

“SEGURANÇA PÚBLICA”, PREVENÇÃO E MOVIMENTO FEMINISTA: UMA APROXIMAÇÃO AO CASO ALEMÃO

ANA LUCIA SABADELL

SUMÁRIO: 1. A “segurança interna” (*innere Sicherheit*) – 2. A segurança dos cidadãos como política de legitimação – 3. Prevenção criminal e medo da criminalidade: 3.1 Prevenção; 3.2 Medo da criminalidade – 4. A participação da mulher alemã na política e na urbanística – 5. Iniciativas feministas e o discurso sobre a segurança e gênero – Bibliografia.

Resumo: O texto trata do movimento feminista e sua participação no debate relacionado à segurança pública na Alemanha. Dentro desta temática, inicialmente aborda-se a diferenciação entre segurança “interna” e “externa”, sendo que o tema da segurança pública está atrelado ao que a doutrina alemã denomina de segurança interna. A autora, também, ressalta, ao analisar a questão da segurança pública, que na Alemanha há o predomínio de conceitos ligados à prevenção da criminalidade e o medo gerado pela criminalidade. Neste contexto ressalva que esta é apenas uma ótica de análise do tema segurança pública, sendo que a mudança de ótica implica, também, a mudança de política de segurança pública. A ótica dominante da segurança pública na Alemanha permite a legitimação do poder repressivo do Estado. Em seguida, analisa a estrutura política alemã, baseada na democracia representativa, sendo que os movimentos que não tenham representantes no cenário político, dificilmente terão atendidas suas demandas. Neste tópico, enfoca o movimento feminista e as propostas alternativas à política de segurança pública, que num primeiro momento ficaram restritas ao âmbito acadêmico, para em seguida, a partir do fim dos anos 70 entrarem no cenário político, com o advento dos movimentos verdes.

Palavras-chave: Segurança pública na Alemanha – Segurança interna e externa – Movimento feminista e segurança pública – Combate à criminalidade – Prevenção – Medo da criminalidade.

1. A “segurança interna” (*innere Sicherheit*)

A segurança pública pode ser definida como uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. A sua finalidade seria propiciar a

pacífica convivência social, preservando a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.¹

A doutrina alemã diferencia entre a dimensão “externa” e a dimensão “interna” da segurança do Estado e dos cidadãos. A primeira, denominada *äußere Sicherheit*, refere-se à defesa do Estado e à segurança “nacional” (defesa da integridade territorial, da soberania nacional e das instituições políticas, especialmente no caso de agressão estrangeira) e a segunda, denominada *öffentliche Sicherheit* ou *innere Sicherheit*, refere-se à segurança pública.

A idéia da garantia da segurança do indivíduo é um elemento fundamental de ambos conceitos, bem como sua associação à idéia de ordem. A proteção do indivíduo está presente na “segurança externa”, através de um ente coletivo: o Povo, a Nação. O conceito de “segurança interna”, apesar de manter um forte vínculo com a idéia do interesse coletivo, fundamenta-se na expectativa individual de cada sujeito, propondo-se assim, a abraçar histórias singulares.²

A idéia de *ordem* é inerente ao conceito de segurança, já que este garante a preservação de uma determinada forma de organização social: integridade territorial, respeito à forma de governo do Estado, incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim a segurança possui um caráter eminentemente “conservador”: instituições e direitos existentes são garantidos, se necessário, inclusive com meios repressivos, contra um agressor da ordem estabelecida, que é considerado como “inimigo”.

Neste sentido, a *innere Sicherheit*, mesmo quando objetiva a garantia de direitos e de bens jurídicos individuais, apresenta conotações “militares”, procedentes do conceito de segurança externa, fazendo referência à existência de uma guerra “silenciosa” e permanente, que divide a população entre “bons” e “maus” cidadãos, entre “amigos” e “inimigos” da ordem.

Na Alemanha, parte da doutrina jurídica afirma que o conceito de *innere Sicherheit* inclui a efetivação dos direitos sociais, culturais e econômicos e dos direitos civis e políticos. Assim sendo, o direito à educação, ao voto, à saúde, à segurança no trabalho, à segurança ambiental, à alimentação e à segurança financeira deve ser considerado como elemento integrante deste conceito.³

Este tipo de consideração respalda-se, em geral, no próprio texto constitucional de diversas nações. No caso da Alemanha, a Lei Fundamental (*Grundgesetz*), apesar de não fazer referências diretas à segurança nas suas diversas formas⁴,

(1) Cf. Da Silva, 1998, p. 742-743; art. 144 da Constituição de 1988.

(2) Assim, o conceito de segurança interna possui, na Alemanha, um alcance maior do que aquele estabelecido pelo legislador brasileiro na Lei 1.079 de 10.04.1950 (art. 8.º) e na Constituição de 1988, art. 85, IV, onde a segurança interna refere-se a crimes de caráter político, cometidos por determinados representantes do Estado.

(3) Lehne, 1996, p. 311-312.

(4) O constituinte alemão não se refere explicitamente ao tema da segurança, tal como o constituinte brasileiro. Partindo de uma ótica diversa, a Lei Fundamental alemã refere-se à segurança interna, prevendo que os direitos humanos são invioláveis e

especifica que a República Federal Alemã é um “Estado social”, que a democracia e a liberdade são valores supremos e que a efetivação dos direitos sociais (não especificados neste texto constitucional) é de competência do Estado (direito ao trabalho, à educação, à alimentação, etc.).⁵

Apesar da existência de uma interpretação extensiva do conceito de segurança na doutrina alemã, o uso que se faz do mesmo é ainda muito restrito. A *innere Sicherheit* é principalmente relacionada com a luta contra a criminalidade e com a ordem pública em geral. Alguns autores afirmam que, sem o direito penal e o processo penal, o conceito de segurança pública seria um grande “vazio”. Isto significa que a “ordem pública” continua a ser considerada como o núcleo do conceito de *innere Sicherheit*.⁶

Tanto no âmbito científico como na linguagem cotidiana, o conceito de *innere Sicherheit* significa “segurança do cidadão contra a criminalidade”. Kaiser, referindo-se à terminologia anglo-americana, afirma que o cumprimento da segurança interna pode ser resumido num único termo: “controle do crime.”⁷ Fazem parte deste conceito as instituições sociais, as estratégias de prevenção e as sanções que objetivam proteger os bens jurídicos.

Um outro aspecto do conceito de *innere Sicherheit* é a segurança do próprio Estado e de seus órgãos aos ataques praticados por cidadãos (p. ex. terrorismo). Neste caso, a *innere Sicherheit* resulta da “combinação” entre a segurança dos cidadãos (*Bürgersicherheit*) e a segurança do Estado (*Staatsicherheit*).

A famosa afirmação hobesiana, relativa ao modo de funcionamento do Estado moderno, integra-se perfeitamente no conceito de *innere Sicherheit*: o Estado moderno, baseado no monopólio da violência, é considerado fundador de paz e garantidor da segurança dos cidadãos. A segurança interna é considerada um dever do Estado: em primeiro lugar como dever da polícia e dos órgãos da justiça penal, para reprimir os comportamentos criminais, lesivos à integridade física, moral e do patrimônio dos cidadãos e lesivos aos interesses do Estado (frequentemente travestidos como “interesses dos cidadãos”).

Nesta perspectiva, o conceito de *innere Sicherheit* limita-se à luta contra a criminalidade e à segurança das instituições do Estado. Ao não se atingir estes objetivos, o Estado teria “fracassado” com relação aos seus deveres e o conceito de *innere Sicherheit* entraria em crise de legitimação.

inalienáveis (art. 1.º, inc. 2) e estabelecendo um sistema de proteção da “ordem fundamental, liberal e democrática” (art. 91, 1). A proteção da segurança externa é regulada no capítulo Xa. “Verteidigungsfall” (“casos de defesa”, artigos 115a *et seq.*). Os conceitos “segurança externa” e “segurança interna”, foram elaborados em nível infraconstitucional: ver, por exemplo, § 92, inciso 3.2 do Código Penal alemão.

(5) Grundgesetz art. 20, 1; art. 28, 1; cf., entre a doutrina, Hesse, 1985, p. 80 ss.

(6) Entre outros, cf. Götz, 1988, p. 1010.

(7) Kaiser, 1993.

2. A segurança dos cidadãos como política de legitimação

Se tomamos em consideração um conceito mais crítico da criminalidade, considerando-a não como uma classe homogênea de modos de comportamento, mas como o produto de construções normativas histórico-culturais (elementos examinados pela criminologia crítica),⁸ muda-se completamente a imagem da criminalidade. Os problemas de *innere Sicherheit* não se reduzem ao perigo causado pela criminalidade. Ao contrário, estes começam a aparecer como produto de um processo específico de seleção e elaboração. Graves problemas sociais, tais como o desemprego, a pobreza, o saneamento básico, o uso e a ocupação do solo, não são considerados como problemas de ordem pública e não entram na aceção dominante do conceito de *innere Sicherheit*.

Se mudamos a ótica de análise da criminalidade, mudam-se também as demandas ligadas à política de segurança pública. As causas da crescente ameaça da criminalidade e as medidas para combatê-la deixam de ser o ponto central no qual convergem todas as ações políticas, e passam a ser levados em consideração os complexos processos de elaboração dos problemas sociais.

O conceito de segurança pública deve ser assim reformulado para que se possa afrontar as demandas de segurança dos cidadãos, das quais se deve ocupar o Estado: fornecer as condições necessárias para a tutela efetiva dos direitos fundamentais.

A política de segurança hoje pode ser entendida como uma política simbólica que, através de conceitos como “erradicação da violência”, “medo da criminalidade” e “luta contra o crime”, tenta produzir dentro da sociedade insegurança e legitimar a repressão por parte do Estado. Não é possível considerar como uma simples coincidência, que a “queda” do bem estar social na Alemanha, se faça acompanhar de um forte incremento do aparelho repressivo (por exemplo, a nova legislação que restringe os direitos dos estrangeiros e a legislação sobre o crime organizado).

Cremer-Schäfer afirma que a estratégia para legitimar o aparelho repressivo, encontra seu próprio fundamento na exasperação da insegurança, da criminalidade e do medo. A criminalidade torna-se objeto de fobia coletiva do povo.⁹ A noção de violência entra no discurso sobre a criminalidade, com o objetivo de produzir consenso, e impedir o desenvolvimento de uma resistência social a fenômenos como o desemprego, a destruição do Estado social e a pobreza, através da exclusão de determinados setores sociais etiquetados como “inimigos do Estado e da sociedade.”¹⁰

3. Prevenção criminal e medo da criminalidade

O discurso sobre a *innere Sicherheit* na Alemanha é associado a dois conceitos: o da prevenção e o do medo da criminalidade.

(8) Ver a apresentação em Baratta, 1997.

(9) Cremer-Schäfer, 1993, p. 15 e ss.

(10) Ibidem, p. 19.

3.1 Prevenção

Uma “boa” política de *innere Sicherheit* é aquela que consegue, no âmbito da “luta contra a criminalidade”, vencer ou enfraquecer o “inimigo”. Portanto, a prevenção é um aspecto importante: se a prevenção é eficaz então o sentimento de insegurança, deveria, teoricamente, diminuir.

Sobre o tema da prevenção, os autores alemães não são muito inovadores. Por prevenção criminal entendem “todas as medidas que impedem quantitativamente a consecução, a um nível macro, da criminalidade como fenômeno social ou, a um nível micro, os delitos como eventos individuais, e também, as medidas que diminuam qualitativamente as consequências do crime.”¹¹

No âmbito doutrinal, a prevenção é tratada em três dimensões:¹²

a) *Prevenção primária*. Nesta dimensão, o problema da criminalidade é tratado em sua raiz, desenvolvendo-se as clássicas estratégias no âmbito educacional, entre estas: o reforço da “consciência jurídica” (fidelidade à norma); a extinção das causas profundas da criminalidade (falta de socialização ou carência socio-estrutural). Trata-se de medidas de prevenção geral “positiva”, que não são especificamente tarefas dos órgãos de controle da criminalidade, mas sim de outras instituições, estatais ou não, como a família e a escola.¹³

b) *Prevenção secundária*. Neste contexto, o tema aludido é tratado apenas de forma superficial, já que se adota a estratégia da intimidação. Trata-se de medidas de prevenção geral negativa. Sabe-se que, na Alemanha, a polícia trabalha com diversos modelos de “Opferimmunisierung” (imunização da vítima). Existem programas de “Innere Sicherheitstraining für Senioren” (treinamento de segurança para anciãos), “Anti-Gewalt-Training” (treinamento antiviolença), “Nachbarn schützen Nachbarn” (vizinhos protegem vizinhos), este último desenvolvido segundo o modelo americano “Neighborhood Watch.”¹⁴ O grande interesse pelas medidas de prevenção deste gênero foi objeto de críticas de diversos autores alemães.¹⁵

c) *Prevenção terciária*. Trata-se do sistema de sanções, do tratamento e da ressocialização do criminoso. Aqui são elencadas medidas de prevenção especial positiva: medidas alternativas à detenção e mediação; medidas alternativas-coercitivas (curso de formação social, várias medidas aplicadas no âmbito do direito penal juvenil); liberdade provisória controlada; medidas de tratamento; fundos pela ressocialização; ajuda ou assistência a delinqüentes.

O tema da prevenção local, em decorrência da influência norte-americana, começa a ser abordado por alguns autores alemães. Kube afirma a necessidade do

(11) Kube, Schneider, Stock, 1996, p. 17.

(12) Ibidem, p. 12-13; Schneider, Stock, 1995, p. 18-21.

(13) Schneider, Stock, 1995, p. 20.

(14) Ibidem.

(15) Kube, 1987, p. 571.

desenvolvimento de uma polícia local (*community police*) e apresenta uma série de iniciativas que estão sendo desenvolvidas na Alemanha. O autor entende que a responsabilidade da prevenção deve permanecer no âmbito da prevenção social. A polícia alemã carece, porém, da competência necessária para realizar trabalhos sociais de tal natureza.

Este tipo de análise apresenta alguns problemas. Sucintamente, observa-se que não é levado em consideração o caráter *ideológico* e *tecnocrático* contido no conceito de prevenção.¹⁶

3.2 Medo da criminalidade

Um outro aspecto importante para a análise do conceito da *innere Sicherheit* refere-se à sua relação com o medo da criminalidade que, por sua vez, está inserido na definição da prevenção criminal. Como se sabe, é dever desta última limitar as consequências negativas do delito.

Os primeiros estudos nesta área começaram a desenvolver-se na Alemanha nos anos 70. Estudos empíricos indicaram que o medo da criminalidade tem causas situacionais ou psíquicas. O medo varia de acordo com fatores como a idade, o gênero e o lugar onde se habita. Se o medo em geral cria insegurança, o medo extremamente grande tem consequências negativas para a qualidade de vida das pessoas que o sentem, levando, por exemplo, a situações de auto-isolamento (voluntário) e auto-armamento.

Um dos objetivos da prevenção é a diminuição do medo do crime, objetivo extremamente difícil de atingir-se, como demonstra a experiência de projetos realizados nos EUA. Na discussão científica, analisa-se o tema do medo da criminalidade sob três níveis:¹⁷

- pessoal, que representaria o ponto de vista da vítima;
- controle social, onde são analisadas as causas do medo;
- macrosocial.

Algumas pesquisas têm demonstrado que, na Alemanha, não existe uma relação causal entre o sentimento de medo da criminalidade e o aumento da cifra de atos delitivos. A partir do final dos anos 70, a cifra criminal dobrou na Alemanha enquanto que as estatísticas dos anos 70-80 indicavam uma diminuição no sentimento de medo do crime entre a população. De fato, a ameaça objetiva e subjetiva representa duas dimensões diversas da realidade da criminalidade (*Kriminalitätswirklichkeit*) e existem outros fatores, além do aumento da prática criminal, que atuam evidentemente entre a ameaça objetiva e a subjetiva de ser

(16) Para uma análise crítica desta dimensão, pode-se consultar, no âmbito da extensa bibliografia alemã, o trabalho de Baratta e Silbernagel (1988) sobre o modelo de legitimação tecnocrática do direito penal.

(17) Becker, Boers, Kurz, 1996, p. 83 ss.; Reuband, 1993.

vítima do crime.¹⁸ Um aumento da ameaça objetiva não necessariamente leva a um aumento do sentimento de medo.

Algumas análises indicam que o processo de adaptação (*Gewöhnungsprozesse*) e a compreensão do seu próprio papel (*Rollenselbstverständnis*), especialmente para as mulheres, nos anos 70 e 80, foram determinantes para a diminuição deste específico sentimento de medo. O reforço da auto-estima diminui o sentimento de vulnerabilidade causado pelo contexto psicossocial. As mulheres encontram-se em melhores condições para enfrentar as situações de perigo e, por isso, se sentem mais seguras na vida quotidiana. Finalmente, Reuband destaca que, depois de uma diminuição do sentimento de medo da criminalidade, da segunda metade dos anos 70 até o final dos anos 80, observa-se um brusco aumento deste sentimento, ao início dos anos 90. Os dados indicam que 11% da população, em 1975, exprimia medo que lhe fosse furtado o automóvel, enquanto que em 1992, o percentual subiu para 31%. Uma das hipóteses para explicar o crescimento do sentimento de medo refere-se à intensificação das campanhas de tipo "Law-and-Order" na Alemanha.¹⁹

4. A participação da mulher alemã na política e na urbanística

Por meio de uma reflexão sobre as condições de vida nas cidades, inicia-se, na década de 70, a contribuição do movimento feminista alemão para o debate teórico sobre a segurança pública, que será acompanhada de propostas para uma política alternativa neste campo.²⁰ Pode-se adiantar que, do ponto de vista teórico, esta contribuição permanecerá por quase duas décadas confinada aos próprios grupos feministas, apesar de diversas ativistas atuarem no meio acadêmico. Com relação ao desenvolvimento de políticas alternativas de *innere Sicherheit*, as propostas dos grupos feministas adquirem uma relevância prática, a partir do momento em que estes começam a participar ativamente do cenário político alemão.

Para falar da relação entre *innere Sicherheit* e gênero na Alemanha, é necessário ter em consideração certos aspectos da história deste país nas últimas décadas. A democracia alemã é muito hierárquica, dialoga-se somente através de "portavozes". Na Alemanha, vigora o parlamentarismo representativo, baseado na idéia da harmonia dos poderes. As instituições são por demais regulamentadas e persiste um sistema que submeteu o social ao econômico.

Os grupos que não têm representação política institucionalizada, simplesmente não têm espaço para reivindicar seus próprios direitos. Iniciativas de "democracia de base" não são toleradas²¹ e, muitas vezes, são duramente reprimidas,

(18) Reuband, 1993, p. 45.

(19) Ibidem, p. 45-47.

(20) Cf. Kube, Schneider, Stock (org.) 1996.

(21) Para uma análise com referências à teoria da democracia, cf. Blanke 1998.

como testemunha o caso da repressão do movimento pacifista nos anos 70 e 80, onde manifestantes eram processados e condenados criminalmente por condutas de violência, que consistiam em estar sentados em vias públicas ou frente à entrada de quartéis do exército, etc.²²

Neste contexto, as mulheres são um dos grupos sociais que possuem pouca "voz" na Alemanha.²³ As discriminações profissionais e educativas de muitos setores sociais são sinônimos de exclusão da política e dos centros de decisão. E esta situação tem sido denunciada pelas feministas alemãs,²⁴ que indicam o desenvolvimento de um modelo cultural conservador e misógino. E isto, apesar de existir um *Welfare State* que, num primeiro momento, parecia conceder vantagens às mulheres.

O Estado alemão encontra-se hoje em processo de mudanças, que implica, inclusive, diminuição do nível de segurança social dos seus cidadãos, até agora de alto padrão, se comparado com outros países europeus como Portugal, Espanha ou Itália.

No que se refere às mulheres, o Estado criou benefícios que as favoreciam de modo direto, tais como: o auxílio maternidade para as primeiras semanas após o parto e o afastamento do trabalho por até três anos, com remuneração nos primeiros dezoito meses. Além destes benefícios, o Estado também conferia uma série de subsídios familiares (alimentação, educação e saúde dos filhos) e um mínimo de assistência social dirigida a qualquer cidadão.

A crítica feminista demonstrou que a política de bem-estar social com relação às mulheres levava a um resultado perverso. De um lado, situa-se um Estado que parece garantir uma assistência social "satisfatória" à mulher, mesmo quando esta se "desvia" dos padrões morais em vigor (forte assistência financeira a mãe solteira). Por outro lado, esta mesma política social se transformou, como veremos a seguir, em uma "faca de dois gumes" para as mulheres, já que não oferece serviços sociais capazes de ajudá-las a reintegrar-se no campo de trabalho após o nascimento dos filhos.

As estatísticas do ano de 1993 indicam que 40% das mulheres alemãs, economicamente ativas, abandonam o trabalho entre os 25 e 40 anos. Esta tendência ao abandono do trabalho após o matrimônio e nascimento dos filhos, indica uma dificuldade em conciliar o âmbito profissional com o familiar e privado.

O próprio Estado social, que tanto parecia conceder às mulheres, em matéria de subsídios, não foi capaz de responder às exigências básicas das mesmas. Por exemplo, muitas mulheres devem esperar mais de um ano e meio para encontrar vaga em uma creche para as crianças de zero a três anos. As estatísticas também indicam que, juntamente com o abandono da carreira profissional, existe um aumento dos trabalhos de meio período (*part-time*).²⁵

(22) Ver por exemplo Narr, 1997.

(23) Aubet, 1995, p. 38-40.

(24) Cf., por exemplo, as análises apresentadas em Rust (org.) 1997.

(25) Aubet, 1995, p. 46-47.

Ao que parece, o Estado alemão não considerou, seriamente, o problema das mulheres: os benefícios concedidos, com raras exceções, têm um caráter assistencial, não sendo medidas que visem a dar soluções efetivas aos seus problemas. Este tipo de atuação política gera um mecanismo perverso, que consiste na produção de passividade entre as mulheres, já que estas não ficam totalmente “desamparadas” pelo Estado. A mulher que é mãe e que decide não trabalhar, ou interromper por alguns anos a sua carreira profissional recebe assistência do Estado, mas aquelas que decidem não renunciar a sua atividade normal, e que não são oriundas de uma classe social privilegiada, não são assistidas de modo adequado. Além da falta de vagas nas creches, as mulheres devem confrontar-se com a estrutura das cidades modernas, que se tornaram verdadeiras barreiras ao desenvolvimento de suas vidas. E aqui começa a crítica ao conceito limitado da *innere Sicherheit*, que não abarca as garantias de exercício dos direitos fundamentais. Neste sentido, como veremos a seguir, a perspectiva feminista nasce da preocupação pela situação das mulheres, mas se estende a problemas afrontados por diversos setores da sociedade.

Os anos 70 são um marco para o surgimento de grupos e organizações feministas, que tratam de enfrentar estes problemas. O crescimento da “reação feminista” é relacionado com a entrada das mulheres no cenário político alemão. Sobre o aspecto político, lembra-se que o movimento “Verde” foi muito importante para o feminismo alemão, pois com o surgimento dos “Verdes”, as mulheres começaram ter representantes políticos na esfera do poder. Só assim as mulheres conseguiram adquirir “voz” dentro da estrutura política deste país.

A criação dos “Verdes” permitiu, em certo sentido, que as demandas das mulheres pudessem, mesmo de modo lento, penetrar no sistema. O partido formou-se no final dos anos 70 e na sua base encontram-se, além de grupos ecologistas e pacifistas, diversos grupos de mulheres. O movimento “Verde” entra no *Bundestag* em 1983 e a própria existência desse partido fez com que a classe política alemã, tomasse consciência da problemática das mulheres. Os grandes partidos mudam os seus programas, adotando parte das reivindicações feministas, e as mulheres “penetram” nos diversos partidos políticos. Um dos resultados deste processo de institucionalização é que hoje na Alemanha, em diversos Estados, é presente não só o “Ministério para a Igualdade entre Homem e Mulher”, mas existe também uma colaboração entre grupos feministas e muitas prefeituras, dando-se assim, vida a diversos projetos de caráter social.

5. Iniciativas feministas e o discurso sobre a segurança e gênero

No contexto do movimento feminista dos anos setenta, a pesquisa sobre a mulher atingiu um grau de conhecimento sobre o espaço físico que permitiu o desenvolvimento de uma determinada linha de ação que, apesar das limitações, obteve alguns resultados positivos.

Os grupos que começavam a ocupar-se da urbanística e planificação da cidade desenvolveram um trabalho de caráter multidisciplinar, com a participação não só de arquitetas e planificadoras, mas também de geógrafas e sociólogas. Estes

grupos ocuparam-se tanto do espaço físico como de outros aspectos mais inovadores, como a sociologia da cidade e das regiões, analisando criticamente as condições sociais e o tipo de política habitacional que foi desenvolvido na Alemanha a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

Por pesquisa sobre a cidade e a região, entende-se o estudo sobre o modo de viver das mulheres na sua relação com os espaços físico e social. Neste tipo de pesquisa são trabalhados os conceitos de moradia, cidade, região, país, espaço público e privado, incluindo-se também a problemática do medo e da segurança. A questão central refere-se à forma de vida das mulheres nos espaços sociais e como estas podem conquistar e reestruturar tais espaços.

Segundo Rodenstein, a pesquisa feminista na Alemanha sobre as condições de vida encontra-se hoje em sua segunda fase. A primeira teria sido iniciada no final dos anos 70 e se caracterizaria pela produção de pesquisas que, com exceções de alguns projetos de iniciativa autônoma, não levaram a nenhum resultado prático. Segundo a autora, a fase atual caracteriza-se pela possibilidade de aplicar o saber adquirido em tantos anos de pesquisa. Observam-se grandes mudanças com relação à política sobre as condições de vida na cidade, sobretudo nas regiões onde o partido “Verde” teve a oportunidade de exercer funções de governo.²⁶

Assim mesmo, não se deve esquecer que além dos “Verdes”, existem grupos feministas que atuam politicamente (dentro e fora dos partidos) e que os “Ministérios para a Igualdade entre Homem e Mulher” promovem projetos em favor das mulheres, independentemente da orientação política de cada governo estadual.

É neste contexto que se insere a história da FOPA (Organização Feminista de Planejadoras e Arquitetas), fundada em 1981 por estudantes e pesquisadoras da Universidade Técnica de Berlim (TU Berlin). A FOPA está estreitamente ligada a grupos de mulheres que trabalham, a partir de uma perspectiva crítica, com temas de arquitetura e planificação. Suas origens situam-se no movimento feminista dos anos 70. Em 1982, em Dortmund, surge uma segunda FOPA. Em 1987, funda-se a FOPA de Kassel, que é responsável pela publicação da revista *Frei-Räume* (espaços livres). Nos anos 90, a organização estende-se as outras cidades alemãs, como Hamburgo, Hannover e Frankfurt.

A FOPA conta com o apoio de diversas organizações feministas ou de outros grupos que simplesmente compartilham suas idéias. Neste contexto foram realizados vários projetos, financiados em parte por entes públicos. Os aspectos principais da crítica que a FOPA elabora sobre a relação entre mulheres e condições de vida na cidade são:

- o déficit das construções nos espaços físicos, que criam dificuldade para que as mulheres possam realizar suas atividades quotidianas (casa, trabalho, filhos) e se emancipem dos papéis tradicionais;
- as diferenças entre homens e mulheres com relação ao contexto habitacional, que possui uma particular importância para as mulheres;

(26) Rodenstein, 1992-1993, p. 20-21.

- a mobilidade nas cidades. As mulheres têm, em geral, mais dificuldades que os homens em chegar ao local de trabalho, existindo uma desproporção entre a porcentagem de homens e de mulheres que dispõem de veículos particulares como principal meio de locomoção. Além disso, a tendência à concentração dos negócios em determinadas áreas da cidade, e a contínua extinção dos *Tante-Emma-Laden* (mercearias situadas nos bairros mais afastados do centro da cidade), que obviamente não podem competir com os grandes magazines, prejudicaram as condições de vida das mulheres.

As dificuldades aumentam, na medida em que nos afastamos da parte central da cidade e nos aproximamos das áreas mais periféricas. Além disso, deve ser diferenciada a problemática dos grandes e dos pequenos centros urbanos.

Possuindo automóveis numa porcentagem menor do que os homens, as mulheres movem-se pela cidade a pé ou usando o transporte público, e por isso não só estão mais expostas aos problemas urbanos (inclusive a poluição), mas também *conhecem* com mais profundidade quais são estes problemas.

As pesquisas indicam carências de infra-estrutura dos quarteirões e cidades (transporte, áreas públicas, áreas verdes etc.), colocando em evidência o grave problema do ambiente. É importante destacar que estas observações não se referem apenas a melhorias nas condições de vida das mulheres, mas é um tipo de análise que interessa a toda a sociedade.

O tema da segurança emerge como um dos pontos fundamentais do discurso (e das iniciativas) dos grupos feministas. Obviamente este discurso é associado, quase automaticamente, com a violência sexual, mas é fácil compreender que não está reduzido a este aspecto. Para entender o campo de atuação destas feministas, com relação à segurança, é necessário esclarecer alguns conceitos.²⁷

Por lugar público (*öffentlicher Raum*), entende-se, ao contrário dos “lugares privados” (*private Räume*), os espaços públicos, edifícios, ruas, espaços verdes, etc., isto é, lugares nos quais é permitido o acesso a todos os cidadãos. Por espaços que provocam medo (*Angst-Räume*) entendem-se locais (em geral, públicos) que despertam nas mulheres uma sensação de perigo ou ameaça. Podem ser identificados diversos fatores, dentro da ordem objetiva do espaço (arquitetura interna) e na percepção subjetiva do espaço, que se relacionam com o sentimento de medo. Segundo estatísticas criminológicas e pesquisas, os lugares definidos como “*Angst-Räume*”, apresentam as seguintes características:

- falta de um controle formal (ou informal) por parte de pessoas vizinhas ao lugar percebido como perigoso, sobretudo de noite;
- lugares monoestruturais (*monostrukturierte Gebiete*) que em determinadas horas do dia são totalmente desertos;
- lugares de difícil orientação e com pouca visibilidade;
- vegetação que invade as calçadas e ruas, criando espaços que não podem ser vistos facilmente a olho nu;

(27) Pohlmann-Rohr, 1996; Kramer, Mischau, 1993.

- iluminação insuficiente ou inexistente, inclusive em lugares de maior movimento;
- falta de implantação de material de segurança técnica (por exemplo, videocâmaras, telefones de emergência) em lugares tipicamente inseguros, como os estacionamentos subterrâneos;
- o andar térreo totalmente vazio em certos tipos de edifícios;
- falta de manutenção de edifícios públicos.²⁸

Por *strategies of avoidance* (estratégias de evitação) entende-se o modo defensivo de comportar-se, que as mulheres (conscientemente ou inconscientemente) adquirem. Estes modos de comportamento são, em geral, inculcados já na infância, para protegê-las de situações perigosas (por exemplo, não andar sozinha de noite, evitar ruas escuras e vazias).

Neste sentido, uma pesquisa realizada na cidade alemã de Heidelberg indica que 85% das mulheres consultadas afirmavam sentir-se inseguras e ameaçadas em certos lugares públicos. Essa sensação é associada a determinados lugares (e uma série de outros fatores) que podem ser denominados como "áreas que causam medo". A estratégia desenvolvida pelas mulheres é a de evitar frequentar essas áreas.²⁹

O sentimento de insegurança, que sofrem as mulheres nas cidades, não tem suas origens apenas no medo da criminalidade em geral (ou no medo específico de ser vítima de estupro), mas também em outros problemas sociais não menos graves e que permitem ativar mecanismos de projeção, sobre estereótipos já existentes e já construídos, como o da própria criminalidade.

Nos últimos anos, o discurso feminista está se encaminhando nessa direção. Basta lembrar que na "carta de Berlim" (congresso FOPA, 1991), foi reivindicada a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana. Espera-se que este tipo de reivindicação sobreponha-se a qualquer discurso alarmante, que proponha a reorganização dos espaços sociais, no sentido de exclusão dos grupos sociais desprivilegiados.

Ao debruçar-se sobre a análise dos locais que causam medo, as arquitetas e planificadoras talvez não percebam que as demandas de "mais segurança" podem legitimar iniciativas securitárias, como as observadas nos Estados Unidos e em muitos países europeus, que obedecem à lógica de prevenção dos *broken windows*, transformando-se numa guerra contra os desprivilegiados. Esta escolha política significa, em última análise, aceitar viver numa sociedade de estilo "panóptico", substituindo a lógica liberal do direito penal por "técnicas de controle social baseadas na prevenção absoluta de tipo policial, ou informático, ou em formas disciplinares moralistas e ideológicas."³⁰ Dos perigos de uma tal "tecnização" da segurança,

(28) Exemplos de lugares que suscitam medo são: túnel, estacionamentos de carros, paradas de ônibus e de metrô, parques públicos sobre tudo de noite.

(29) Kramer, Mischau, 1993.

(30) Padovani, 1993, p. 309.

são plenamente conscientes as feministas criminólogas alemãs, que sublinham as funções de exclusão social dos discursos sobre a segurança pública.³¹

Isto não deve porém levar-nos a rejeitar a problemática dos grupos feministas sobre a segurança das mulheres. O que desejam ressaltar as feministas dedicadas à urbanística, é justamente a problemática de gênero que está presente no modo como é administrado o espaço público e privado nas cidades. Autoras ligadas a organizações como a FOPA e a ZUMA (Centro de Pesquisas, Métodos e Análises), dedicaram-se a analisar a ausência de reações de medo das mulheres em ambientes privados, onde ocorre porém a maior parte de atentados à integridade física e psíquica das mulheres.³² Mostram, assim, a consciência crítica que sustenta o discurso sobre as necessidades de segurança das mulheres, indicando a distância entre a situação objetiva e a percepção subjetiva do perigo, e o caráter em parte ideológico dos discursos e das necessidades de segurança.

Na nossa ótica existe, porém, uma decisiva diferença entre a perspectiva de segurança das mulheres e os discursos securitários de tipo *broken windows*. No primeiro caso as feministas, mesmo correndo o risco de “deslizar” por propostas securitárias, objetivam tornar visível à violência estrutural da qual a mulher é vítima, indicando, concretamente, quais são os mecanismos que impedem o seu livre desenvolvimento, como, por exemplo, aqueles que impõem fortes limitações a sua liberdade de locomoção. O trabalho político desenvolvido pelas feministas resulta-se mais importante que as propostas concretas, porque permite destacar problemas concretos das mulheres, em geral ignorados pelas políticas de segurança pública. Neste caso, a análise dos problemas e das demandas de segurança das mulheres, objetiva a inclusão da perspectiva feminina nos debates políticos, sendo que as abordagens de tipo “broken windows” tentam apresentar os mais desfavorecidos como causa da insegurança e dos problemas sociais.

A impossibilidade de transitar por zonas de pedestres seguras, somado às grandes distâncias, a fatores climáticos, à caótica situação dos meios de transportes públicos, agravam as dificuldades às mulheres. E, obviamente, causam *insegurança* porque criam a sensação de uma incapacidade em gerir os diversos aspectos da própria vida quotidiana, induzindo as mulheres a uma série de renúncias. Não se deve esquecer que a cultura patriarcal reforça e produz o sentimento de insegurança feminino.

Deste tipo de análise, feito por grupos como a FOPA, destaca-se um discurso de fundo sobre a segurança mais próximo a uma leitura crítica do conceito de *innere Sicherheit*. O movimento feminista hoje na Alemanha, com uma tímida participação dos juristas,³³ reivindica que se tomem seriamente em consideração os direitos fundamentais.

⁽³¹⁾ Cremer-Schäfer, 1993; Smaus, 1999.

⁽³²⁾ Kramer, Mischau, 1993, p. 46-49.

⁽³³⁾ A “entrada oficial” desta problemática feminista no discurso jurídico alemão deu-se com a publicação do livro organizado por Kube, Schneider e Stock, 1996, onde foi o artigo de Pohlmann-Rohr, 1996.

Bibliografia

- AUBET, M. J. *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*. Barcelona : Serbal, 1995.
- BARATTA, A. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Rio de Janeiro : Revan, 1997.
- . SILBERNAGEL, M. Neue Legitimationsstrategien des Strafrechts und ihre Kritik als Realitätskritik, in: *Kriminologisches Journal* 1, 1988.
- BECKER, M., BOERS, K., KURZ, P. Kriminalitätsfurcht und Prävention im sozialen Nahbereich, in: KUBE, E. SCHNEIDER, H. e STOCK, J. (org.), *Vereint gegen Kriminalität. Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland*. Schmidt : Lübeck, 1996.
- BLANKE, Th. Antidemokratische Effekte der verfassungsgerichtlichen Demokratietheorie, in: *Kritische Justiz* 4, 1998.
- CREMER-SCHÄFER, H. Was sichert Sicherheitspolitik? (Über den politischen Nutzen steigender Kriminalität und ausufernder Gewalt), in: E. KAMPMEYER, J. NEUMEYER (org.). *Innere Unsicherheit: eine kritische Bestandaufnahme*. München : AG Spak, 1993.
- DA SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo : Malheiros, 1998.
- GÖTZ, V. "Innere Sicherheit", in: J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (org.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Müller : Heidelberg, vol. III, 1988.
- HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Müller : Heidelberg, 1985.
- KAISER, G. Verbrechenskontrolle und Verbrechensvorbeugung, in: *Kleines kriminologisches Wörterbuch*. Müller : Heidelberg, 1993.
- KRAMER, C. MISCHAU, A. Städtliche Angst-Räume von Frauen am Beispiele der Stadt Heidelberg, in: *Zuma Nachrichten* 33, 1993.
- KUBE, E. Oft steht die Polizei allein auf weiter Flur. Ausschüsse für Kriminalitätsverhütung – oder: Wie läßt sich (endlich) das brachliegende Präventionspotential ausschöpfen?, in: *Kriminalistik*, 1987.
- . SCHNEIDER, H. e STOCK, J. Kriminalprävention als kommunale Aufgabe, in: KUBE, E., SCHNEIDER, H. e STOCK, J. (org.). *Vereint gegen Kriminalität. Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland*. Schmidt : Lübeck, 1996.
- . *Vereint gegen Kriminalität. Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland*. Schmidt : Lübeck, 1996.
- LEHNE, W. Präventionsräte, Stadtteilforen, Sicherheitspartnerschaften. Die Reorganisation des Politikfeldes 'Innere Sicherheit', in: T. VON TROTHA (org.). *Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse*. Nomos : Baden-Baden, 1996.
- NARR, W.-D. Angeklagt gem. Nötigung, in: B. VON GREIFF (org.). *Der Leviathan in unserer Zeit*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997.
- PADOVANI, T. Un percorso penalistico, in: L. GIANFORMAGGIO (org.). *Le ragioni del garantismo. Discutendo con Luigi Ferrajoli*. Torino : Giappichelli, 1993.
- POHLMANN-ROHR, B. Berücksichtigung von Innere-Sicherheitskriterien in der kommunalen Bauplanung. Sichere Stadträume auch für Frauen, in: KUBE, E., SCHNEIDER, H. e STOCK, J. (org.). *Vereint gegen Kriminalität. Wege der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland*. Schmidt : Lübeck, 1996.

- REUBAND, K.-H. "Steigt in der Bundesrepublik die Verbrechensfurcht? Widersprüchliche Ergebnisse aus der neueren Umfrageforschung", in: E. KAMPMEYER e J. NEUMEYER (org.). *Innere Unsicherheit: eine kritische Bestandaufnahme*. München : AG Spak, 1993.
- RODENSTEIN, M. Feministische Stadt – und Regionalforschung – Zum Stand der Diskussion städtischer Lebensverhältnisse, in: *Frei-Räume*. Sonderheft, 1992-1993.
- RUST, U. (org.). *Juristinnen an den Hochschulen – Frauenrecht in Lehre und Forschung*. Nomos : Baden-Baden, 1997.
- SCHNEIDER, H., STOCK, J. *Kriminalprävention vor Ort. Möglichkeiten und Grenzen einer von Bürgern getragenen regionalen Kriminalprävention unter besonderer Würdigung der Rolle der Polizei*. Felix, Holzkirchen/Obb. (Empirische Polizeiforschung, Bd. 8), 1995.
- SMAUS, G. *Exklusion, Inklusion und die Legitimation des Strafrechts*. (Manuscrito), 1999.