

**RELAÇÃO ENTRE A EXISTÊNCIA DE CONSELHO
MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS E UM CONJUNTO DE CARACTERÍSTICAS
MUNICIPAIS E DO GESTOR**

Ivan Aurélio Fortuna Kalil de Faria¹

José Rodrigo de Moraes²

Luz Amanda Melgar Santander³

¹Advogado graduado pela Universidade Gama Filho (UGF) e Biólogo graduado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Mestrando em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense (UFF).

²Estatístico graduado pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) e Doutorando em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

³Estatística graduada pela Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Perú, Mestre em Ciências da Computação e Matemática Computacional pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Resumo:

A existência de Conselhos Municipais de Segurança Pública representa um importante instrumento de participação da população na elaboração e implementação de políticas públicas. Considerando uma população de 5.545 municípios brasileiros, este trabalho tem como objetivo explicar a chance do município ter conselho municipal de segurança pública, a partir de um conjunto de características gerais do gestor (sexo e faixa etária) e do município (tamanho da população, região de localização, tipo de unidade de gestão de Defesa Civil que o município dispõe, existência ou não no município de unidade do Corpo de Bombeiros, de Guarda Municipal e de Fundo Municipal de Segurança Pública). Neste trabalho foi ajustado um modelo de regressão logística binária para explicar a chance do município possuir Conselho Municipal de Segurança Pública. Os dados são provenientes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada no ano de 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O presente estudo mostrou que as características dos gestores municipais (sexo e idade) não influenciam na existência de Conselho Municipal de Segurança Pública. Por outro lado, foi verificado que os municípios mais populosos tendem a ter Conselho Municipal de Segurança Pública. Observou-se também que municípios com Coordenadoria Municipal; com Fundo Municipal de Segurança Pública; e com Guarda Municipal tendem a ter este tipo de Conselho. Quanto às Grandes Regiões Brasileiras, os municípios das regiões Nordeste e Norte possuem menores chances de ter Conselho Municipal de Segurança Pública, seguido dos municípios da região Sudeste e Sul, quando comparado aos municípios localizados na Região Centro-Oeste.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Segurança Pública, Gestão Municipal, Pesquisa de Informações Básicas Municipais

Abstract:

The existence of the City Councils' Public Safety Committee represents an important instrument for popular participation in the development and implementation of community policing. Considering a population of 5,545 Brazilian municipalities, this paper aims to explain the chance of a city to have a Public Safety Committee from a set of general characteristics of the council manager (gender and age) and the municipality (population size, region location, type of management in the Civil Defense Unit, existence of Fire Department Unit, the existence of Municipal Guard and the existence of Municipal Public Security Funding). This work sets a binary logistic regression model to explain if the town has a chance of having a Municipal Public Security Bureau. Data collection used is from the Survey of Basic Municipal Information (MUNIC), held in 2009 by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). The presented study showed that the characteristics of municipal managers (sex and age) do not influence the existence of City Council's Public Safety. On the other hand, it was found that the most heavily populated cities tend to have City Council's Public Safety Committee. It was also noted that municipalities with Municipal Coordinator, with the Municipal Public Security and the Municipal Guard tend to have this type of Committee. As for the Brazilian regions, municipalities in the Northeast and North have less chance of having City Council's Public Safety, followed by municipalities in the Southeast and South, when compared to the municipalities located in the Midwest Region.

Keywords: City Council's Public Safety, Municipal Management, Survey of Basic Municipal Information.

1. INTRODUÇÃO

Na agenda pública, há um consenso sobre a priorização da saúde e da educação, pois ambos os temas estão presentes no administrativo municipal na forma de secretarias exclusivas ou em conjunto com outras secretarias municipais. Entre tanto o mesmo tratamento não é dado à segurança pública, observando-se a necessidade de criação de uma estrutura específica no âmbito municipal voltado para tratar das questões de Segurança Pública. No Brasil, houve um aumento no número de municípios com conselhos municipais de Segurança Pública, passando de 445 em 2006 para 579 em 2009. Apesar deste aumento apenas 10,4% dos municípios brasileiros possuíam este tipo de conselho no ano de 2009 (IBGE, 2010).

A análise dos perfis dos municípios do Brasil, a partir da gestão das suas administrações públicas, constitui um importante instrumento que pode auxiliar no planejamento municipal e na implementação de políticas setoriais mais adequadas.

O conhecimento, a aprendizagem e a compreensão da heterogeneidade estrutural do Brasil e da realidade dos diferentes setores da sociedade organizada, são de extrema importância para avaliar a oferta e a qualidade dos serviços públicos, tendo em vista a capacidade dos gestores municipais em atender as demandas populacionais.

Neste contexto os Conselhos além de fiscalizarem e avaliarem implementações de Políticas, também, são uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros. Os Conselhos têm também como atribuição a participação da sociedade organizada no âmbito público como no privado, garantida por Legislação, quando os Conselhos foram recepcionados pelo último poder constituinte ao consolidá-los na Constituição de 1988.

Os Conselhos são criados por Lei Federal no âmbito da União, por lei Estadual no âmbito Dos Territórios e Estados e por lei orgânica nos Municípios e no Distrito Federal. Desta forma, os Conselhos Municipais de Segurança Pública são órgãos deliberativos, consultivos e de assessoramento na propositura de ações de políticas públicas, e têm por finalidade discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução dos problemas de segurança nos municípios, desenvolver campanhas educativas e buscar a integração e a cooperação entre as autoridades locais voltados para a segurança pública local.

Do exposto, pode-se destacar como os principais objetivos realizados pelos Conselhos Municipais de Segurança Pública: correlacionar o ente público e o privado a fim de planejar a ação comunitária de segurança e avaliar seus resultados; integrar a população e as polícias, no

combate as causas de criminalidade e violência no Município; desenvolver campanhas educativas, visando orientar à população sobre condições e formas de segurança.

Partindo destas premissas foram utilizados os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada em 2009 com o objetivo de explicar a chance de o município ter Conselho Municipal de Segurança Pública, a partir de um conjunto de características gerais do gestor e do próprio município.

2. METODOLOGIA

2.1. Pesquisa de Informações Básicas Municipais

Os dados utilizados neste artigo são provenientes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que em 2009 coletou informações sobre 5.565 municípios brasileiros. A MUNIC é uma pesquisa censitária sobre gestão municipal e suas atividades, a fim de orientar investimentos estratégicos, inclusive no que se refere à capacitação de recursos humanos, bem como subsidiar mecanismos de regulação da qualidade dos serviços, partilha e repasses de recursos (IBGE, 2010).

Os dados sobre gestão e estrutura dos municípios levantados pela MUNIC se referem a um conjunto de informações sobre dezesseis temas, entre eles pode-se citar: recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento municipal, educação, cultura, esporte, habitação, transporte e meio ambiente (IBGE, 2010).

Desse modo, a base de dados da MUNIC pode e deve ser utilizada para subsidiar a política local de todos os municípios brasileiros, tendo em vista que visa orientar as administrações municipais a lidar com diferentes áreas da vida social, em particular com as questões de segurança pública no âmbito municipal. Além disso, auxilia a esfera Estadual e Federal a tomar conhecimento de como os municípios estão, do que necessitam, e do que poderão precisar em um futuro próximo para garantir a efetiva realização de suas funções.

2.2. População de estudo

A população de estudo é formada por 5.545 municípios brasileiros que corresponde a 99,6% do total de municípios no Brasil. Foram desconsiderados da análise 20 municípios por não terem informação sobre o sexo ou idade do gestor municipal, além de outras características municipais consideradas no estudo.

2.3. Modelagem Estatística

Modelos de regressão logística binária são utilizados quando o desfecho do modelo é dicotômico e as variáveis explicativas numéricas ou categóricas (DOBSON e BARNETT, 2008). Neste artigo, foi ajustado um modelo de regressão logística binária, utilizando como desfecho do modelo a informação sobre a existência ou não de Conselho Municipal de Segurança Pública no município, pois a existência de Conselhos Municipais de Segurança Pública representa um importante instrumento de participação da população na elaboração e implementação de políticas públicas (IBGE, 2010).

Com o objetivo de estimar a chance de o município ter Conselho Municipal de Segurança Pública considerou-se um conjunto inicial de oito variáveis explicativas que representam características do gestor e do município: 1) *Sexo* (masculino, feminino), 2) *Faixa etária* (de 18 a 25 anos, 26 a 40 anos, 41 a 60 anos, mais de 60 anos), 3) *Grandes Regiões Brasileiras* (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul, Centro-Oeste), 4) *Tamanho da população* (Até 5.000, de 5.001 até 10.000, de 10.001 até 20.000, de 20.001 até 50.000, de 50.001 até 100.000, de 100.001 até 500.000, mais de 500.000), 5) *Guarda Municipal* (existe, não existe), 6) *Unidade do Corpo de Bombeiros* (existe, não existe), 7) *Fundo Municipal de Segurança Pública* (existe, não existe); 8) *Unidade de gestão de Defesa Civil* (coordenadoria municipal, outro tipo de unidade, não dispõe).

No ajuste do modelo de regressão logística binária foi utilizado o método de Máxima Verossimilhança (MV) através do pacote estatístico SPSS for Windows, versão 17.0. O modelo foi ajustado considerando simultaneamente todas as oito variáveis explicativas mencionadas e os efeitos dessas variáveis foram testados através do teste de significância individual e do teste de significância geral (*Teste de Wald*) considerando um nível de significância de 5%. De posse dos resultados de ambos os testes estatísticos foram sendo

excluídas *uma a uma* (do maior p-valor para o menor p-valor) aquelas variáveis que não apresentaram efeito estatisticamente significativo ao nível de 5%.

A representação geral do modelo selecionado é dada pela equação abaixo:

$$\ln\left(\frac{p_{ijklmn}}{1-p_{ijklmn}}\right) = \mu + \alpha_i + \beta_j + \gamma_k + \delta_l + \xi_m; \quad n = 1, 2, \dots, N_{ijklm}, \text{ onde:}$$

α_i efeito do i -ésimo nível do fator *Grandes Regiões Brasileiras*; $i=1,2,3,4,5$

β_j efeito do j -ésimo nível do fator *Tamanho da população*; $j=1,2,3,4,5,6,7$

γ_k efeito do k -ésimo nível do fator *Guarda Municipal*; $k=1,2$

δ_l efeito do l -ésimo nível do fator *Fundo Municipal de Segurança Pública*; $l=1,2$

ξ_m efeito do m -ésimo nível do fator *Unidade de gestão de Defesa Civil*; $m=1,2,3$

p_{ijklm} probabilidade de ter *Conselho Municipal de Segurança Pública* do n -ésimo município referente ao i -ésimo nível do fator *Grandes Regiões Brasileiras*, do j -ésimo nível do fator *Tamanho da população*, do k -ésimo nível do fator *Guarda Municipal*, do l -ésimo nível do fator *Fundo Municipal de Segurança Pública* e do m -ésimo nível do fator *Unidade de gestão de Defesa Civil*.

N_{ijklm} número de municípios em cada combinação de categorias referentes às cinco variáveis (características municipais) que permaneceram no modelo.

3. RESULTADOS

Ao ajustar o modelo logístico binário considerando todas as variáveis explicativas, observou-se que as variáveis sexo e idade do gestor, além de existência de unidade do corpo de bombeiro, não tiveram efeito estatisticamente significativo ao nível de 5%.

Os resultados do ajuste do modelo (modelo selecionado) pelo método de máxima verossimilhança (MV) são apresentados na tabela 1. Em termos globais, o modelo selecionado prediz corretamente 90,5% dos municípios quanto a existência ou não de Conselho Municipal de Segurança Pública.

Tabela 1: Estimativas dos efeitos das variáveis explicativas, das razões de chance (*odds ratio*) e p-valores do teste.

Variáveis explicativas	Efeito	Razão de Chance (<i>Odds Ratio</i> – OR)	p-valor (<i>teste de Wald</i>)
Intercepto	-0,168	0,845	0,690
<i>Grandes Regiões</i>			0,000
Norte	-1,607	0,200	0,000
Nordeste	-1,842	0,158	0,000
Sudeste	-0,354	0,702	0,034
Sul	-0,297	0,743	0,093
Centro-oeste	0	1	-
<i>Tamanho da população</i>			0,000
Até 5.000	-2,663	0,070	0,000
De 5.001 até 10.000	-2,137	0,118	0,000
De 10.001 até 20.000	-1,921	0,147	0,000
De 20.001 até 50.000	-1,517	0,219	0,000
De 50.001 até 100.000	-1,005	0,366	0,014
De 100.001 até 500.000	-0,641	0,527	0,115
Mais de 500.000	0	1	-
<i>Guarda Municipal</i>			0,005
Existe	0,397	1,487	0,005
Não existe	0	1	-
<i>Fundo Municipal de Segurança Pública</i>			0,000
Existe	2,384	10,853	0,000
Não existe	0	1	-
<i>Unidade de gestão de Defesa Civil</i>			0,015
Coordenadoria municipal	0,363	1,438	0,004
Outro tipo de unidade	0,207	1,231	0,212
Não dispõe	0	1	-

Analisando as estimativas de razões de chance (Tabela 1), verifica-se que os municípios com guarda municipal têm uma chance de possuir conselho municipal de segurança pública 48,7% maior que os municípios sem Guarda municipal (OR=1,487; p-valor=0,005). Os municípios com fundo municipal de segurança pública têm uma chance aproximadamente 11 vezes maior que a dos municípios sem este tipo de fundo (OR=10,853; p-valor=0,000). Quanto ao tipo de unidade de gestão de defesa civil, observa-se que municípios com coordenadoria municipal têm uma chance 43,8% maior de ter conselho de segurança pública municipal do que aqueles municípios que não dispõem de nenhum tipo de unidade de gestão de defesa civil (OR=1,438; p-valor=0,004), enquanto que os municípios que dispõem de outro tipo de unidade de gestão de defesa civil têm uma chance de ter

conselho municipal de segurança pública 23,1% maior do que os que não dispõem nenhum tipo de gestão de defesa civil (OR=1,231; p-valor=0,212), apesar dessa última associação não ser estatisticamente significativa ao nível de 5%.

Em relação às Grandes Regiões Brasileiras, verifica-se que os municípios das regiões Norte e Nordeste têm menor chance de possuir Conselho Municipal de Segurança Pública (Norte: OR=0,200; p-valor=0,000 e Nordeste: OR=0,158; p-valor=0,000) comparativamente aos municípios da região Centro-oeste. Já na região Sudeste, os municípios têm uma chance de possuir este tipo conselho aproximadamente 30% menor do que os municípios da Região Centro-Oeste (OR=0,702; p-valor=0,034). Quanto aos municípios da região Sul, não verificou efeito estatisticamente significativo ao nível de 5%. Apesar da ausência de significância estatística, o resultado indica que os municípios da região Centro-Oeste possuem uma chance de ter conselho municipal de segurança pública 25,7% maior quando comparado com os municípios da região Sul (OR=0,743; p-valor=0,093).

Para a variável Tamanho da População observa-se a existência de gradiente, isto é, a medida que a população aumenta, também aumenta a chance do município ter conselho municipal de segurança pública. Sendo assim nota-se que as regiões que apresentam uma população com mais de 500.000 habitantes possuem uma chance de ter conselho municipal de segurança pública aproximadamente 14 (catorze) vezes maior que os municípios com até 5.000 habitantes (OR=1/0,070=14,3 ; p-valor=0,000).

Ainda com relação ao tamanho da população, observa-se que os municípios com mais 500.000 habitantes possuem uma chance aproximadamente: 8 (oito) vezes maior que os municípios com 5.001 a 10.000 habitantes (OR=1/0,118=8,5; p-valor=0,000); 7 (sete) vezes maior que os municípios com 10.001 a 20.000 habitantes (OR=1/0,147=6,8; p-valor=0,000); 5 (cinco) vezes maior que os municípios com 20.001 a 50.000 habitantes (OR=1/0,219=4,6; p-valor=0,000); 3 (três) vezes maior que os municípios com 50.001 a 100.000 habitantes (OR=1/0,366=2,7; p-valor=0,014) e 2 (duas) vezes maior que os municípios com 100.001 a 500.000 habitantes (OR=1/0,527=1,9; p-valor=0,115).

4. CONCLUSÃO.

O presente estudo mostrou que no Brasil os principais fatores que influenciam a chance do município ter Conselho Municipal de Segurança Pública são: as Grandes Regiões Brasileiras; o Tamanho da População; o Tipo de Unidade de Gestão de Defesa Civil; a existência ou não de Guarda Municipal e a existência ou não de Fundo Municipal de Segurança Pública. Por outro lado, observou-se que três das variáveis explicativas consideradas não apresentaram efeito estatisticamente significativo ao nível de 5%: a idade e o sexo do gestor municipal e a presença ou não de Unidade de Corpo de Bombeiro nos municípios.

Embora fosse esperado que nas regiões Sudeste e Sul, os municípios possuíssem maior chance de ter Conselho Municipal de Segurança Pública, devido à idéia de interrelação de áreas mais ricas economicamente com a formação de Conselhos Públicos (âmbitos Municipal, Estadual e Federal), os resultados do estudo não corroboraram isso. Tendo em vista que, os montantes de recursos predominam nas regiões mais desenvolvidas e prósperas, e sendo os Conselhos organismos com capacidade para fiscalizar e avaliar a implementação de Políticas, considerava-se uma maior influência deles, além de maior chance da presença destes Conselhos, nas regiões mais afortunadas.

Ainda com relação aos resultados encontrados, no que se refere à região de localização dos municípios, uma das explicações que pode ser levantada é a existência de fator político interferindo positivamente ou negativamente para a formação de Conselhos Municipais de Segurança Pública, pois a região mais rica em diplomados em cargos, cujo acesso somente é possível através de votos, região Centro-Oeste, é a grande região brasileira na qual os municípios possuem maior chance de ter Conselho Municipal de Segurança Pública.

Aponta-se o fator político como possível explicação dos resultados encontrados, pois a oposição-política quer ter influencia sobre os recursos e a gestão do município mesmo não sendo situação política local, naquele momento, enquanto a situação política local não gostaria de perder a sua área de domínio e influência política. Dessa forma, logicamente devido à disputa política entre situação e oposição, supõe-se que a única saída possível é a criação de conselhos municipais em que ambos não ganham, porém ambos não perdem. Como resultado dessa disputa quem sai mais

beneficiada é a própria população, devido à formação de conselhos municipais de segurança pública, entre outros conselhos, como consequência dessa disputa.

Nesse mesmo aspecto político, este estudo permitiu verificar que municípios mais populosos possuem maior chance ter Conselho Municipal de Segurança Pública, o que mais uma vez pode estar correlacionada com fatores políticos, pois quanto maior o número de habitantes maior a força política do município e mais disputas políticas existirão em municípios mais populosos, todavia quem acaba por se beneficiar dessas disputas é população residente nestes municípios com a criação de Conselhos.

5. Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 out. 1988.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional (MIN). **Manual de Desastres Humanos, Parte I, de natureza Tecnológica**. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Brasília: MIN, 2007.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional (MIN). **Manual de planejamento em Defesa Civil (Volume IV)**. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Brasília: MIN, 2007.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC): Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Rio de Janeiro / Brasil, 2010.

DOBSON, Annette J.; BARNETT, Adrian G. **An introduction to generalized linear models**. Chapman & Hall/CRC Texts in Statistical Science, 3th Ed., 2008.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.