

# Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública

## Melina Ingrid Risso

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela FGV.

 melina.risso@gmail.com

### Resumo

*O artigo faz um breve histórico sobre a participação dos municípios na agenda de segurança pública no país e argumenta que para uma atuação preventiva com foco em fatores de risco não há restrição constitucional. Na segunda parte, aponta quatro caminhos para atuação municipal considerando sua vocação e competência federativa: produção de informações sobre fatores de risco para orientar e fomentar políticas preventivas; articulação de diferentes ações e atores em torno de uma agenda de segurança; reorientação do papel da guarda com enfoque comunitário e atuação em questões não criminais e focalização de programas preventivos.*

### Palavras-Chave

*Prevenção da violência. Atuação municipal na segurança. Segurança pública.*

O número de homicídios no país chegou ao seu patamar mais alto desde que começou a ser medido. Segundo o Anuário do Fórum de Segurança Pública, em 2014, pouco mais de 53 mil pessoas foram assassinadas no país, 1 pessoa a cada 10 minutos. Infelizmente, este número aterrador – e que não para de crescer – ainda não foi suficiente para gerar uma comoção nacional e tirar o país da inércia no tocante a políticas públicas de redução e prevenção da violência.

A violência não é um problema sem solução. Há um conjunto consistente de estudos na literatura internacional avaliando diferentes políticas que têm sido implementadas para enfrentar este problema. É certo que muitos deles carecem de validação para a realidade brasileira e latino-americana. Apesar disso, o que se observa cotidianamente no país é a reprodução, seja no discurso, seja na aprovação de leis, de medidas avaliadas como completamente ineficazes. É o caso das ações voltadas para o aumento de penas de forma indiscriminada, o que tem como

único efeito acalmar a opinião pública que, amedrontada, pede punições mais severas. Ao mesmo tempo, verifica-se o encarceramento de pessoas que cometeram crimes sem o uso de violência, servindo apenas como meio de recrutamento para o crime organizado. O encarceramento de criminosos com este perfil, isto é, daqueles que cometeram delitos de baixo potencial ofensivo ou do baixo escalão da estrutura criminal, não altera o volume de crimes violentos cometidos na sociedade (PIEHL; USEEM, 2011). Tampouco a prisão é um mecanismo dissuasivo eficaz diante da criminalidade (PETERSILIA, 2003; MACKENZIE; SOURYAL, 1994; NAKAMURA; BUCKLEN, 2014).

Recente metanálise, com base principalmente na literatura norte-americana, sobre o que funciona em termos de redução de violência comunitária<sup>1</sup> aponta a importância da utilização de dados e evidências na elaboração das políticas públicas. Além disso, como a violência comunitária se concentra em lugares, públicos e comportamentos específi-

cos, as estratégias devem ter estes elementos considerados em seu desenho. Constata-se, ainda, que as políticas públicas precisam ser concentradas, bem implementadas e avaliadas (ABT; WINSHIP, 2016).

Este artigo tem como objetivo indicar possíveis atuações para os municípios brasileiros na redução e prevenção da violência, considerando sua vocação e competência federativa. Na primeira seção há um breve histórico da participação do município na agenda de segurança no país e uma breve análise das disputas envolvidas em torno do tema. Na segunda são apontados possíveis caminhos de ação, que embora não sejam particularmente novos, ainda não foram implantados com consistência pelos municípios e contam com um amplo espaço de desenvolvimento.

### **BALANÇO E QUESTÕES EM DISPUTA COM RELAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

O envolvimento dos municípios na segurança pública é um acontecimento relativamente recente no país. Foi a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2000/2001 e das eleições para prefeito daquele mesmo período que o tema ganhou relevância na agenda dos municípios (DE MESQUITA NETO, 2004). Tal envolvimento se intensificou a partir de 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública e da alteração das regras do Fundo Nacional de Segurança Pública, que ampliou o leque de municípios<sup>2</sup> que podem pleitear recursos do fundo (RICARDO ;CARUSO, 2007). Além de guardas municipais,

diversos municípios constituíram secretarias, elaboraram planos de segurança pública e instituíram conselhos.

Na primeira década dos anos 2000, alguns municípios assumiram protagonismo nesta agenda, como Diadema, localizado na Região Metropolitana de São Paulo. Sob a liderança do prefeito, a gestão municipal passou a discutir o planejamento do policiamento em reuniões periódicas com as polícias militar e civil; estabeleceu o fechamento de bares após as 23h, medida pela qual ganhou grande visibilidade; e iniciou debates sobre segurança pública com a população em fóruns itinerantes (RICARDO; CARUSO, 2007).

Ainda que 100 municípios com mais de 100 mil habitantes tenham recebido recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública em 2006 (RICARDO; CARUSO, 2007), foi a partir da instituição do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) pelo governo federal, em 2007, que a participação dos municípios se intensificou. Isso se deveu ao volume de recursos<sup>3</sup> investidos pelo governo federal e ao desenho do programa, no qual uma grande gama de ações de caráter preventivo deveria ser implementada pelos municípios<sup>4</sup>. Para aderir ao Pronasci, os entes federativos deveriam instituir um gabinete de gestão integrada, instância responsável pelo planejamento conjunto entre os diferentes atores participantes do programa à luz das diretrizes federais<sup>5</sup>.

O Pronasci tinha como objetivo articular ações de segurança pública com foco na prevenção, controle e repressão da criminali-

dade. O programa tinha alguns focos, dentre eles o etário (jovens entre 15 e 29) e territorial (regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e de crimes violentos). Outro público importante para o programa eram os profissionais da segurança pública, para os quais foi destinada grande parte dos recursos por meio do projeto bolsa-formação.

O Pronasci oferecia aos municípios um cardápio com diferentes projetos de prevenção da violência, entre eles o Mulheres da paz<sup>6</sup>, o Territórios de paz e o Protejo<sup>7</sup>. Alguns municípios se destacaram a partir da oportunidade oferecida pelo programa, principalmente por meio de repasse de recursos. Entre eles, Canoas, situado na Região Metropolitana de Porto Alegre. O município estruturou a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania a partir de três programas estratégicos: 1) Guarda comunitário, com o planejamento de policiamento comunitário a partir da guarda municipal e da sua integração com outras agências; 2) Canoa Mais Segura, trabalho com novas tecnologias de prevenção e monitoramento; 3) Território da Paz, que viabilizou a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social (AZEVEDO et al., 2013).

Os recursos da União são importante fonte de investimento na área de segurança pública, já que os recursos dos estados são, em grande parte, alocados ao pagamento de efetivo policial e custeio das polícias (COSTA et al., 2011 apud FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013).

Apesar de todo o avanço nos últimos 15 anos, as políticas municipais de segurança são marcadas pela descontinuidade das ações. Muitos municípios que de alguma maneira se destacaram nacionalmente sofreram com interrupções, mudança de prioridade ou redução de investimento em seus programas. Isso se deve a diferentes fatores, como mudança da liderança política ou do partido político no poder, falta de recursos para manter e expandir os programas, entre outros.

Lamentavelmente, os municípios ainda não têm um papel consolidado nas políticas de segurança pública. Apesar de alguns autores atribuírem este fato em parte a uma questão legal<sup>8</sup> (DE MESQUITA NETO, 2004; RICARDO; CARUSO, 2007), ela poderia ser superada se houvesse no país uma compreensão ampliada sobre o sentido de segurança pública. É verdade que a operacionalização da segurança de acordo com o estabelecido no artigo 144 da Constituição Federal (CF) é de responsabilidade das polícias. Aos municípios, conforme o parágrafo 8º, é facultada a constituição das guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

No entanto, essa compreensão só faz sentido à luz da necessidade de aplicação da lei e possibilidade de uso da força, uma vez que o artigo 144 da CF determina as atribuições de polícia. Todavia, muitas políticas e programas de prevenção da violência não requerem a aplicação da lei, tampouco o uso da força. Nesse sentido, abre-se um campo bastante ampliado para que os municípios estruturem políticas e participem da segurança pública atuando sob o prisma preventivo.

O conceito de “fator de risco” emprestado da epidemiologia é bastante útil para pensar a atuação do município. Os riscos associados a diferentes violências, em geral, referem-se a áreas e competências municipais como educação, saúde, assistência social, urbanismo, uso e ocupação do solo, entre outros. Infelizmente, o que ainda se observa é a prevalência do paradigma tradicional<sup>10</sup> na disputa política, haja vista a grande mobilização em torno da aprovação da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. A grande questão em disputa é a legitimação da guarda como uma nova polícia<sup>11</sup> e a lei está sendo questionada no Superior Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>12</sup>.

### **(NÃO TÃO) NOVAS PERSPECTIVAS PARA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Ações de prevenção da violência podem ser entendidas de duas maneiras: (i) pela sua natureza, isto é, ações que ocorrem antes de o crime ou a violência acontecer ou ações não punitivas; (ii) pela sua consequência, isto é, ações que reduzem a incidência do dano e reincidência do crime e aumentam a segurança das pessoas (DE MESQUITA NETO, 2006).

Cano (2006) utiliza uma classificação diferente para as ações de prevenção. Ele as divide em prevenção: (i) situacional – ações que pretendem mudar o entorno, reduzindo as oportunidades para ocorrência de crimes; (ii) policial – ações focadas no patrulhamento, que pode ser da guarda municipal ou articulado com a polícia militar; (iii) social – ações voltadas para pessoas com alto risco de desenvolver comportamentos agressivos ou de-

litivos. Esta última forma de prevenção ainda pode ser dividida em (a) primária – dirigida à população em geral; (b) secundária – destinada aos grupos em risco de sofrer ou cometer atos violentos; (c) terciária – cuja meta é aliviar a situação das vítimas da violência ou ajudar na reinserção social dos autores.

Independentemente da classificação adotada, é certo que os municípios dispõem de um amplo leque de possibilidades em termos de ações preventivas.

Antes de apresentar as possibilidades para atuação do município na prevenção e redução da violência, é indispensável compreender o campo de que se trata. A violência constitui um fenômeno complexo e multicausal e para seu enfrentamento são necessárias ações interdisciplinares e intersetoriais. No Brasil, como em muitos lugares do mundo, a violência concentra-se em determinados territórios e não afeta todas as pessoas de maneira igual. Além disso, não é possível tratar a violência como uma categoria única. Cada tipo de violência possui uma dinâmica específica e está associada a determinados fatores de risco, isto é, a fatores que, combinados, potencializam a possibilidade de o crime ou a violência acontecer.

No caso dos homicídios, por exemplo, os homens jovens de 15 a 29 anos são as principais vítimas. Enquanto a taxa nacional de homicídios correspondeu a 29,1/100 mil habitantes em 2014, entre jovens a taxa foi de 61,0/100 mil habitantes. Os homicídios decorrentes de arma de fogo correspondem a 76,1% do total de homicídios no país (Atlas da violência 2016 com base no Sistema de Informações de Mortalidade

do Ministério da Saúde). As ações de prevenção para enfrentar este tipo de violência certamente são diferentes daquelas necessárias para enfrentar o estupro. Nota técnica do Ipea de 2014 (CERQUEIRA; COELHO, 2014) revela que este último crime tem altíssima taxa de subnotificação. Apenas 10% dos casos, na melhor das hipóteses, são levados ao conhecimento das autoridades. Entre os casos notificados ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) em 2011, 88,5% das vítimas são do sexo feminino e mais da metade tem menos de 13 anos de idade. Além disso, 24,1% dos agressores das crianças são os próprios pais ou padrastos e 32,2% são amigos ou conhecidos da vítima.

Além de serem chocantes, os dados descritos anteriormente demonstram a diversidade de características, dinâmicas e envolvidos em cada tipo de crime ou violência. Eles também revelam a necessidade de se conhecer cada uma das violências no qual o município irá atuar de forma a desenhar ações capazes de interferir efetivamente na dinâmica em questão.

A primeira decisão importante que deve ser tomada no âmbito municipal recai sobre qual ou quais tipos de violência abordar. Importante lembrar que a violência não é apenas aquela de natureza criminal e outros tipos de violência podem ser alvo de atuação municipal. Constituem bons exemplos a violência escolar, que inclui conflitos com potencial de serem agravados e se tornarem casos criminais, e a violência doméstica. Nesse sentido, municípios pequenos e médios onde se registram poucas ocorrências criminais também podem desenvolver ações de prevenção da violência.

### ***Conhecendo o problema***

Como apontado por Abt e Winship (2016), uma das condicionantes para o desenho de uma política efetiva de prevenção da violência é a disponibilidade de dados e evidências. Apesar de a quantidade e a qualidade das informações disponíveis não serem ideais, este é um campo no qual os municípios podem desempenhar um papel bastante relevante.

Sem dúvida, a aprovação e implementação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) está aprimorando os mecanismos de coleta de dados criminais e possibilitando análises comparadas em termos nacionais. Porém, ainda está longe de ser realidade a consolidação de informações capazes de permitir uma avaliação sistêmica dos fenômenos criminais e das violências com o grau de desagregação necessário para que os municípios possam planejar suas ações.

Além disso, informações relevantes sobre fatores de risco não fazem parte do sistema. Os municípios têm uma enorme vantagem competitiva na geração e análise destas informações, já que os fatores de risco associados aos diferentes tipos de violência muitas vezes não estão na esfera criminal. Exemplo disso são os dados desagregados de evasão escolar, variável fortemente associada ao envolvimento de adolescentes com a violência.

Outra vantagem dos municípios inclui a possibilidade de identificar o público mais vulnerável à violência. Um dos grandes problemas que os programas de prevenção enfrentam é a capacidade de focalização, principalmente no que tange ao público-alvo. Mesmo ações de

prevenção focalizadas em áreas bastante afetadas pela violência não alcançam necessariamente os indivíduos mais expostos a ela e que apresentam comportamento de risco. Se uma política pública que pretende mudar uma situação ou comportamento não chega à pessoa certa, ela provavelmente será ineficaz.

Considerando o exposto, o município pode gerar informações fundamentais para orientar e fomentar políticas preventivas. Dados sobre diferentes fatores de risco oriundos de diferentes secretarias municipais e órgãos vinculados ao município – como educação, saúde, assistência social e conselho tutelar –, quando analisados conjuntamente, podem gerar um importante sistema de inteligência para o desenvolvimento de políticas de prevenção.

### *Estrutura de governança e articulação de ações*

Outro grande desafio presente em políticas e programas de prevenção da violência abrange a capacidade de articular diferentes ações e atores em torno de um objetivo comum. Em função das características da violência, em geral, estes atores e ações são de setores diferentes e, no caso do Brasil, de entes federados distintos. Programas que foram bem-sucedidos como o Fica Vivo, em Minas Gerais, e Pacto pela Vida, em Pernambuco, embora de âmbito estadual, tinham o princípio da articulação de diferentes órgãos e ações para o enfrentamento da violência.

Este também deve ser o princípio adotado pelos municípios para se alcançarem resultados satisfatórios. Nesse sentido, é importante que a gestão municipal estruture

um modelo de governança para desenhar, implementar e avaliar as políticas e ações de prevenção da violência.

Governança aqui é entendida como a interdependência de instituições que participam de ações coletivas, neste caso, de um programa de prevenção da violência. Em um modelo ideal, diferentes secretarias e órgãos da estrutura municipal, órgãos do sistema de justiça criminal, polícias e organizações da sociedade civil devem integrar a estrutura de governança, ao mesmo tempo em que uma forte liderança política capaz de coordenar e negociar objetivos comuns é fundamental para o sucesso da iniciativa. Além disso, este espaço deve ser capaz de gerar confiança entre os participantes, uma vez que o compartilhamento de dados, o reconhecimento de problemas e a troca de recursos são elementos essenciais para se produzirem resultados positivos.

### *O papel da guarda*

Como abordado na seção anterior, grande parte da disputa envolvida em relação ao papel da guarda gira em torno do poder de polícia<sup>13</sup>. No entanto, quando se analisa o papel da polícia nas sociedades modernas, ele se divide em duas grandes funções: (i) manutenção da ordem e (ii) combate ao crime (DEMPSEY; FORST, 2013). A primeira abarca uma grande quantidade de atividades que não se relacionam diretamente a problemas de ordem criminal. Considerando as atribuições do município discutidas anteriormente, bem como o volume das atividades de manutenção da ordem nas polícias militares atualmente, as guardas municipais deveriam assumir um caráter eminentemente comunitário.

O conceito do policiamento comunitário está associado a táticas e estratégias segundo as quais o policial se insere na comunidade com o intuito de estabelecer com ela uma relação próxima (SKOLNICK; BAYLEY, 2002). Isso envolve uma mudança nessa forma de relacionamento em comparação ao que se construiu historicamente, uma vez que o policiamento comunitário pressupõe que a comunidade assuma maior responsabilidade na segurança. O policiamento comunitário deve auxiliar a comunidade a fortalecer seus mecanismos de controle informais, de forma que ela possa prescindir das forças policiais.

A guarda, portanto, deveria atuar prioritariamente em questões não criminais, intervindo nos estágios iniciais dos conflitos, com capacidade de mediá-los. A mediação de conflitos tem um grande potencial de redução de diferentes tipos de violência. Muitos casos de homicídio, por exemplo, decorrem de conflitos não resolvidos. Nesse contexto, a formação da guarda deve estar centrada no desenvolvimento de habilidades de comunicação, principal instrumento da ação de policiais comunitários.

### ***Ações de prevenção da violência***

As ações de prevenção englobam um rol bastante amplo de atividades que podem ser executadas por agentes públicos ou privados. Como característica fundante, precisam conter entre seus objetivos e resultados a redução da violência ou do crime ou, ainda, a promoção da segurança cidadã (DE MESQUITA NETO, 2006). Em termos de efetividade, ações que se concentram em territórios, públicos e comportamentos de risco demonstram melhores resultados em termos de redução da violência (ABT; WINSHIP, 2016).

As ações de prevenção situacional voltadas à intervenção no ambiente, em geral, são mais fáceis de implementar em função da característica de implementação. Elas envolvem pouca coordenação de atores e encontram-se na competência exclusiva do município. Tais ações envolvem iluminação pública, renovação urbana, ordenamento do espaço público, entre outras. É importante considerar ações cujos objetivos contemplem incentivar a convivência na cidade, dentro do rol de possibilidades para a atuação municipal.

As ações direcionadas a públicos e grupos que cometem crimes e violência são mais difíceis de implementar e em geral são ações de médio e longo prazos. Seus objetivos focam na mudança da mentalidade e do comportamento deste grupo, e a identificação desse conjunto de pessoas compreende uma das complexidades envolvidas nesses tipos de ação.

Vale ressaltar que a partir da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), a competência de criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto passou a ser dos municípios. Portanto, estes passaram a ter responsabilidade formal pela criação de programas de prevenção terciária e estes devem ser integrados à política municipal de prevenção da violência.

Por fim, ações focadas na mudança de comportamentos de risco como consumo de álcool e drogas podem ser alvo de intervenção direta por parte do município, como os atendimentos oferecidos pelos Centros de Atenção Psicossocial



(CAPs). O município também pode atuar de forma indireta em questões comportamentais, utilizando para isso seu poder de polícia administrativa, autuando bares que vendam bebidas para menores de idade ou fechando estabelecimentos que não possuam alvará de funcionamento.

## CONCLUSÃO

Os caminhos de atuação municipal na segurança pública apontados neste artigo estão longe de serem novidade.

O cerne da questão, no entanto, está no reposicionamento do entendimento do que constitui segurança pública. Adotando-se os conceitos de prevenção da violência e fatores

de risco, o município passa a ter um papel central para intervir diretamente no problema da violência. As ações podem até ser as mesmas, porém, a alteração do sentido atribuído às práticas de prevenção pode produzir diferentes resultados. O cuidado reside na construção deste novo sentido, que deve se dar de maneira coletiva entre os atores envolvidos.

A solução do problema não virá da atuação exclusiva do sistema de justiça criminal, como parecem acreditar muitos membros do Congresso Nacional. A urgência traduzida em números não deixa dúvida. Todos os atores da sociedade brasileira precisam assumir seu papel. E os municípios podem ser os protagonistas.

1. *Violência comunitária é um tipo de violência classificada pelos autores da metanálise a partir de seis dimensões: (i) grau de letalidade ou capacidade de provocar danos; (ii) local de ocorrência, se em domínio privado ou público; (iii) número de atores envolvidos; (iv) se a violência ocorrida é espontânea ou planejada; (v) se ela tem caráter emocional e impulsivo ou é uma violência instrumental; (vi) a frequência, se comum ou rara. Ela responde por um grande número de homicídios e suas principais características são: ocorre principalmente no espaço público; é interpessoal e acontece entre pessoas ou pequenos grupos que se conhecem ou não. Geralmente este tipo de violência é espontânea e impulsiva, embora tenha um grande impacto, resultando em morte ou graves prejuízos. Frequentemente, os envolvidos são homens jovens de comunidades vulneráveis.*
2. *Até 2003, apenas os municípios com guardas municipais podiam solicitar recursos ao Fundo Nacional de Segurança Pública.*
3. *No lançamento do programa havia previsão de investimento de R\$ 6 bilhões em cinco anos, até o final de 2012.*
4. *Dados do relatório da FGV, entidade responsável pelo monitoramento do Pronasci, revelaram que em 2008 foram aprovados 182 projetos provenientes de municípios, totalizando R\$ 119.755.827,00.*
5. *Instituição prevista na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e dá outras providências.*
6. *O projeto mulheres da paz era destinado à capacitação de mulheres em temas como direitos humanos, gênero e mediação de conflitos, com objetivo de que estas pudessem exercer ações de justiça comunitária, mediação de conflitos, educação para direitos e encaminhamento de jovens para a rede de proteção. Para isso, o projeto previa o repasse de uma bolsa de R\$ 190,00 mensais às participantes.*
7. *O projeto tinha como objetivo a inclusão de jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade e exposição à violência em atividades esportivas, culturais e educacionais com vistas à emancipação e socialização. O participantes podiam participar do projeto por até dois anos e era previsto o recebimento de uma bolsa mensal de R\$ 100,00.*
8. *O capítulo III da Constituição Federal trata da Segurança Pública e no caput do artigo 144 estabelece que “A segurança pública [é] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]”, porém, restringe a responsabilidade por sua execução a determinados órgãos. O artigo 23, que trata das competências concorrentes, não menciona a segurança.*
9. *“Designa condições ou variáveis associadas à possibilidade de ocorrência de resultados negativos para a saúde, o bem-estar e o desempenho social (NEWCOMB et al., 1986; JESSOR, 1991; JESSOR et al., 1995)” (SCHENKER; MINAYO, 2004, p.708). Adaptados para a segurança pública, os fatores de risco dizem respeito aos fatores individuais, comportamentais e ambientais que, quando combinados, aumentam as chances de uma pessoa se envolver em uma situação de violência.*
10. *Segurança pública como sinônimo de polícia.*
11. *Inciso III do artigo 5º da Lei nº13.022, de 8 de agosto de 2014, que permite às guardas municipais o policiamento ostensivo nas vias públicas.*
12. *ADI nº 5156/2014.*
13. *A autorização para porte de armas também é uma forte demanda da categoria.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABT, Thomas; WINSHIP, Christopher. **What works in reducing community violence: a meta-review and field study for the northern triangle**. Bethesda: USAID, 2016. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

AZEVEDO, R. G. et al. As Políticas Públicas de Segurança no Âmbito Municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. In: FIGUEIREDO, I. S.; NEME, C.; LIMA, C. S. L. **Políticas públicas: análise e diagnósticos**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2013. p. 283-376. (Coleção Pensando a Segurança Pública, v. 3).

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Emenda constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Lex: legislação federal e marginalia, São Paulo, v. 59, p. 1996, out./dez. 1995.

BRASIL. **Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm)>.

CANO, Ignacio. Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **Revista internacional de Derechos Humanos**, v. 5, p. 136-155, 2006.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da violência 2016**. Brasília, DF: Ipea, 2016. 55 p. (Nota Técnica, 14).

CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo de SC. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar)**. Brasília, DF: Ipea, 2014. 30 p. (Nota Técnica, 11).

DEMPSEY, John S.; FORST, Linda S. **An introduction to policing**. Boston: Cengage Learning, 2013.

DE MESQUITA NETO, P. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. **Análises e propostas**, n. 33, dez. 2006.

DE MESQUITA NETO, P. Os municípios e a segurança pública. **Cadernos Adenauer**, v. 5, n. 1, p. 51-67, 2004.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Nota técnica: Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/Nota%20T%C3%A9cnica%20-%20Pacto%20Federativo%20e%20Financiamento%20da%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%BAblica%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2016

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pronasci em perspectiva**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008. 108 p.

MACKENZIE, Doris L.; SOURYAL, Claire. **Multisite evaluation of shock incarceration**. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 1994.

NAKAMURA, Kiminori; BUCKLEN, Kristofer Bret. Recidivism, redemption, and desistance: Understanding continuity and change in criminal offending and implications for interventions. **Sociology Compass**, v. 8, n. 4, p. 384-397, 2014.

PETERSILIA, Joan. **When prisoners come home**: Parole and prisoner reentry. Oxford: Oxford University Press, 2003.

PIEHL, Anne Morrison; USEEM, Bert. Prisons. In: WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. (Ed.). **Crime and Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 532-558.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydée G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios bra-

sileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, p. 102-119, 2007.

SCHENKER, Miriam; MINAYO, M. C. de S. Fatores de risco e de proteção para o uso de drogas na adolescência. **Ciênc Saúde Coletiva**, v. 10, n. 3, p. 707-17, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v10n3/a27v10n3.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2016.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policimento Comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Edusp, 2002. (Série Polícia e Sociedade, 6).

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

# Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública

Melina Ingrid Risso

## Resumen

**Prevención de la violencia: construcción de un nuevo sentido para la participación de los municipios en la seguridad pública**

*El artículo hace una breve historia de la participación de los municipios en la agenda de la seguridad pública en el país y plantea que para tener una actuación preventiva con enfoque en factores de riesgo no hay restricciones constitucionales. En la segunda parte, apunta cuatro caminos para la actuación municipal considerando su vocación y competencia en la federación: producción de informaciones sobre factores de riesgo para orientar y estimular políticas preventivas; articulación de diferentes acciones y actores alrededor de una agenda de seguridad; reorientación del papel de la guardia con enfoque comunitario y actuación en temas non criminales y enfoque de programas preventivos.*

**Palabras clave:** Prevención de la violencia. Actuación municipal en seguridad. Seguridad pública.

## Abstract

**Violence prevention: creating a new meaning for participation of cities in public safety**

*The article provides a brief history of the participation of cities in the country's public safety agenda and argues there is no constitutional restriction to a preventive role focusing on risk factors. In the second part, four paths for municipal participation are outlined considering vocation and federal competence: production of information on risk factors to guide and foster preventive policies; coordination of different actions and actors centered on a safety agenda; reorientation of the role of guards with a community emphasis, involvement in non-criminal matters and focusing of preventive programs.*

**Keywords:** Violence prevention. Municipal participation in safety. Public safety.

**Data de recebimento:** 20/07/2016

**Data de aprovação:** 26/08/2016