

Democracia Liberal e Segurança Pública na América Latina

José Maria P. da Nóbrega Júnior e Thainná Amorim Pinto¹

RESUMO

A salvaguarda de direitos civis é um dos pressupostos básicos de um regime democrático. Cabe ao Estado, através de textos normativos e formas procedimentais, proporcionar aos seus cidadãos o usufruto pleno desses direitos. Este artigo trata, de forma comparativa, sobre como tem se dado o desempenho estatal na garantia da segurança pública na América Latina, com destaque ao Chile e Brasil. A argumentação central desenvolvida é a de que para ultrapassar os entraves em políticas de segurança pública é preciso realizar um diagnóstico preciso e ir além de políticas baseadas no paradigma repressivo. Isto, no entanto, só pode acontecer através de instâncias formais responsáveis. Para consecução deste estudo, foram utilizados dados provenientes de diversas instituições internacionais que subsidiaram as análises estatísticas ora desenvolvidas. Os resultados apontam para a existência de uma associação direta entre a qualidade das instituições responsáveis pela garantia da segurança pública e o grau institucionalização e consolidação do regime democrático nos países estudados.

Palavras-chave: Democracia, liberal, segurança pública, violência e impunidade.

ABSTRACT

Safeguarding civil rights is one of the basic assumptions of a democratic regime. It is up to the State, through normative texts and procedural forms, to provide its citizens with the full enjoyment of these rights. This article deals, in a comparative way, with the performance of the State in guaranteeing public safety in Latin America, with emphasis on Chile and Brazil. The central argument developed is that, in order to overcome obstacles to public security policies, it is necessary to make a precise diagnosis and go beyond policies based on the repressive paradigm. This, however, can only happen

¹ José Maria Nóbrega Jr. é mestre e doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE. Professor Adjunto IV da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Lotado no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA/UFCG), Campus de Sumé, PB. Unidade Acadêmica de Gestão Pública (UAGESP). Professor do PPGCP-UFCG. É líder do Grupo de Pesquisa NEVU (Núcleo de Estudos da Violência da UFCG). E-mail: jmnobrega@ufcg.edu.br

Thainná Amorim Pinto é Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Advogada. Membro do NEVU (Núcleo de Estudos da Violência da UFCG). E-mail: thainnaamorimpinto@gmail.com

through responsive formal instances. To achieve this study, we used data from several international institutions that subsidized the statistical analyzes here developed. The results point to the existence of a direct association between the quality of the institutions responsible for guaranteeing public security and the degree of institutionalization and consolidation of the democratic regime in the countries studied.

Keywords: Democracy, liberal, public security, violence and impunity.

INTRODUÇÃO

A segurança pública representa uma problemática de grande envergadura, evidenciada por um diálogo transversal entre diferentes atores e instituições, sobretudo no contexto latino-americano onde a violência é relatada de forma quase epidêmica. Nesse sentido, o paradigma repressivo e fragmentado baseado em políticas dissociadas do contexto social e estrutural, bem como ineficazes na diminuição dos índices de violência, tem dado lugar a projetos orientados com base num diagnóstico preliminar que oriente a coordenação de recursos e fatores estruturais de forma mais eficiente e encadeada, envolvendo estruturas que extrapolam a esfera policial.

Prioritariamente, a literatura sobre políticas de segurança pública aborda a avaliação do impacto ou sugestionam políticas específicas a serem objetos de implementação. Neste artigo propõe-se que, para além disso, é preciso averiguar as instituições responsáveis por concretizá-las. A partir daí tais processos podem ser tratados sob a perspectiva de outras agendas e de uma forma integralizada a outros mecanismos indutores da superação dos dilemas de ação coletiva.

O diagnóstico dos índices de violência, medido pelo indicador taxa de homicídios na América Latina e em dois países latino-americanos, Brasil e Chile, subsidiou os enunciados objetos de discussão deste artigo: Como a pluralidade de instituições estatais está desenvolvendo as políticas de segurança pública? Como a preservação da ordem pública repercute na própria qualidade do regime político?

Trata-se de questões espinhosas. A primeira, por depender da sinergia entre instituições que muitas vezes se superpõem ao invés de trabalharem de forma coordenada (ANDRADE, 2013, p.339). A segunda por carecer de comprovações empíricas que possam atestá-la de forma robusta.

Partimos do pressuposto teórico da democracia contemporânea minimalista, mas não submínima (MAINWARINT ET AL, 2001), no qual o conceito de democracia compreende os seguintes requisitos:

1. Eleições limpas, livres, periódicas e institucionalizadas;
2. Direitos civis e políticos garantidos em constituições liberais;
3. Controle efetivo sobre as Forças Armadas;
4. Controle efetivo dos homicídios como requisito básico de liberdade civil (SCHUMPETER, 1984; DAHL, 1969; DOWNS, 1957/2009; WEBER, 1999; MAINWARING ET AL, 2001; ZAVERUCHA, 2005; NÓBREGA JR. ET AL, 2011).

Este artigo desenvolve a temática da seguinte forma: Na primeira seção objetiva-se situar o leitor no tema, bem como exibir um panorama geral que evidencie a importância de se estudar prioritariamente a América Latina no contexto da violência. A segunda seção preocupa-se em trazer a dinâmica da violência, impunidade e democracia no contexto latino-americano. A terceira seção analisa descritivamente, em específico os casos do Chile e do Brasil, países que passaram por regimes autoritários e transitaram para democracias eleitorais nos moldes schumpeterianos.



Fonte: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2016/09/juizes-para-a-democracia-rechacam-violencia-policial-e-cobram-acao-do-mp-9452.html>

1 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA: UM DIAGNÓSTICO GERAL

O conceito de política pública converge no sentido desta ser o produto da atividade política no âmbito de um determinado Estado, ou seja, tudo aquilo que o Estado gera como resultado do seu funcionamento ordinário (COUTO, 2005, p.96). Restringindo o conceito no âmbito da segurança pública, temos que a definição clássica, alicerçada pelo paradigma estatal punitivo, é de que política de segurança pública pode ser definida como “a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição” (CARVALHO et al, 2011, p.60).

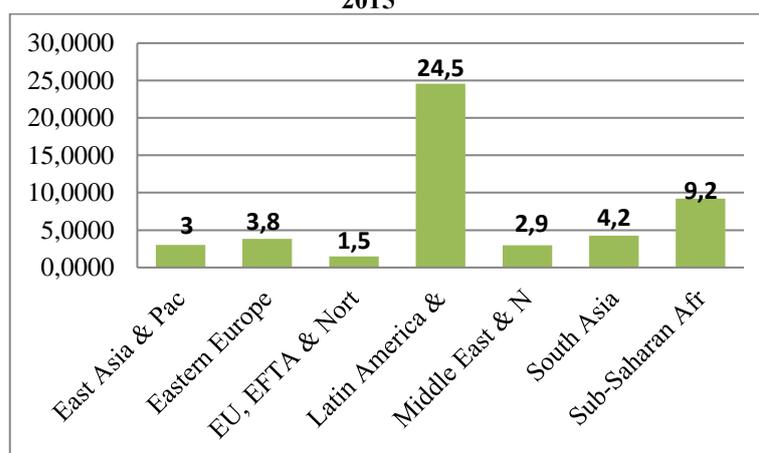
As políticas de segurança pública adotadas pelas nações frequentemente representam um hiato existente na teoria política contemporânea, uma vez que esta não consegue oferecer uma resposta eficaz aos imbrólios trazidos pela alta criminalidade em novas poliarquias (O’DONNELL, 1999). Casos de presidentes depostos (a exemplo de Manuel Zelaya, em Honduras), intervenções militares (a exemplo da recente intervenção no estado do Rio de Janeiro) e descontroles da violência representam experiências *sui*

generis do ponto de vista da relação entre direito e poder, mesmo sendo consenso que os direitos e garantias civis não dependem (ou não deveriam depender) do desfecho de questões da política competitiva pelo poder, já que as controvérsias políticas, dentro de um Estado de Direito, não submetem direitos básicos.

A taxa de homicídios é a principal *proxy* da segurança pública. Isto por que, se o Estado não consegue garantir sequer a existência física das pessoas, o que dirá do patrimônio, da dignidade ou da honra delas? “O direito individual essencial, o de existir fisicamente, é ameaçado tanto pelos agentes estatais, mas, primordialmente, por outros indivíduos” (ZAVERUCHA, 2005, p. 34).

A esse respeito, nas últimas décadas, o caráter endêmico e o crescimento vigoroso das taxas de homicídio na América Latina, em discrepância com o controle destes em outras regiões do mundo é uma questão que deixa de se circunscrever à esfera da segurança pública, gerando também consequências econômicas e sociais para os países da região. Nesse contexto, a reivindicação por políticas públicas de segurança constitui uma das principais demandas da população latino-americana. Em 2016 a delinquência era considerado o problema mais importante para 55% dos países da América Latina². A região é a única que entre os anos de 2012 e 2015 ultrapassou o patamar de 10 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, indicador estipulado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) para aferir o controle de homicídios em um dado território (cf. gráfico 01).

Gráfico 1: Média de homicídios a cada grupo de 100 mil habitantes por região do globo - 2012-2015



² Latinobarómetro (2016). O Latinobarómetro é uma instituição sediada no Chile, sem fins lucrativos, que analisa os países da América Latina segundo diversos indicadores, como democracia, economia e comportamento político. Seus dados são obtidos através de pesquisas de opinião pública.

Fonte: Gráfico elaborado pelos autores. **Dados:** Banco mundial.

Nesse cenário, é aconselhável focar a segurança pública da região como questão prioritária nas agendas de políticas públicas e permitir o encadeamento de ações voltadas para a área. De início, a compreensão da multiplicidade causal da violência e o acompanhamento da forma como se está trabalhando para mitigar o fenômeno podem ajudar os gestores públicos na definição de políticas específicas para a área. Intervenções respaldadas por dados podem oferecer diagnósticos que definam o ponto crucial a ser trabalhado em cada um dos países, conforme suas respectivas demandas. Experiências de iniciativa em segurança pública podem, por sua vez, oferecer inspirações no contexto latino-americano, bem como redefinir, de forma pontual, a alocação de recursos e o direcionamento de lideranças pró-ativas nesse sentido.

A revisão de experiências exitosas na promoção da segurança pública é outro fator que contribui para o aperfeiçoamento dos parâmetros de políticas na área. No Brasil, o programa “Fica Vivo” reduziu 650 homicídios, apenas na cidade de Belo Horizonte, ao longo de 10 anos de implementação (IPEAD, 2016, p.4). Destaca-se também o impacto causado na redução da violência homicida em Pernambuco em decorrência do “Pacto pela Vida”, instituído em 2007 e que poupou, entre 2007 e 2011, 2.213 vidas (SILVEIRA NETTO ET AL, 2014, p.15). Outra política eficiente no controle da violência letal foi a instituição das UPP’S (Unidades de polícias pacificadoras) no Rio de Janeiro que, baseada no diagnóstico da concentração dos homicídios em determinadas regiões do território, reduziu, entre 2009 e 2014, em mais de 65% as taxas de homicídio da cidade (MUGGAH ET AL, 2016, p.13).



Fonte: [://www.redetiradentes.com.br/ronaldotiradentes/temer-assina-decreto-de-intervencao-das-forcas-armadas-na-seguranca-do-rio/](http://www.redetiradentes.com.br/ronaldotiradentes/temer-assina-decreto-de-intervencao-das-forcas-armadas-na-seguranca-do-rio/)

No Chile, por sua vez, onde o principal problema a ser enfrentado nessa esfera é o alto nível de jovens consumidores de drogas ilícitas, foi instituído o PAMOH (Programa Aplicação do Modelo de Ocupação Humana no Tratamento de Drogas e Álcool para Adolescentes Infratores) que realizou um diagnóstico detalhado dos fatores de risco para seus beneficiários, com base em seus históricos, interesses, valores e necessidades, e enfatizou o estabelecimento de rotinas saudáveis, acessíveis e orientadas para um futuro laborativo e de possibilidades mais promissoras aos participantes (MUGGAH ET AL, 2016, p.16).

Tais considerações refletem, de forma concreta, acerca do papel do Estado na garantia da segurança pública. E a implicação que se observa quando tomamos por base que é do Estado o dever preponderante de ofertar e garantir o usufruto pleno dos direitos civis aos seus cidadãos, é que a debilidade das instituições detentoras do poder coercitivo representa, por si só, a má qualidade do próprio Estado. Isso significa que não basta a existência de instâncias garantidoras de um repertório de direitos. A conformação dessas instâncias com um nexo de sentido concreto é o que, de fato, representa algum impacto positivo no controle da criminalidade.

Sobre isso, é de se destacar que no âmbito do funcionamento estatal, não adianta por si só a propositura de políticas públicas. A edificação de ações deve estar coadunada, portanto, com as próprias instituições responsáveis por concretizá-las.

Com base em considerações desta ordem, o recorte pretendido neste trabalho diz

respeito a avaliar a qualidade das instituições estatais garantidoras da ordem e segurança pública dos países comparados e não, propriamente, a descrever ou avaliar o impacto de políticas específicas. Notadamente, tais instituições, enquanto precursoras das políticas públicas, não têm agido sozinhas em seus objetivos, sobretudo devido ao recrudescimento do paradigma punitivo e à ascensão de ações de participação cidadã.

Nossa hipótese é que nos países onde a insegurança pública, medida pelo indicador taxas de homicídio, e a impunidade se sobressaem, de forma reflexa ao desempenho de suas instituições coercitivas, tende-se a haver um comprometimento na qualidade do próprio regime democrático.

2 VIOLÊNCIA, IMPUNIDADE E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

A América Latina concentra a maior parte dos homicídios do Globo e a sua taxa é quase três vezes maior que a da África, região muito pobre e com histórico de guerras civis e revoltas armadas constantes (cf. gráfico 01). A taxa de 24,5 mortes a cada grupo de 100 mil habitantes só não é maior em razão de alguns regimes políticos da região, onde o componente liberal é mais pronunciado, deterem taxas em patamares toleráveis³, inclusive, mais condizentes com padrões dos países da Europa, a exemplo do Chile, do Uruguai e da Argentina.

Tabela 1. Index of democracy, violência homicida e impunidade na América Latina - 2015

	Países	Score democracia liberal	Posição Global	Taxas de homicídios por 100 mil habitantes	Índice de impunidade
1	Costa Rica	0,844	6	11,80	54,57
2	Chile	0,752	24	4,60	59,05
3	Argentina	0,636	41	6,5	58,87
4	Panamá	0,586	50	11,40	63,23
5	Peru	0,582	52	7,20	69,04
6	Brasil	0,555	57	26,70	66,72
7	Colômbia	0,524	63	26,50	66,57
8	El Salvador	0,494	68	108,60	65,03
9	México	0,481	72	16,30	69,21
10	Guatemala	0,481	73	36,20	62,4
11	Paraguai	0,437	81	9,3	65,38
12	Equador	0,331	99	10,20	62,72
13	Honduras	0,325	101	63,80	65,04

³ A taxa de homicídio considerada internacionalmente tolerável é de até 10 homicídios por cem mil habitantes.

14	Nicarágua	0,157	139	15	66,34
15	Venezuela	0,149	142	57,10	67,24

Fonte: V-DEM/BANCO MUNDIAL/GII.

Os países latino-americanos foram selecionados conforme o *Global Impunity Index* (GII-2017)⁴. A Costa Rica aparece em primeiro lugar com o melhor indicador de democracia e, também, tem o melhor desempenho no índice de impunidade. A Venezuela, na outra ponta, tem o pior indicador de democracia e um dos piores de impunidade. Apenas Costa Rica e Chile, dentro da amostra de países objeto da análise, aparecem como democracias consideradas de maior intensidade pelo V-DEM⁵, destacando-se, também, com melhores indicadores de violência e de impunidade.

Para Oliveira (2007), o crime organizado não prospera onde os seus atores estatais respeitam às leis e as regras do jogo democrático. Corrupção, violência e qualidade democrática estão correlacionadas e a segurança pública é uma política pública que precisa se aproximar da democracia para ser bem-sucedida em longo prazo (ZAVERUCHA, 2004).

Tal perspectiva é materializada concretamente, quando se analisa de forma comparada dois países latino-americanos que respondem de forma bastante contrastante ao controle da violência homicida: Brasil e Chile, ambos detentores de um policiamento militarizado e que passaram por regimes ditatoriais, mas que, a partir das suas respectivas instituições de controle social, reagem ao crime e a sua ameaça de maneiras diferentes, produzindo resultados discrepantes.

3 CHILE X BRASIL: PONTOS ANTAGÔNICOS E CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE

Estudos comparativos que visam evidenciar a distribuição e os parâmetros de

⁴ O *Global Impunity Index*, ligado a *University of The Americas Puebla*, a *Jenkins Graduate School* e o *Center of Studies on Impunity and Justice* (CESIJ), produziu um indicador de impunidade e comparou os níveis de impunidade em 69 países em 2017. A construção do índice está baseado nas seguintes categorias: policial por cem mil habitantes; magistrados por cem mil habitantes; capacidade prisional; direitos humanos; e prisão de homicidas por número total de homicídios perpetrados. O índice é 0 = nenhuma impunidade; 100 = alta impunidade.

⁵ O V-DEM (*Varieties of Democracies Institute*) institute é uma organização que avalia os níveis de regime político entre mais e menos democráticos no Globo. O escore médio calculado por esta instituição é responsável por mensurar e classificar os países de mais de 160 nações. A medida do V-DEM é ordinal e vai de 0 (ditadura plena) a 1 (democracia plena). Em termos de democracia liberal, o V-DEM leva em conta o nível de liberdades civis constitucionalmente protegidas, o nível estado de direito, a independência do judiciário, o controle do executivo e nível da democracia eleitoral de um país.

violência pelo mundo apontam a alta concentração dos homicídios no hemisfério sul, mas muito negligenciam os chamados “pontos fora da curva” que se destacam positivamente como exceções no cenário de violência. A esse exemplo, o Chile aparece como país latino-americano mais seguro da região e o 27º mais seguro do mundo (*Global Peace Index*, 2016⁶), em contrapartida, o Brasil aparece na 105ª colocação no mesmo índice.

De acordo com os dados sobre homicídios fornecidos pelo Banco Mundial, as médias de morte intencionais ocorridas no Chile e no Brasil, entre 2012 e 2015, são de três e 26 mortes, respectivamente, para cada grupo de 100 mil habitantes, o que denota o quão díspares estão os dois contextos em termos de segurança pública e, por sua vez, da qualidade de suas democracias. Na prática, isso significa que no Brasil as pessoas correm, ao menos, oito vezes mais chances de serem mortas do que no Chile.

Mais do que isso: considerando que o indicador tolerável de assassinatos é de dez homicídios para cada cem mil habitantes, pode-se afirmar, seguramente, que o Chile conseguiu controlar a violência homicida, configurando-se (positivamente), como uma exceção no contexto homicida latino-americano (juntamente com a Argentina e com o Uruguai), o que lhe torna o país na região em que menos se mata, pelo menos, desde 2012.

Diante desse quadro explicações são traçadas no sentido de tentar desenvolver uma lógica por trás do contraste entre o alto grau de segurança chileno e a crise de insegurança brasileira. Notadamente, isto envolve fatores que perpassam uma análise puramente institucional, pois, conforme Taylor (2008, p.3), “o problema se enraíza tanto em condições abrangentes como a globalização e a urbanização, quanto em condições locais, como a desigualdade socioeconômica e o fraco desempenho de muitas instituições”. No entanto, pela particularidade deste trabalho, se fez necessária a escolha pelo vetor institucional, uma vez que a análise empreendida avalia as instituições responsáveis pela segurança pública, precursoras das políticas públicas.

Adentrando nesse âmbito, é de se ressaltar que a adoção de políticas de segurança pública é questão demasiadamente complexa, abrangendo diversas instâncias governamentais e fatores históricos, sociais e culturais que envolvem o ciclo burocrático do sistema de justiça criminal. A sinergia entre os órgãos responsáveis pela segurança pública, a forma como se estruturam e se operacionalizam são condicionantes

⁶ Acesso em 10/04/2018: “Os 30 países mais pacíficos do mundo em 2016”. <http://exame.abril.com.br/mundo/os-30-paises-mais-pacificos-do-mundo-em-2016/>

importantes, nesse contexto, para uma reflexão acerca dos gargalos do sistema e dos entraves a sua eficiência a curto e longo prazo.

Nesse sentido, a literatura propõe que estratégias exitosas de políticas públicas na área da segurança estão, via de regra, baseadas numa articulação multi-institucional (TAYLOR, 2008; CARVALHO, 2011) envolvendo todo o complexo de instituições responsáveis pela ordem e segurança, iniciando na polícia, enquanto órgão detentor do uso legítimo da força (no sentido weberiano), perpassando o judiciário, órgão detentor do monopólio da jurisdição (poder punitivo estatal) e terminando no sistema penitenciário ou correccional, responsável pela execução penal de forma jurídica e factualmente segura.

Objetivando mensurar a “força ou o grau de associação linear entre duas variáveis” (GUJARATI, 2011,p.43), foram traçadas correlações pearsonianas entre a variável “taxa de homicídios”, apontada pela literatura como indicativo do nível de segurança pública de um país, e os desempenhos das instituições acima assinaladas, tendo como casos a serem mensurados os países latino-americanos entre os anos de 2012 a 2015.

Os resultados apontam para uma associação linear significativa em todos os casos. A maior correlação se deu entre taxa de homicídios e sistema correccional. O sinal negativo da relação demonstra que quanto menos eficaz o sistema responsável pela execução penal, mais homicídios devem ser esperados. No mesmo sentido, quanto menos eficaz o sistema investigativo e de justiça criminal, bem como quanto menor o nível do Estado de direito de um país, assim entendido como um estado onde exista o mínimo de previsibilidade e universalidade nas relações jurídicas (ZAVERUCHA, 2005, p.30), maior o número de homicídios.

Tabela 2. Correlação linear entre Taxas de Homicídios e Fatores institucionais entre os Países latino-americanos (2012-2015)

Fatores	Coefficientes
Sistema Investigativo Eficaz	-,386**
Sistema Correccional Eficaz	-,549**
Justiça Criminal	-,518**
Estado de Direito	-,406*

Fonte: elaboração dos autores. **Dados:** World Project Justice⁷.

Apontando de forma comparativa tais fatores no Chile e no Brasil, com dados atualizados para 2017, pode-se dizer que os órgãos responsáveis pela segurança pública

⁷ Composta por nove fatores, a mensuração do Rule Of Law Index, relatório produzido pelo World Project Justice, permite qualificar o nível do Estado de Direito de um país, de acordo com as pontuações por ele recebidas em cada uma dos fatores, ora utilizados como variáveis no presente artigo.

no primeiro são mais eficientes, em todos os sentidos, do que os brasileiros, o que naturalmente repercute diretamente na qualidade do Estado de Direito que reverbera nesses países, conforme se denota na tabela a seguir.

Tabela 3. Pontuações relacionadas à eficiência das instituições de justiça criminal – Ano: 2017

FATORES	BRASIL	CHILE
Sistema Investigativo Eficaz	0,31	0,36
Sistema Correcional eficaz	0,18	0,33
Justiça Criminal	0,37	0,56
Estado de direito	0,54	0,67

Fonte: elaboração dos autores. **Dados:** World Project Justice (2017).

Em todos os indicadores o Brasil fica atrás em relação ao Chile que, como vimos na tabela um, tem melhor índice de democracia liberal. O que corrobora a hipótese lançada na pesquisa na qual as instituições responsáveis pela segurança pública são diretamente correlacionadas com a qualidade da democracia.



Fonte: <https://voxmagister.com.br/tag/seguranca-publica/>

Outro dado interessante diz respeito à capacidade estatal em levar os homicidas a julgamento. A literatura aponta a eficiência do sistema de justiça criminal em punir os criminosos como fator determinante à redução da violência (ERLICH, 1973; BECKER, 1994; CERQUEIRA E LOBÃO, 2004; ZAVERUCHA, 2004; NÓBREGA JR. ET AL,

2011). Taylor (2008, p.18), analisando esta variável no contexto latino-americano, chegou à conclusão de que o “diagnóstico geral que se pode fazer dos sistemas judiciais na América Latina é de que a impunidade – o fato de uma parcela muito restrita dos atos criminais serem investigados e punidos – é o principal problema atual”.

O *Global Impunity Index* (GII-2017) demonstrou que altas taxas de impunidade, assim entendida como fenômeno que caminha em três dimensões: segurança, justiça e direitos humanos, podem levar à desigualdade jurídica, déficits no estado de direito, aumento de violações aos direitos humanos e até mesmo dificuldades de atração de investimento estrangeiro. O mesmo estudo aponta o Chile com uma taxa de impunidade inferior em quase oito percentuais ao Brasil, 59,05 e 66,72, respectivamente. (Cf. tabela 01). A força do argumento, portanto, está bastante clara: a efetiva submissão a julgamento e prisão dos infratores da lei é fator determinante no controle da criminalidade.

No que se refere à qualidade do fator “sistema carcerário”, que aparece como condicionante de maior associação linear com a violência, temos que no Brasil, mais uma vez, os resultados são consideravelmente menos desejáveis do que os do Chile. Em termos desagregados isso quer dizer, segundo dados do *World Prison Brief*⁸, por exemplo, que o nível de ocupação das prisões chilenas é de 110,9% da capacidade oficial, o que não é um número ideal, mas é bem inferior aos 165,4% no nível de ocupação das prisões brasileiras. Isso, por si só, já figura como forte evidência acerca da inabilidade estatal em fornecer ferramentas viáveis para atender às necessidades subjacentes do infrator e mitigar o impacto negativo do aprisionamento.

Até então, dialogou-se no sentido de como tem se dado o desempenho das instituições coercitivas através de explanações descritivas. No entanto, também muito se especula em torno do que seria um ingrediente essencial no melhor funcionamento dessas instituições. Quais condições de funcionamento ou de estrutura determinariam as chances de êxito? Mesmo admitindo que não existe uma única razão para se alcançar uma boa performance, a literatura aponta fatores que aumentam as probabilidades de sucesso.

Questões ligadas ao policiamento, por exemplo. Estudos sugerem que polícias militarizadas não condizem com regimes democráticos e que contribuem para o clima de

⁸ O World Prison Brief (WPB) é um banco de dados exclusivo que fornece acesso livre a informações sobre os sistemas prisionais em todo o mundo. As informações dos países são atualizadas mensalmente, usando dados em grande parte derivados de fontes governamentais ou outras fontes oficiais.

ostensividade social e violência (ZAVERUCHA, 2004; ANDRADE, 2017; ROCHA, 2013; NÓBREGA JR., 2010). Outros apontam a importância da realização do ciclo completo de atividade policial na coordenação e eficiência do trabalho (BATISTA, 2012).

No que diz respeito a isso, em perspectiva comparada, muito embora a polícia chilena, tal qual a brasileira, adote um modelo militarizado de policiamento ostensivo, o desenho institucional por meio do qual se dá a operacionalização da segurança pública no Chile caracteriza-se por sua inspiração no modelo de polícia francês, onde os “gendarmes”, ou guardas nacionais, desempenham um papel polivalente, cumprindo o Ciclo de Polícia Completo em sua área de competência, ou seja, realizam tanto o policiamento ostensivo quanto atividades de natureza investigativa (BATISTA, 2012). Assim, a polícia que prende no Chile é a mesma que investiga, o que contribui para a coordenação e a eficiência do trabalho desempenhado. No Brasil, por sua vez, a esquematização da política de segurança pública estipulada pela Constituição Federal de 1988, ao tentar separar atividades de natureza administrativa e repressiva, através de uma polícia civil e de uma polícia militar, acabou burocratizando essas instituições a ponto de favorecer a impunidade. Segundo Zaverucha (2004, p. 58) “a cisão no sistema de segurança entre Polícia Civil e Militar obedece à lógica da defesa do Estado em vez da do cidadão e enquanto essa cisão não for desfeita, o sistema de segurança pública não poderá funcionar racionalmente”.

Não é a toa que a taxa de resolução dos homicídios no Brasil alcança um patamar de apenas 8%⁹. Enquanto isso, no Chile, o índice de solução de todos os crimes que a polícia de investigação científica chilena investigou no ano de 2013 foi de 98%.¹⁰

No que se refere à credibilidade da polícia perante os chilenos, mesmo simbolizando uma herança do regime militar, a imagem dos Carabineros, como polícia uniformizada e militarizada do Chile é bem distante da perspectiva violenta e truculenta que remete à polícia militar brasileira. Na verdade, os Carabineros são vistos como instituição disciplinada, respeitosa e profissionalizada perante a sociedade, figurando como uma das instituições mais confiáveis do país. O Relatório Econômico de

⁹ De acordo com levantamentos do Conselho Nacional do Ministério Público, enquanto as taxas de elucidação de homicídios no Brasil não ultrapassam 8%, em países como o Reino Unido e a França, esses índices chegam a 90% e 80%, respectivamente. Nos Estados Unidos, esta taxa é de 65%, enquanto na Argentina ela chega a 45%. (http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pop/investigacao_criminal_homicidios.pdf)

¹⁰ <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf>

Competitividade (2014-2015), que avalia as condições em que as 144 maiores economias do mundo oferecem para o desenvolvimento e investimento, atribuiu a nota de 6,3 (numa classificação de 0 a 7) aos serviços prestados pela polícia chilena, alocando-a, juntamente com o Qatar, na terceira posição mundial.¹¹



Fonte: [://www.guaranoticias.com.br/noticias/ler/id/41473/](http://www.guaranoticias.com.br/noticias/ler/id/41473/)

No contexto brasileiro, é relevante observar que a polícia militar é uma das que mais mata no mundo¹², não sendo exagero dizer que seu propósito principal é o combate da violência, mas não o seu controle. Isso naturalmente não passa despercebido pela população. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016), 70% dos brasileiros acreditam que a polícia exagera no uso da violência e 59% tem medo de ser vítima da polícia militar.

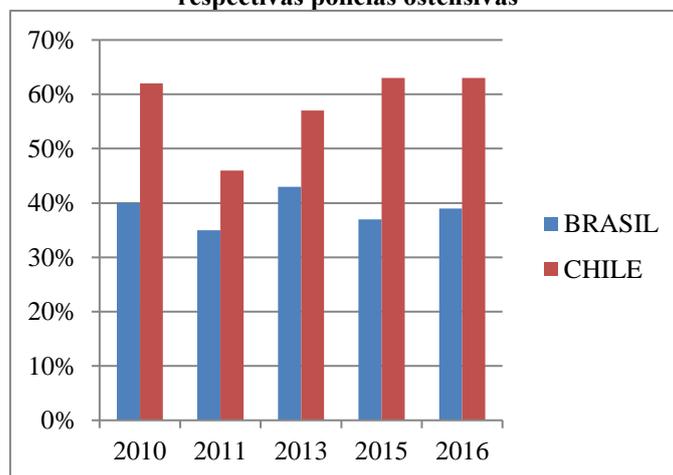
O gráfico a seguir descreve o índice de confiança (somando-se muita confiança e alguma confiança) da população dos respectivos países nas suas polícias ostensivas. Percebe-se, de logo, que em todos os anos observados, os Carabineros do Chile são

¹¹<https://missaodepaz.com/2015/03/29/policia-chilena-esta-entre-as-melhores-do-mundo-e-e-a-instituicao-de-maior-credibilidade-na-sociedade/>

¹² Em 2015, foram mortas cerca de 3.345 pessoas em intervenções policiais no Brasil, de modo que “as taxas de mortes decorrentes de intervenções policiais em Honduras, a nação mais violenta do mundo proporcionalmente, e da África do Sul são inferiores à taxa brasileira”. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2016)

consideravelmente mais confiáveis para os chilenos do que a polícia militar para os brasileiros.

Gráfico 2. Índice de Confiança da população brasileira e chilena em relação às suas respectivas polícias ostensivas



Fonte: elaboração dos autores. Dados: *Latinobarómetro*.

É de se observar que o nível de eficiência policial em efetivar o Estado de Direito traz repercussões que perpassam essa análise, mas não é ilógico supor que a diferença se dê em razão dos resultados práticos trazidos por essas instituições, em seus respectivos contextos, para seus cidadãos.

Estimar em que medida as instituições de controle social, ora analisadas, estão produzindo os seus efeitos desejados possui impedimentos fáticos que impedem uma análise descritiva mais profunda e um diagnóstico mais preciso acerca dos seus respectivos funcionamentos. Segundo Taylor (2008, p.19), “a carência brutal de dados cria o que é apelidado de “um déficit de diagnóstico,” que permite que as políticas anticrime sejam construídas na base da ideologia, da improvisação e da imitação de experiências externas”. Rocha et al (2014, p.182), por sua vez, argumentam que “a falta de dados dificulta a implementação de políticas públicas eficazes já que o próprio desenho da política depende do conhecimento sistemático da realidade”.

Em que se pese isso, utilizando os dados apontados como lente, é indiscutível o fato de que as instâncias formais de garantia da segurança pública, no contexto chileno, possuem resultados característicos de democracias consolidadas, ao revés do cenário latino-americano e brasileiro. Prova disso é a pontuação atribuída às democracias chilena e brasileira por instituições de análises de dados diferentes.

As instituições apresentadas possuem critérios de qualificação do regime político de forma diferente, mas o que converge em todas é a inclusão do fator “liberdades civis” em suas respectivas análises. De qualquer modo, o que importa aqui é assinalar que, por qualquer que seja o critério, o Brasil possui resultados bem menos satisfatórios de que o Chile.

A *Freedom House* classifica anualmente, desde a década de 1970, os países como livres, parcialmente livres e não-livres, através da avaliação do nível de democratização dos regimes políticos por meio da atribuição de pontuações ao grau de direitos políticos e liberdades civis praticados em determinado país. Os pontos variam de 1 (a melhor pontuação, típica de um país mais livre) a 7 (pior pontuação, típica de um país autoritário). Por fim, gera-se uma pontuação agregada que varia de 0 (a pior pontuação) a 100 (a melhor pontuação).

O Índice de Democracia da *The Economist Intelligence Unit* fornece um nível do estado da democracia em todo o mundo para 165 estados independentes e dois territórios. O Índice de Democracia é baseado em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; o funcionamento do governo; participação política; e cultura política.

O V-DEM institute é uma organização que avalia os níveis de regime político entre mais e menos democráticos no Globo. O score médio calculado por esta instituição é responsável por mensurar e classificar os países de mais de 160 nações. A medida do V-DEM é ordinal e vai de 0 (ditadura plena) a 1 (democracia plena). Em termos de democracia liberal, o V-DEM leva em conta o nível de liberdades civis constitucionalmente protegidas, o nível estado de direito, a independência do judiciário, o controle do executivo e nível da democracia eleitoral de um país.

Tabela 4. Pontuações atribuídas às democracias do Brasil e do Chile referentes ao ano de 2016

Instituições/Países	BRASIL	CHILE
Freedom House (2016)	81	95
The Economist 2016	6,9	7,78
V-DEM (2016)	0,50	0,75

Fonte: elaboração dos autores. **Dados:** Freedom House (2016); The Economist (2016) e V-DEM (2016).

Por meio desses resultados infere-se que a democracia chilena é mais bem qualificada que a brasileira em todos os institutos de pesquisa, o que fortemente sustenta

a ideia de que o pleno exercício da cidadania civil é indispensável à qualidade de um regime democrático, incluindo aí o seu dispositivo eleitoral. Nesse contexto, não faz sentido uma existência puramente nominal de direitos sem instituições estatais que os garantam e representem. Tais “mecanismos constitucionais que caracterizam o Estado de direito têm o objetivo de defender o indivíduo dos abusos do poder” (BOBBIO, 1988, p. 21) fortalecendo a “democraticidade”, assim entendida como atributo do Estado, não só do regime. É a própria manifestação da dimensão horizontal do Estado, em que a efetividade “não é apenas uma questão de legislação, mas também de toda uma vasta e complexa rede de instituições estatais que atuam no sentido de assegurar a efetividade do sistema” (O’DONNELL, 1999, p. 22).

CONCLUSÃO

A experimentação da desconfiança em soluções institucionalizadas para o usufruto pleno de direitos civis básicos e, por consequência lógica, a imprevisibilidade quanto ao funcionamento das instituições públicas corrompe o Estado de Direito e fragiliza o próprio regime político.

Na apresentação deste artigo situou-se como questão o paradoxo representado pela eficiência das instâncias de segurança pública na América Latina, no Chile e no Brasil. A fronteira que delimita os resultados desses dois países alimenta-se por fatores estruturais e operacionais. Estatisticamente, as instituições coercitivas do Chile são mais eficientes que as brasileiras em todos os aspectos: investigativo, judiciário e correccional. Isso, naturalmente, repercute diretamente no controle da criminalidade nos respectivos territórios. Em termos gerais, entre 2012 e 2015, o Chile configura-se como o país latino-americano mais seguro em termos de violência letal, mesmo tendo uma polícia militarizada, assim como a brasileira. No entanto, a forma que se operacionaliza a segurança pública chilena, através da consecução de um Ciclo de Polícia Completo parece guardar relações com a eficiência de suas instituições policiais, ao contrário do caso brasileiro.

É de se ressaltar que, nesse contexto, por mais criativas e bem elaboradas que sejam as políticas públicas, sem instituições de justiça criminal e órgãos policiais bem desenvolvidos e estruturados, seus benefícios não tendem a se prolongar com o passar do tempo. Segundo Lima (2016, p.50), “ganhos com políticas públicas específicas tendem a

perder a força na medida em que não vêm acompanhados de medidas capazes de modificar culturas organizacionais baseadas na defesa do Estado e não da sociedade”, o que reforça o argumento de que é preciso trabalhar, antes de mais nada, a qualidade das instituições percussoras das políticas públicas.

Por fim, pôde-se perceber por meio de todos os institutos de pesquisa utilizados neste estudo, direcionados a aferir a qualidade democrática, que a democracia chilena é mais bem qualificada que a brasileira, o que ratifica o pressuposto inicial de que quando as instituições responsáveis pela segurança pública estão desempenhando seu papel de forma eficiente e efetivando o Estado de Direito, o regime que se estabelece tende a ser mais bem sucedido e quando tais instituições são frágeis e *unaccountables* a tendência é que as democracias liberais recuem para sistemas semidemocráticos (MAINWARING ET AL, 2001; ZAVERUCHA, 2005; NÓBREGA JR., 2010b), semiautoritários (OTTAWAY, 2003) ou plenamente autoritários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. V. E., LISBOA, M. B. *Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997. Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. *A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública.* Sequência (Florianópolis), n. 67, p. 335-356, dez. 2013.

BATELLA, Wagner Barbosa; DINIZ, Alexandre Magno. *Análise espacial dos condicionantes da criminalidade violenta no estado de Minas Gerais.* Sociedade & Natureza, Uberlândia, 22 (1): 151-163, abr. 2010.

BATISTA, Fernando Baqueiro. *Polícia de ciclo completo: um estudo sobre sua implantação no Brasil.* Coronel PMBA Fernando Baqueiro Batista. Rio de Janeiro: ESG, 2012.

BECKER, Gary. *Crime and Punishment: on Economic Approach.* Bureau of Economic Research, 1974.

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política.* Brasília: Editora UNB, 2004.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e Silva. *Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.* R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir *Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos.* Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol.47, n.2, 2004. p.233 – 269.

CHEVIGNY, P., *Definindo o papel da polícia na América Latina.* In. Violência, Injustiça e Democracia. (Orgs.) Guillermo O'Donnell; Paulo Sérgio Pinheiro; Juan Méndez. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 2000.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *Constituição, competição e políticas públicas.* Lua Nova, São Paulo, 65:95-135,2005.

DAHL, Robert. *Poliarquia.* Ed. Usp. 2005

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia.* EDUSP. São Paulo. 2009.

EHRlich, I. *Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation.* The Journal of Political Economy. Vol. 81, 521-565. 1973.

ELSTER, JON. *Peças e Engrenagens das ciências sociais.* Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

FREEMAN, Richard B., *Crime and the Job Market.* NBER Working Paper, nº 4910, pp. 9-44. 1994.

GUJARATI, Damodar; PORTER, Dawn. *Econometria Básica.* Editorial Mac Graw Hill, 2011.

IPEAD. *Políticas Públicas de Prevenção e Redução de Homicídios: A experiência do “Fica Vivo!”, em Belo Horizonte e do Pacto Pela Vida, em Pernambuco.* Belo Horizonte, 2016.

LIMA; Renato Sérgio; BUENO, Bueno; MINGARDI, Guaracy. *Estado, polícias e segurança pública no Brasil.* Revista Direito GV. São Paulo. V. 12 N. 1. 49-85. JAN-ABR 2016

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Classificando regimes políticos na América Latina 1945 – 1999* in Dados, vol. 44. n. 4, pp. 645-687. 2001

MUGGAH, Robert; CARVALHO, Ilona Szabó; ALVARADO, Nathalie; MARMOLEJO, Lina; WANG, Ruddy. *Tornando as cidades mais seguras: Inovações em segurança cidadã na América Latina*. Instituto Igarapé. Banco Intamericano de Desarrollo, 2016.

NOBREGA JR., José Maria; ZAVERUCHA, Jorge and ROCHA, Enivaldo, *Mortes por agressão em Pernambuco e no Brasil: um óbice para a consolidação da democracia*. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2011, vol.19, n.40, pp.43-58. ISSN 1678-9873. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782011000300005>.

NOBREGA JUNIOR, José Maria Pereira da. *A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira*. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.35, pp.119-130. ISSN 0104-4478. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000100008>.

NÓBREGA JR, José Maria P. da, *A Semidemocracia Brasileira: autoritarismo ou democracia?* Sociologias, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010b, p. 74-14.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria P. *Homicídios no Nordeste: dinâmica, relações sociais e desmistificação da violência homicida*. Campina Grande: EDUFCEG, 2012.

NÓBREGA JR., J.M. , *A correlação entre impunidade, violência homicida e democracia na América Latina*. Blog do Cientista Político José Maria Nóbrega. Acesso em 08/05/2018: <http://josemariannobrega.blogspot.com.br/2018/03/a-correlacao-entre-impunidade.html>, Recife, 2018.

O'DONNELL, Guillermo. *Teoria Democrática e Política Comparada*. Dados, v. 42, n 4. Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, Adriano (2007), *Tráfico de Drogas e Crime Organizado*. Peças e Mecanismos. Juruá Editora. Curitiba.

OTTAWAY, M., *Democracy Challenged*. The rise of the semi-authoritarianism. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

RESENDE, João Paulo; ANDRADE, Mônica Viegas. *Crime Social, Castigo Social: Desigualdade de Renda e Taxas de Criminalidade nos Grandes Municípios Brasileiros*. Est. Econ., são Paulo, v. 41, n. 1, P. 173-195, Janeiro-Março, 2011.

ROCHA, Alexandre Pereira da. *A Gramática das Polícias Militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos*. 2013. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota; RATTON, José Luiz; MENEZES, Tatiane Almeida; MONEIRO, Circe. *Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o Caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco*. Anais do XLI Encontro Nacional de Economia [Anais da 41ª reunião Brasileiro de Economia, 2014.

TAYLOR, Matthew M. *Criminalidade e a Reforma do Judiciário na América Latina*. Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina. 2008.

VIAPIANA, Luiz Tadeu. *Economia do crime. Uma explicação para a formação do criminoso*. Editora Age Ltda. Porto Alegre, 2006.

WEBER, Max (1999) *Economia e Sociedade*, Cap. IX. Sociologia da Dominação, Seção 8 – A Instituição Estatal Racional e os Modernos Partidos Políticos e Parlamentos (Sociologia do Estado), Editora UNB, Brasília-DF, pp. 517-568.

ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia civil de Pernambuco: O Desafio da Reforma*. 2ª edição. Recife: Ed.Universitária da UFPE, 2004.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia*. Entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Sites Utilizados

V-DEM: <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/brazil>

The Economist: <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>

Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?view=chart>

World Project Justice: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>

World Prison Brief: <http://www.prisonstudies.org>

Latinobarômetro: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>