

Algumas Notas Sobre Segurança Pública e Municípios: Uma Análise do Caso de Minas Gerais

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Universidade Federal de Minas Gerais

Luiza Meira Bastos

Universidade Federal de Minas Gerais

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o crime e os fenômenos dele derivados têm se conformado em uma das principais preocupações do brasileiro. Apenas para se ter uma ideia da magnitude do fenômeno, pesquisa elaborada pelo Ibope Inteligência em parceria com a *Worldwide Independent Network of Market Research* (WIN), constatou que um terço dos brasileiros (31%) aponta como principal problema a questão das drogas e do tráfico, e, em segundo lugar, o crime/violência (18%). Nos países classificados como desenvolvidos, a preocupação com os problemas relacionados à questão das drogas e do tráfico e com o crime e a violência foram apontados apenas por 5% dos entrevistados.

Nesse sentido, é coerente pensar que os governos (locais, estaduais e federal) serão constantemente pressionados pela população a encontrar, se não respostas definitivas para a causa do crime, pelo menos, soluções mais efetivas para administração de tais problemas. No caso brasileiro, essa questão assume uma complexidade inesperada em razão da forma como a Constituição Federal (CF/88) institucionaliza a competência para a gestão da segurança pública.

Apesar da complexidade do arranjo institucional, é notório o crescimento da participação municipal na gestão da segurança pública, algo que pode ser mensurado pelo percentual do orçamento municipal que é destinado a essa seara. Contudo, partindo do pressuposto de que os gestores locais são eminentemente racionais, é cediço imaginar que o investimento em segurança pública será tanto maior quanto (1) maior a capacidade orçamentária da localidade, afinal, prefeituras com maior quantidade de recursos podem distribuir melhor o seu investimento entre as diversas áreas de demanda da população; (2) maior a taxa de crimes, sobretudo, de crimes

violentos como homicídio e crimes contra o patrimônio (roubo e roubo a mão armada), que são aqueles que causam maior temor à população, impactando o seu estilo de vida; (3) menor a capacidade instalada do estado no município, afinal, se a instância local não conta com um quantitativo razoável de policiais, dificilmente, o problema poderá ser adequadamente gerenciado, o que faz com que a prefeitura tenha de investir na segurança pública para que crimes possam ser evitados e para que a população não tenha o seu estilo de vida alterado.

Com vistas a testar essa hipótese, este artigo utilizará a base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) em sua dimensão segurança pública, a qual busca mensurar não apenas a situação do estado de Minas Gerais e de seus municípios em termos de crime, mas também em termos da capacidade estadual instalada no âmbito local e, ainda, em termos de investimento que o município faz para prover uma melhor administração desse fenômeno.

Assim, para o adequado desenvolvimento do argumento proposto, este artigo encontra-se dividido em quatro seções para além desta introdução. Na primeira, apresenta-se o arranjo municipal que tem sido constituído em diversas localidades com o objetivo de garantir uma melhor gestão da segurança pública. Em seguida, a base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social é apresentada e, na terceira seção, os dados do IMRS-SP são analisados de acordo com a hipótese acima enumerada a respeito dos determinantes do percentual do orçamento municipal destinado à segurança pública. Por fim, são realizadas algumas considerações a respeito do padrão de investimento municipal na segurança pública verificado entre os municípios do estado de Minas Gerais.

2 SOBRE O ARRANJO MUNICIPAL PARA A GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

De acordo com o art. 144 da CF/88, a segurança pública é "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos", sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. A única ressalva que contemplava o município, terceiro ente federado, encontra-se disposta no § 8º, o qual estabelece que o poder local pode "constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei".

Da leitura desse dispositivo legal, infere-se que, em última instância, no Brasil, a responsabilidade pela gestão da segurança pública é, portanto, um problema de polícia. Esse

entendimento, inclusive, vigorou até o início da década de 1990, quando os governos locais começaram a ser pressionados pela população para a adoção de medidas que prevenissem a incidência do crime no espaço da cidade. Era cediço que, ao contrário do que se observara ao longo da década de 1980, a criminalidade violenta não era mais um fenômeno típico das capitais e suas regiões metropolitanas, tendo se espreado para o interior do Brasil, colocando na berlinda prefeituras que, até então, não tinham, sequer, contemplado essa seara como objeto de políticas públicas.

A partir da segunda metade da década de 1990, observa-se uma reinterpretação do art. 144 da CF/88, dentro de uma chave que buscava colocar o município como possível protagonista nessa seara. Era evidente que o poder local poderia realizar uma série de ações com o objetivo de prevenir a incidência do crime na localidade, sem que isso significasse ferir o poder de polícia dos estados e da união federal. Mais do que isso. O poder local poderia, inclusive, viabilizar a melhor coordenação de esforços desses dois níveis federados, de tal maneira que estratégias destinadas a reprimir a criminalidade fossem mais efetivas e eficientes do ponto de vista da prevenção geral e da prevenção específica (RICARDO; CARUSO, 2007).

Já na década de 2000, diversas eram as funções que o município desempenhava na seara da segurança pública, sendo que a maioria delas tinha como base de sustentação um diagnóstico sobre os padrões de incidência criminal na cidade. Muitas vezes, esse documento era formulado a partir da análise dos registros administrativos das próprias organizações policiais, os quais indicavam quais eram os principais delitos que ocorriam na cidade, onde eles ocorriam, em que momento do dia, quem praticava esses delitos e quem eram as vítimas (ROLIM, 2007).

Uma vez encerrado o diagnóstico, esse era utilizado como base para a elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública, cujas ações se transformavam em realidade a partir da constituição de uma Secretaria Municipal de Segurança Pública ou, até mesmo, de uma Coordenadoria de Ordem Pública. De maneira geral, a criação de instâncias como essas tinha como objetivo viabilizar o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de ações, projetos e programas que tivessem como objetivo a prevenção do crime e a redução do sentimento de insegurança no âmbito municipal (ZOUAIN e ZAMITH, 2006).

No caso de pequenos municípios que não dispunham de orçamento suficiente para elaborar um diagnóstico e um plano de segurança pública ou que não possuíam condições de constituir e manter a estrutura administrativa de uma Secretaria / Coordenadoria Municipal de Segurança

Pública, constatava-se que a prefeitura também investia nessa seara. Nesse contexto, a principal ênfase no poder local era na constituição de canais de comunicação entre a população e as agências responsáveis pelo provimento da segurança pública que atuam no nível local (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008).

Trata-se dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs) que permitem à população discutir os principais problemas que causam insegurança no bairro ou na cidade. Esse canal é importante ainda por viabilizar a troca de informações entre as polícias e os residentes na área sobre a dinâmica do crime e da violência. Além disso, como as reuniões dessas instâncias são mensais, sendo sempre iniciadas por uma espécie de prestação de contas dos desdobramentos da reunião anterior, à medida que as organizações demonstram a sua capacidade em dar respostas aos problemas apresentados pela população, é bem provável que a população aumente a sua confiança no trabalho das polícias (MORAES, 2009).

As prefeituras atuavam ainda instituindo instâncias que viabilizassem o desenvolvimento de ações integradas de prevenção e repressão ao crime, como os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). Com isso, as polícias, o judiciário, o Ministério Público, o sistema de cumprimento de penas privativas de liberdade e medidas sócio-educativas podiam, em conjunto: (1) discutir a dinâmica da criminalidade; (2) distribuir a responsabilidade de cada uma das organizações no gerenciamento do fenômeno; (3) elaborar planos de ação integrados que, ao racionalizar os esforços, maximizavam os resultados. Por fim, o GGI permitia a tais organizações (4) avaliar os êxitos e os fracassos dos planos de ação executados, reformulando estratégias e definindo novas intervenções (RIBEIRO; CORTES, 2009).

A guarda municipal é outro exemplo de ação que os municípios de todo o país passaram a desenvolver na seara da segurança pública. Apesar de ela ter a função de proteção do patrimônio público, sua presença tende a evitar o cometimento de crimes, por ser constituída de indivíduos uniformizados. E, pelo mesmo motivo, as guardas contribuem para o aumento da sensação de segurança do cidadão que passa pela via pública e se sente protegido com a presença de tal profissional. Destaca-se também a possibilidade de as guardas municipais fazerem uso de imagens geradas através do sistema de vigilância eletrônica, orientando a sua ação tanto em termos de prevenção de crimes quanto no que diz respeito à repressão de atos de vandalismo e de violências nas escolas (ROCHA, 2007; ROCHA, 2008).

Por fim, mas não menos importante, as prefeituras passaram a investir cada vez mais no desenvolvimento de políticas de prevenção ao crime que tinham como público alvo as crianças e

os adolescentes. Neste ponto, destacaram-se as iniciativas que visavam (1) o entendimento dos condicionantes da violência nas escolas, para a elaboração de ações destinadas à sua redução; (2) a operacionalização de programas de profissionalização e lazer que tinham como objetivo ocupar os jovens no período extraclasse evitando, dessa forma, o seu envolvimento com atividades ilícitas; (3) a manutenção e supervisão de programas direcionados aos menores infratores que receberam medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, de maneira a diminuir a probabilidade de eles cometerem um novo crime quando do fim da execução dessas medidas (MARINHO; MARINHO, 2008).

Portanto, ao longo da década de 2000, foi possível constatar que, apesar das barreiras institucionais colocadas pela CF/88, no que se refere ao papel do poder local, em termos de responsabilidade para a gestão da segurança pública, pressionados pelo aumento da incidência de crimes e pelo aumento do sentimento de insegurança por parte população, os municípios passaram a investir cada vez mais nessa seara, seja a partir da elaboração de planos municipais de segurança pública, da instituição de guarda municipal, da constituição de conselhos comunitários de segurança pública, da criação de secretarias municipais de segurança pública e, inclusive, da maior participação em políticas que antes eram geridas exclusivamente pelo poder estadual. De maneira sucinta, todas essas mudanças de comportamento por parte do município podem ser sumarizadas em uma única variável: o gasto com segurança pública.

É claro que se formos pensar do ponto de vista da lógica do investimento público em uma seara qualquer, a quantidade de recursos que é destinada a uma seara está diretamente relacionada ao porte do município (dado por sua população e, por conseguinte, quantidade de recursos), complexidade do problema a ser enfrentado (quantidade de crimes de homicídio doloso e de crimes contra o patrimônio) e pela capacidade institucional já existente na localidade (quantidade de habitantes por policiais).

Considerando esse cenário, pode-se pressupor que localidades nas quais o problema da criminalidade parece ser bastante exacerbado e nas quais se observa uma ausência de capacidade institucional para gestão do problema, é de se esperar um maior investimento municipal na seara da segurança pública com vistas a suprir a lacuna existente em termos de estratégias de prevenção e repressão ao crime. Contudo, considerando que a quantidade de recursos que o poder local dispõe está intimamente relacionada à quantidade de recursos que ele é capaz de arrecadar, o que, por sua vez, pode ser mensurado de maneira indireta pelo tamanho da população, é adequado pressupor

que localidades maiores tendem a investir mais nessa seara, quando as demais variáveis são mantidas constantes.

Para teste desta hipótese, a base do IMRS, dimensão Segurança Pública, será utilizada como fonte de informação. E, para que essa possa ser compreendida em todas as suas potencialidades e limites, a próxima seção cuidará de sua apresentação.

3 O ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL, DIMENSÃO SEGURANÇA PÚBLICA

A Lei 15.011 de 2004 estabelece que é de responsabilidade da Fundação João Pinheiro construir o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), a ser calculado para todos os municípios de Minas Gerais e divulgado a cada 2 anos. A lei prevê que, na elaboração do IMRS, sejam consideradas as dimensões de assistência social, educação, saúde, emprego, transporte, lazer e renda, segundo as variáveis de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência, além do esforço de gestão governamental e participação popular.

Na definição das dimensões, considerou-se que algumas previstas na lei não possibilitariam uma abordagem, frente à ausência de dados. Assim, das discussões feitas, optou-se por reduzir o escopo do índice que deveria incluir “apenas” oito dimensões: saúde, educação, habitação e meio ambiente, segurança pública, renda e emprego, gestão fiscal, cultura, desporto e lazer.

Na etapa seguinte, foram avaliados os temas mais relevantes a serem abordados em cada dimensão e os indicadores mais adequados para retratar esses temas. Nesta tarefa, participaram praticamente todas as Secretarias de Estado, muitas das quais, como Saúde, Educação e Defesa Social, já mantinham contratos ou convênios regulares com a FJP para a criação de indicadores específicos.

Nesse sentido, o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), dimensão segurança pública (SP), conforma-se em importante instrumento para melhor conhecimento dos problemas de criminalidade no âmbito local e de como essas instâncias, apesar de não possuírem competência direta para a atuação nessa seara, têm se envolvido, cada vez mais, com essas políticas, destinando, inclusive, parte de seu orçamento para gastos com essas ações.

Por outro lado, esse índice pode se conformar em importante fonte de informação sobre as atividades do sistema de justiça criminal que têm lugar no nível local (tais como, número de

prisões efetuadas, percentual de crimes esclarecidos) e de como os recursos institucionais dessas agências são disponibilizados nessas localidades (tais como, número de policiais, número de juizes, existência de conselho de segurança, dentre outros). Afinal, essa base de dados congrega informações de três níveis: criminalidade, capacidade institucional e gestão.

A criminalidade reúne indicadores que procuram medir os crimes violentos contra a pessoa e contra o patrimônio, os crimes de menor potencial ofensivo (furtos e drogas), as mortes por homicídio coletadas tanto a partir dos boletins de ocorrência da Polícia Militar, de dados da Divisão de Crimes Contra a Vida da Polícia Civil, quanto do DATASUS, relativa aos homicídios dolosos. Para fins da confecção do índice, foram analisados apenas os indicadores de homicídios dolosos e crimes violentos contra o patrimônio, ambos de acordo com as informações repassadas pela Polícia Militar.

A dimensão capacidade institucional agrupa indicadores que se referem ao número de operadores de cada organização integrante do sistema de justiça criminal em relação à população do município. Ressalta-se aqui que as informações referentes à Defensoria Pública, Ministério Público e Justiça são apresentadas por comarca, uma vez que essa é a divisão geográfica que orienta o funcionamento do sistema judiciário.

Por sua vez, os indicadores relacionados à gestão buscam mensurar em que medida a administração municipal tem absorvido as funções relacionadas à gestão da segurança pública no nível local e, por isso, é integrada pelos seguintes indicadores: gastos *per capita* em segurança pública e percentual de gastos do município em segurança pública.

Portanto, o IMRS - SP busca mensurar não apenas a situação do estado de Minas Gerais e de seus municípios, em termos de crime e violência, mas também a capacidade das organizações em administrarem esse fenômeno, considerando os recursos institucionais que possuem.

Na próxima seção, utilizando como fonte de informação os dados do IMRS-SP, serão testadas duas hipóteses principais, quais sejam: (1) quanto maior o município, mais dramático o problema do crime e, por conseguinte, maior a probabilidade de o município investir na segurança pública, como maneira de aumentar o sentimento de segurança na população; (2) quanto maior a presença de policiais, que indica a existência de adequado aparato estadual para a gestão da segurança pública no nível local, menor a probabilidade de o município investir nesta seara. A ideia é de que, se o estado já faz o seu papel, o município não necessita complementar.

4 AFINAL, O QUE DETERMINA O PERCENTUAL DO ORÇAMENTO INVESTIDO DA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA POR PARTE DOS MUNICÍPIOS MINEIROS?

Os dados utilizados neste artigo são oriundos da composição da Dimensão Segurança Pública do Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Optou-se por trabalhar com essas informações porque foram coletadas com o mesmo objetivo: analisar o papel do município na gestão do problema da criminalidade.

O investimento do município em segurança pública, como dito anteriormente, está associado ao porte do município, à complexidade do problema a ser enfrentado e à capacidade institucional já existente. Primeiramente, a fim de captar o chamado “complexidade do problema”, são tomadas variáveis que medem a situação do crime no município, aquelas que informam sobre crimes violentos contra a pessoa e contra o patrimônio.

Para os crimes contra a pessoa, foi usada a taxa de homicídio doloso.¹ Em relação aos crimes contra o patrimônio, a variável selecionada foi a taxa de roubo. No que tange à capacidade institucional existente, a variável que mensura o aparato capaz de administrar os problemas de segurança pública no município é a taxa de habitantes por policiais civis e militares, que é a medida indicada para essa finalidade, já que a presença de forças policiais é o principal elemento da prevenção de crime.

No modelo proposto foram usadas variáveis criadas a partir da média das taxas de homicídios dolosos, roubo e habitantes por policial civil e militar entre os anos de 2009 a 2011. As taxas médias são usadas para que o fenômeno específico de um ano, que não se caracteriza a tendência geral da taxa, seja diluído nos demais anos, fazendo com que a variável seja capaz de refletir a “normalidade” de uma determinada localidade.

Na tabela 01 é possível verificar as médias das variáveis a serem utilizadas na análise. Na média dos 853 municípios de Minas Gerais, há 10 homicídios por 100 habitantes, 56 crimes contra o patrimônio por 100 habitantes e 887 habitantes por policiais civis e militares. Os municípios alocam, em média, 23% do seu orçamento em questões de segurança pública.

¹ Medida aplicada como parâmetro internacional de situação de criminalidade tanto no sentido de necessidade quanto de efetividade de políticas públicas de prevenção e repressão de crime

Tabela 01 - Estatísticas descritivas da taxa média de homicídio doloso, taxa média de crimes violentos contra o patrimônio, taxa média de habitantes por policiais, média da porcentagem do orçamento destinado à segurança pública para o período 2009-2011

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Média da porcentagem do orçamento municipal de gastos com segurança pública	853	,00	16,19	,2382	,61383
Taxa média de homicídio doloso	853	,00	79,96	10,9694	11,02641
Taxa média de crimes violentos contra o patrimônio	853	,00	820,20	56,9422	72,76001
Taxa média de habitantes por policiais	853	126,20	6916,21	887,7547	508,73946
N válido (de lista)	853				

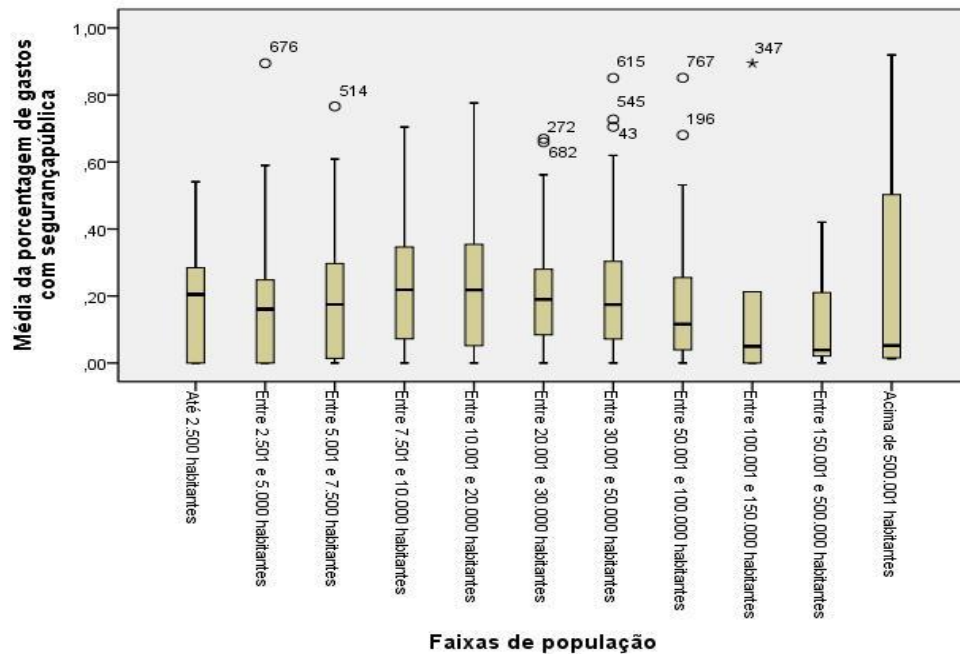
Fonte: Base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e Municípios de Minas Gerais (2009-2011)

Para o modelo proposto neste artigo será utilizada como variável dependente a média da porcentagem de gastos com segurança pública nos últimos três anos (2009 a 2011). O percentual do orçamento destinado à segurança pública é o melhor indicador para mensurar o esforço do município para a melhoria da segurança pública, porque este permite verificar se é preocupação do município a questão da segurança pública (casos que apresentaram valor maior que zero) e, dentre estes casos, qual a magnitude da importância em relação às demais questões como saúde, educação e assistência social.

Outro quesito importante para pensar na quantidade de recursos destinados à segurança pública é o porte do município, medido pelo tamanho da população, uma vez que quanto maior o porte, mais recursos esse município será capaz de gerar. Como a variação do porte entre os municípios de Minas Gerais é muito grande, fez-se necessária a construção de faixas de população múltiplas de 2.500 habitantes com finalidade de agrupar os municípios semelhantes e, dessa maneira, captar as diferenças entre esses grupos.

De acordo com a hipótese apresentada e o Gráfico 1, quanto maior o município, maior o intervalo de variação da média da porcentagem de gastos com segurança pública e menor a média desses gastos. Nesse sentido, para a análise dos dados, será calculado um modelo para cada faixa de população em que, teoricamente, agrega-se municípios semelhantes em questão de porcentagem de gastos com segurança pública.

Gráfico 01 - Bloxplot da média da porcentagem do orçamento municipal gasto em segurança pública para o período 2009-2011, por faixas de população



Fonte: Base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e Municípios de Minas Gerais (2009-2011)

A análise desenvolvida neste artigo propõe a existência de uma relação entre gasto municipal em segurança pública e (1) taxas de homicídio, (2) taxas de crimes contra o patrimônio, (3) quantidade de habitantes por policiais, de acordo com o tamanho da população do município. Como o objetivo da análise de regressão múltipla é estimar os valores da variável dependente (gasto municipal contra o patrimônio) a partir das demais variáveis independentes, justifica-se o uso da regressão múltipla. Em outras palavras, é possível analisar se as taxas de homicídio, de crimes violentos contra o patrimônio e de presença de policiais militares e civis afetam o gasto municipal em segurança pública, ponderado pelo tamanho do município (HAIR, 2005).

O modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) minimiza a soma dos quadrados residuais, ou seja, o erro. Em relação ao modelo em análise, o cálculo da regressão dará pela seguinte equação, desenvolvido para cada uma das faixas da população:

$$mean_tx_G_ESEGURAN = \beta_0 + \beta_1 mean_Tx_hom + \beta_2 mean_tx_CVPA + \beta_3 mean_tx_PMPC + \varepsilon$$

Ainda que a significância estatística das estimativas deva ser considerada para avaliar os efeitos, vale destacar que a análise proposta neste artigo trabalha com valores populacionais e não amostrais, ou seja, não faz muito sentido analisar o teste de significância, uma vez que não se calculou a amostra de municípios de Minas Gerais, mas sim, utilizou-se todos eles, e não há inferência a se fazer.

A partir das variáveis selecionadas, foram geradas 11 regressões, uma para cada faixa da população, da qual se separou municípios que possuem porte parecido. A tabela 02 contém as estimativas das regressões geradas.

Tabela 02 - Análise de regressão MQO para cada faixa da população

Faixas de população		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados
		B	Erro padrão	Beta
Até 2.500 habitantes	(Constante)	,037	,104	
	mean_Tx_hom	,001	,003	,029
	mean_tx_CVPA	,002	,002	,183
	mean_tx_PMPC	,000	,000	,242
Entre 2.501 e 5.000 habitantes	(Constante)	,206	,037	
	mean_Tx_hom	,000	,001	,013
	mean_tx_CVPA	-,001	,000	-,111
	mean_tx_PMPC	-3,465E-005	,000	-,056
Entre 5.001 e 7.500 habitantes	(Constante)	,228	,048	
	mean_Tx_hom	,003	,001	,179
	mean_tx_CVPA	,000	,000	,070
	mean_tx_PMPC	-8,263E-005	,000	-,153
Entre 7.501 e 10.000 habitantes	(Constante)	,460	,658	
	mean_Tx_hom	,054	,021	,296
	mean_tx_CVPA	-,005	,006	-,106
	mean_tx_PMPC	,000	,000	-,079
Entre 10.001 e 20.000 habitantes	(Constante)	,200	,041	
	mean_Tx_hom	-1,691E-005	,002	-,001
	mean_tx_CVPA	,001	,001	,179
	mean_tx_PMPC	-1,278E-005	,000	-,044
Entre 20.001 e 30.000 habitantes	(Constante)	,228	,081	
	mean_Tx_hom	,002	,002	,127
	mean_tx_CVPA	,000	,001	-,090
	mean_tx_PMPC	-1,446E-005	,000	-,029
Entre 30.001 e 50.000 habitantes	(Constante)	-,091	,211	
	mean_Tx_hom	-,019	,009	-,416
	mean_tx_CVPA	,004	,001	,530
	mean_tx_PMPC	,000	,000	,274
Entre 50.001 e 100.000 habitantes	(Constante)	,150	,380	
	mean_Tx_hom	-,019	,013	-,302
	mean_tx_CVPA	,002	,002	,272
	mean_tx_PMPC	,000	,000	,114
Entre 100.001 e 150.000 habitantes	(Constante)	,069	,664	
	mean_Tx_hom	-,009	,013	-,283

	mean_tx_CVPA	-,001	,003	-,113
	mean_tx_PMPC	,001	,001	,315
Entre 150.001 e 500.000 habitantes	(Constante)	,751	,973	
	mean_Tx_hom	,016	,014	,423
	mean_tx_CVPA	-,001	,001	-,277
Acima de 500.001 habitantes	mean_tx_PMPC	-,001	,002	-,296
	(Constante)	1,266	,000	
	mean_Tx_hom	-,089	,000	-2,318
	mean_tx_CVPA	,004	,000	2,526
	mean_tx_PMPC	-,004	,000	-,813

a. Variável dependente: Média da porcentagem de gastos com segurança pública

Fonte: Base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e Municípios de Minas Gerais (2009-2011)

A primeira hipótese a ser testada diz respeito à variação do gasto municipal em segurança pública em relação ao porte do município. É esperado que quanto maior o município, mais dramático seja o problema do crime e, assim, maior seria o percentual do orçamento municipal com segurança pública.

De forma geral, mantendo as demais variáveis constantes, municípios de maior porte apresentaram maior efeito das variáveis de taxa de homicídio e de crimes violentos contra o patrimônio no percentual do orçamento destinado à segurança pública. No que tange ao sentido da relação, em algumas faixas populacionais o efeito entre essas duas variáveis é inverso, ou seja, o aumento em uma dessas taxas diminui o gasto com segurança pública. Apesar de não ser possível afirmar que o aumento nas taxas desses crimes diminui o gasto em segurança pública, é notório que o percentual do orçamento municipal destinado à função segurança pública está diretamente associado à sua situação de violência, mensurada pela taxa de homicídio doloso e taxa de crimes contra o patrimônio.

Quando os municípios com população entre 30.000 e 50.000 habitantes são focalizados, constata-se que o aumento de 1% na taxa média de crime contra o patrimônio aumenta em 53% a porcentagem do orçamento municipal destinado à função segurança pública. Valor bem superior é apresentado pelos municípios com mais moradores. O efeito percentual daqueles distritos com uma população acima de 500.000 habitantes se destaca pelo valor do efeito das taxas de crime: 231% para os homicídios e 252% dos crimes violentos contra o patrimônio. Em outras palavras, nos quatro maiores municípios de Minas Gerais, o efeito desses crimes na porcentagem do seu orçamento destinado em segurança pública é muito grande.

A outra hipótese deste artigo diz respeito à presença de policiais no município. Como a Polícia é um órgão estatal, é de se esperar que quanto maior a presença de policiais, um aparato estadual para lidar com a segurança pública, a administração municipal precisaria investir menos

nessa seara. Como o aparato policial é uma medida de capacidade, ou seja, mede a força existente para a solução de problemas relacionados à segurança e, além disso, a presença de policial na rua é definida como uma forma de prevenção de crime, deve-se levar em conta a maneira pela qual tais variáveis se relacionam.

De forma geral, como já era esperada, na maior parte das estimativas a relação entre gasto municipal e taxa de policiais militares e civis foi inversa, ou seja, o aumento da presença desse aparato de segurança indica decréscimo na porcentagem do orçamento municipal destinado à função segurança pública.

Os quatro maiores municípios de Minas Gerais também se destacam nesse quociente entre polícias e gasto municipal em segurança pública, o aumento em 1% na taxa média de presença de policiais militares e civis diminui em 81% a porcentagem média em gasto em segurança.

Portanto, os resultados obtidos com as análises estatísticas apresentadas indicam que as duas hipóteses de pesquisa foram confirmadas. Afinal, os resultados demonstram que, quanto maior o município, mais dramático é o problema do crime e, por conseguinte, maior a probabilidade de investimento na função segurança pública. Por outro lado, quanto maior a presença de policiais (dada pela baixa razão habitantes por policiais), menor a probabilidade de o município investir nesta seara.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste artigo foi apresentar uma reflexão sobre a relação existente entre o fenômeno da segurança pública e o funcionamento da administração municipal. Afinal, o crescimento da criminalidade e da violência em todo o país, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, tem suscitado mudanças estratégicas tanto no comportamento dos indivíduos como no que se refere às ações a serem implementadas pelas diversas esferas governamentais na seara da segurança pública. Essas mudanças podem ser vislumbradas a partir da identificação de novas tendências na produção das políticas de segurança pública, as quais envolvem a maior racionalização do arranjo institucional e, em especial, a maior participação do município na consecução de ações voltadas à prevenção da violência.

Nesse contexto, a proposta deste artigo foi a de compreender em que medida essa inserção do município na seara da segurança pública poderia estar relacionada à situação de crime e violência existente na localidade e, ainda, à ausência do aparato que constitucionalmente possui a função de gestão dos problemas dessa natureza. Para tanto, a dimensão segurança pública do Índice Mineiro

de Responsabilidade Social foi escrutinada, afinal, essa base de dados reúne informações detalhadas sobre os fenômenos que se pretende estudar para todos os 853 municípios do estado de Minas Gerais.

A partir de informações como o porte do município (dado pelo tamanho de sua população), a situação do crime e da violência (dada pela taxa de homicídio doloso e taxa de crimes contra o patrimônio), o tamanho do aparato institucional existente para a prevenção do crime (dada pela quantidade de habitantes por policiais) e o investimento que o município faz nessa seara (dada pelo percentual do orçamento destinado à função segurança pública) procurou-se verificar qual a relação existente entre esses fenômenos.

Para tanto, foram estimados modelos de regressão que tinham como variável dependente o percentual do orçamento destinado à segurança pública e como variáveis independentes a taxa de homicídio doloso, a taxa de crimes violentos contra o patrimônio e a taxa de habitantes por policiais. Os modelos foram estimados de acordo com as faixas de população, variável que pode ser considerada uma medida do porte do município e, por conseguinte, uma determinante tanto da capacidade de investimento do poder local em uma política pública qualquer quanto da complexidade dos fenômenos do crime e da violência na localidade.

A partir dos resultados obtidos com os onze modelos de regressão, é possível afirmar que quanto maior o porte do município, maior a probabilidade de ele destinar parte do seu orçamento à função segurança pública. Isso ocorre porque como segurança pública não é, do ponto de vista constitucional, função do município, na maioria das vezes, o investimento nessa seara ocorre se a situação do crime e da violência na localidade é dramática ou se os recursos estatais que deveriam estar disponíveis para a administração do fenômeno, não estão.

REFERÊNCIAS

HAIR, Jr., J.F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L. BLACK, W.C. Análise multivariada de dados. Tradução: Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 5.ed. Porto Alegre: Bookman. 2005

MARINHO, Frederico Couto; MARINHO, Karina Rabelo. Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto: Avaliação do Programa Liberdade Assistida da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. In: Cristiane Barreto; Mônica Brandão; Carla Andréa Ribeiro. (Org.). Liberdade Assistida: uma medida. 1ed. Belo Horizonte: Loyola, 2008

MORAES, Luciane Patrício Braga de. Participação social na área da segurança pública: reflexões e análise a partir da Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública do Brasil. In: ANPOCS - 33°. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2009, Caxambu. 33°. Encontro Anual da ANPOCS, 2009.

RIBEIRO, Ludmila (Org.); CORTES, Vanessa (Org.); CORREA, Roberta (Org.). Curso de Qualificação para a Guarda Municipal. 1. ed. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. Ano 2, p. 06-29, 2008

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. “Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros”. In: Revista Brasileira de Segurança Pública - Edição 01, Abril de 2007.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. Funcionamento das guardas municipais nas principais capitais do país. Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2007_5150.pdf>.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. Guardas municipais. Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema21/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2008_5682.pdf>.

ROLIM, Marcos. “Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil”. In: Revista Brasileira de Segurança Pública - Edição 01, Abril de 2007.

ZOUAIN, Deborah Moraes e ZAMITH, José Luis Cardoso. Políticas públicas para a gestão da segurança. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 nov. 2006.

Algumas notas sobre Segurança Pública e municípios: uma análise do caso de Minas Gerais

Resumo

Na última década, muito se discutiu a respeito de qual seria o papel do município na segurança pública. Especialistas entendem que, tal como o arranjo constitucional organiza esse tema, a responsabilidade pela gestão dos problemas relacionados à criminalidade seria se não apenas, pelo menos em grande medida, do estado membro. Contudo, como esse fenômeno afeta a qualidade de vida no âmbito local, várias são as pressões colocadas sobre as prefeituras no sentido de atenuar os efeitos deletérios dele decorrentes. Nesse sentido, cumpre indagar como o poder local tem gerido essa questão, em termos de quantidade de investimento destinado à segurança pública, considerando (1) as taxas de homicídio doloso e de crimes contra o patrimônio, (2) os recursos institucionais que se fazem presentes na cidade (quantidade de habitantes por policiais) e (3) o tamanho da população do município, já que localidades maiores tendem a ter não apenas uma arrecadação maior, mas também problemas mais complexos. Esse estudo avança nesta discussão, problematizando os determinantes do gasto público municipal na seara da segurança pública, a partir dos dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), que procura avaliar o desempenho dos municípios de Minas Gerais em distintas searas nos últimos três anos (2009-2011), incluindo-se a segurança pública.

Recebido para publicação em 18/04/2013

Aprovado para publicação em 05/06/2013