados das pesquisas. Na terceira parte vieram as recomendações do Comitê Científico ao governo regional. O primeiro desses balanços foi realizado em 1995 e o último relatório divulgado é de 2006.

O projeto contou, também, com uma atividade de pesquisa denominada “*ricerca-azione*”²⁵, destinada à individualização das intervenções e das propostas de prevenção envolvendo as comunidades e os sujeitos inte-

criminalidade e de segurança urbana. (BRACCESI, Cosimo. La política regionale dell' Emilia-Romagna in tema di sicurezza. Sicurezza e Territorio, Bologna: n. 15, 1994, p. 5).

23 “Trabalho de atividade pública”, para efeito do projeto de lei italiano.

24 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).

25 “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'alarma 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).

ressados. Quantitativamente, esta foi 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, surgiu da consideração de que não existiam dados satisfatórios sobre a criminalidade²⁶, 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, giraram 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 sujeitos, das diversas comunidades, mas também a percepção subjetiva dos próprios riscos”²⁷.

As ações de prevenção estiveram 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 fez parte das atividades principais do mesmo.

O projeto abrangeu, 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 foi um projeto e difícil de ser realizado, até mesmo por uma das regiões mais ricas da Itália²⁸. Essa riqueza não é só econômica, mas também se pode considerar a região como rica em tradições, cultura cívica,

26 Entrevista concedida por Massimo Pavarini em 23/03/96.

27 Quaderni di Cittàsicure. L’attività di ricerca, anno 1, n. 3, 1995, p. 33.

28 Marco BRICCHI. In Emilia..., op. cit., 1995, p. 36.

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 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.

4.2. OBJETIVOS

Sabe-se que “*Città Sicure*” teve como inspiração outros projetos de prevenção da criminalidade desenvolvidos na Europa. Além disso, o projeto foi integrado nas atividades do Fórum Europeu pela Segurança Urbana, realizando intercâmbios de informações e experiências. Os projetos de nova prevenção integrada que 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 descrito neste texto esbarrou em diversas dificuldades²⁹. Como explica Massimo Pavarini³⁰, as atenções do projeto recaíram, principalmente, sobre a criminalidade típica dos mais débeis. A temática da macrocriminalidade é demasiadamente ambígua, e os cidadãos da região demonstram, através das pesquisas de opinião pública, uma preocupação muito maior com as formas de criminalidade tradicionais.

De acordo com Alessandro Baratta³¹, nos anos 1960 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

29 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 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).

30 Introduzione. Quaderni di Cittàsicure, anno 1, n. 4, 1995, p. 16.

31 BARATTA, Alessandro. Filósofo de uma criminologia crítica. In: RAMOS, Sílvia. Mídia & violência urbana. Rio de Janeiro: FAPERJ, 1994, p. 13 e 15.

confronto com o sistema de justiça criminal. Nos anos 1970, 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, 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 1980, 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”³².

A região de Emilia-Romagna representa um ponto de grande atração para organizações criminais, tornando-se importante dirigir as ações também a este aspecto, mas a preocupação inicial foi com a difusão de um pânico social, cuja tendência é aumentar ainda mais se não for devidamente tutelado.

Enfim, os objetivos do projeto³³ podem ser elencados sinteticamente como:

- 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;

32 Idem, p. 18.

33 Sicurezza e Territorio. La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di sicurezza, Bologna: n. 15, 1994, p. 7.

- 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.

Esta rápida descrição sobre o surgimento de um projeto de prevenção integrada na região de Emilia-Romagna apenas esboça a complexidade política envolvida na construção de uma perspectiva democrática quando tratamos de problemas de segurança. Hoje, a situação da região e do país é diferente, com as conseqüentes mudanças político-criminais que alteraram a estrutura e o funcionamento projeto, mas estas serão tratadas em outro artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARATTA, Alessandro. Filósofo de uma criminologia crítica. *In*: RAMOS, Sílvia. *Mídia & violência urbana*. Rio de Janeiro: FAPERJ, 1994.

BRACCESI, Cosimo. *La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di sicurezza*. Sicurezza e Territorio, Bologna: n. 15, 1994.

BRICCHI, Marco. *In Emilia Cittàsicure. Nuova Polizia*, n. 11, 1995.

ELEMENTI di diritto pubblico. Napoli: Simone, 1995.

EUROPEAN FORUM FOR URBAN SECURITY. *Le Forum S&D - Urban safety and the elderly*. Saint Denis: Nicolas, 1995.

HASSEMER, Winfried. *Três temas de direito penal*. Porto Alegre: ESMP, 1993.

ITALIA. Novara: Instituto Geografico de Agostini, 1988, p. 304-315.

MARINO, R.; CARINGELLA, F. *Diritto di polizia*. Napoli: Simone, 1992.

PAVARINI, Massimo. *Introduzione. Quaderni di Cittàsicure*, anno 1, n. 4, 1995.

_____. *Vivere una città sicura: idee per un progetto di prevenzione integrata in un quartiere cittadino*. Sicurezza e Territorio, Bologna: n.1, 1992.

PROGETTO Cittàsicure, anno 1, n. 1, marzo/aprile, 1995.

QUADERNI di Cittàsicure, anno 1, n. 3, luglio/agosto, 1995.

SICUREZZA e Territorio. *La politica regionale dell'Emilia-Romagna in tema di sicurezza*, Bologna: n. 15, 1994.

ZACKSESKI, Cristina. Entrevista com Massimo Pavarini. Instituto Gramsci, Bolonha, 23/03/1996.

_____. Entrevista com Cosimo Braccesi. Presidência da Junta da Região de Emilia-Romagna, 22/03/1996.

http://www.regione.emilia-romagna.it/statistica/tabelle/PopRes2007_ER_provvisori.xls - Acesso em 07/05/2007.