



Vol. 1, N° 2

2012

REPOL *Revista Estudos de Política*



REVISTA ESTUDOS DE POLÍTICA

Universidade Federal de Campina Grande - Centro de Humanidades

Unidade Acadêmica de Ciências Sociais

Rua: Aprígio Veloso, 882 – Bodocongó - 58.429-900

Campina Grande – PB – 55-83-2101-1210.

E-mail: repol@ufcg.edu.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

Reitor

José Edilson Amorim

Vice-Reitor

Vicemário Simões

CENTRO DE HUMANIDADES

Diretor

Luciênio de Macêdo Teixeira

Vice-diretor

Alarcon Agra do Ó

UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Coordenador Administrativo

Clóvis Alberto Vieira de Melo

Coordenador do Curso de Bacharelado em Ciências Sociais

Vanderlan Francisco da Silva

Coordenador do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais

Ronaldo Sales Júnior

Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Ramonildes Alves Gomes

REVISTA ESTUDOS DE POLÍTICA

Universidade Federal de Campina Grande - Centro de Humanidades - Unidade
Acadêmica de Ciências Sociais - Rua: Aprígio Veloso, 882 – Bodocongó - 58.429-900–
Campina Grande – PB – 55-83-2101-1210.

E-mail: repol@ufcg.edu.br

CORPO EDITORIAL

EDITOR

Clóvis Alberto Vieira Melo (UFCEG)

EQUIPE EDITORIAL

Clóvis Alberto Vieira Melo (UFCEG)

Fabio Fernando Freitas (UFCEG)

Fábio Ribeiro Machado (UFCEG)

Gonzalo Adrián Rojas (UFCEG)

José Maria Nóbrega Jr. (UFCEG)

Saulo Santos Souza (Neppu UFPE)

Severino José Lima (UFCEG)

CONSELHO EDITORIAL

Anthony W Pereira, Instituto Brasil King's College Londres, Reino Unido

Clóvis Alberto Vieira Melo, UFCEG, Brasil

Fabio Fernando Freitas, UFCEG, Brasil

Fábio Ribeiro Machado, UFCEG, Brasil

Gláucio Ary Dillon Soares, UERJ, Brasil

Gonzalo Adrián Rojas, UFCEG, Brasil

Jorge Zaverucha, UFPE, Brasil

José Maria Nóbrega Jr., UFCEG, Brasil

Marcelo de Almeida Medeiros, UFPE, Brasil

Maria Sousa Braga, UFSC, Brasil

Ricardo Borges Gama Neto, UFPE, Brasil

Saulo Santos Souza, Neppu UFPE, Brasil

Severino José Lima, UFCEG, Brasil

Vicente Palermo, Conicet Argentina, Argentina

Washington Luis Bonfim, UFPI, Brasil

REVISORES

Português

Mônica Martins Negreiros (UFCEG)

Nadege Silva Dantas (UFCEG)A

Apresentação

É com satisfação que apresentamos o Dossiê sobre Segurança Pública nesta segunda edição da REPOL. Os textos foram selecionados por esmerado trabalho de análise de especialistas da área dos estudos de Segurança Pública e da Criminalidade e mostra-se como importante contribuição para o debate em torno de assuntos desta área que estão na ordem do dia em Ciência Política e para gestores públicos.

A democracia brasileira passa por importantes desafios em seu aparato de justiça criminal – na verdade o próprio estado de direito no país se mostra fragilizado em sua capacidade de controle social e político –, portanto, é necessário que a Ciência Política, e os cientistas políticos, se debrucem sobre este tema, descobrindo padrões e mostrando caminhos que possam dirimir os graves conflitos sociais gerados na lacuna deixada pelo estado na área da Segurança Pública.

Nesta publicação temos quatro trabalhos, a nível nacional e internacional, que discutem temas relevantes para a discussão das políticas públicas em segurança. Temas sobre as novas agendas das políticas públicas em segurança no Brasil; sobre a relação civil-militar na agenda da segurança pública no Brasil; sobre as iniciativas federais nesta nova agenda da política pública de segurança no Estado de São Paulo; e as iniciativas municipais de segurança em Minas Gerais, são destacados neste Dossiê.

O primeiro artigo de autoria de Luís Antônio Francisco de Souza contribui para a discussão dos desafios que as novas agendas da segurança impõem aos gestores da pasta no Brasil. Intitulado “Política de Segurança no Brasil: Desafio diante das novas agendas”, o trabalho versa sobre as mudanças de rumo das políticas públicas na conjuntura específica da democracia brasileira. O desgaste do modelo burocrático e a introdução dos novos mecanismos de gestão são trabalhados numa perspectiva analítica que utiliza a metodologia da revisão da literatura clássica e contemporânea. O autor demonstra a necessidade de se implementar um modelo de segurança pública voltado para a eficácia e a eficiência das instituições do aparato de justiça criminal, sobretudo das polícias. Também aguça sua visão crítica ao verificar como o novo modelo de gestão encontra-se numa realidade paradoxal, onde o legado autoritário, o racismo e a violência institucional convivem com a necessidade de garantias de direitos de cidadania que, por vezes, são violados no país.

O artigo de Christophe Harig segue o caminho da análise das relações civil-militares no Brasil democrático. A contribuição segue no seu original em inglês, com o título “*The Armed Forces as Security Agency and The Civil-Military Relationship in Brazil*”. O artigo tem como objetivo principal avaliar o desenvolvimento da supremacia civil sobre os militares desde a transição democrática. Embora tenha havido arrefecimento de suas prerrogativas políticas, as Forças Armadas mantêm razoável força política, sobretudo no que diz respeito à segurança pública. O trabalho segue uma metodologia de revisão bibliográfica internacional sobre a temática das relações civil-militares, destacando importantes autores clássicos e contemporâneos.

O artigo de Thaís Battibugli objetivou analisar as influências da nova agenda para a segurança pública do governo federal nas políticas públicas setoriais em São Paulo. Intitulado “A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista”, o trabalho recorreu a farto aparato documental e de análise bibliográfica para analisar as políticas públicas criadas em torno do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e como tais políticas em pouco influenciaram as políticas

setoriais na área da segurança pública no governo paulista e nos diversos municípios paulistanos.

O quarto e último artigo do Dossiê foi escrito pelas pesquisadoras Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Luiza Meira Bastos. Intitulado “Algumas notas sobre Segurança Pública e municípios: uma análise do caso de Minas Gerais”. Relaciona os gastos públicos sociais em vários setores sociais, com destaque à segurança pública, a nível municipal, em Minas Gerais. Apesar do papel principal na área da segurança pública ser do ente estadual, os fenômenos sociais da violência e da criminalidade são sentidos expressivamente em nível municipal. Isto faz pressão em torno da gestão municipal. Dessa forma, o artigo indaga como o poder local tem gerido a segurança pública. O trabalho é um estudo aplicado que avalia o desempenho dos municípios mineiros em algumas áreas sociais, com destaque à segurança pública.

Em síntese, temos alguns importantes elementos de discussão sobre o papel da segurança pública na condução do efetivo estado democrático de direito no Brasil. Como alguns títulos destacam neste Dossiê, são desafios importantes para os gestores da segurança que, com os vários gargalos institucionais encontrados, mostram-se como fundamentais para a superação dos drásticos problemas enfrentados pelas gestões estaduais e municipais para o controle social da criminalidade e da violência.

José Maria Nóbrega Jr.
Editor do Dossiê Políticas Públicas em Segurança

Revista Estudos de Política

Vol. 1, N° 2

2012

REPOL



SUMÁRIO

Dossiê: Políticas Públicas em Segurança

Políticas de Segurança no Brasil: Desafios Diante das Novas Agendas.....9

Luís Antônio Francisco de Souza

The Armed Forces as Security Agency And the Civil-Military Relationship in Brazil30

Christoph Harig

A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista 50

Thaís Battibugli

Algumas Notas Sobre Segurança Pública e Municípios: Uma Análise do Caso de Minas Gerais Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro.....74

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Luiza Meira Bastos

Artigos

Conceptualizing Political Corruption In a Democracy: A Contested Domain..... 90

Pawan Kumar

OUTSIDERS E REGIMES DEMOCRÁTICOS: Os casos do Brasil, Peru e Venezuela 115

Jose Alexandre Silva Júnior, Dalson Britto Figueiredo Filho, Enivaldo Carvalho Rocha e

Ranulfo Paranhos

Análise Cognitiva da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)..... 143

Caroline Rangel Travassos Burity

Políticas de Segurança no Brasil: Desafios Diante das Novas Agendas¹

Luís Antônio Francisco de Souza

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", campus de Marília

1 INTRODUÇÃO

O Brasil passou por várias reformas, nas duas últimas décadas. Elas tiveram como escopo a eliminação gradual do chamado entulho autoritário e a implantação dos instrumentos do sistema democrático, baseado no reconhecimento da cidadania e da justiça. No entanto, ainda hoje se avalia a extensão e os efeitos dessas reformas, sobretudo, diante do quadro da ampliação da busca popular por justiça e cidadania. No período, as instituições policiais foram submetidas a um processo de mudanças que refletiu tanto a consciência de que a democracia exige uma polícia eficiente e, ao mesmo tempo, respeitadora de direitos, quanto às necessidades e pressões sociais por ações mais firmes diante da sensação de crescimento da criminalidade, sobretudo, urbana.²

As reformas seguiram o caminho da profissionalização, do aumento de efetivo, da modernização dos equipamentos policiais, do fechamento de xadrezes, da transferência do poder para as autoridades civis. Mas também percorrem caminhos mais complexos na direção, por exemplo, da implantação de mecanismos de controle do uso da força, a mudança nos cursos de formação, com a introdução de disciplinas de Direitos Humanos e na maior visibilidade das ações policiais cotidianas. A agenda dos problemas e soluções está se ampliando, demandando da

¹ Versão ampliada deste artigo foi apresentada no GT38 do 35º Encontro Anual da ANPOCS e no XV Congresso Brasileiro da SBS. Os autor agradece à mestre Débora Cristiane de Almeida Borges pela pesquisa sobre políticas públicas. Somos gratos também aos pareceristas da Revista Estudos de Política por seus comentários que ajudaram a tornar o trabalho mais inteligível. Contudo, os erros, falhas e/ou omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

² Sigo neste artigo as caracterizações da formação do Estado nacional moderno presentes nas descrições de Max Weber (1984); Norbert Elias (1993); Giddens (2001); Tilly (1996). Os argumentos estão sintetizados em Luiz Carlos Bresser Pereira (2001) e em Luiz Flávio Saporì (2007). E podem ser resumidos da seguinte forma: estatização do poder, monopólio do uso da força e dos meios de justiça, racionalização do direito, monismo jurídico, burocratização da máquina pública, especialização da prestação de serviços coletivos, meritocracia e isolamento institucional.

academia um número razoável de pesquisas e de investigação para compreender a resistência à mudança e os novos paradigmas que definem a área da segurança pública.³

Pensar as políticas públicas na área da segurança requer a ampliação dos focos do debate, incorporando a discussão sobre o tema já acumulada em outras áreas das Ciências Humanas, em que o conhecimento sobre os processos políticos e institucionais está mais avançado. Significa também pensar num novo pacto social em que as demandas populares por justiça e por segurança sejam conciliadas com as escolhas históricas da sociedade brasileira em prol da vinculação entre desenvolvimento, justiça e equidade. (RUEDIGER; RICCIO, 2005, p. 19).

Pretende-se fazer um balanço das discussões em torno das políticas públicas, de forma geral, e de segurança, de forma particular. Pretende-se fazer um esforço de abstração das questões concretas presentes na bibliografia especializada em segurança pública, que já é considerável no Brasil. Estas questões giram, basicamente, em torno da persistência do modelo burocrático, do legado autoritário, dos paradoxos da cidadania, do racismo, da ineficiência policial no combate ao crime organizado e da letalidade policial.⁴

2 DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição de política pública assume diversas concepções que variam de acordo com o contexto das áreas e dos setores políticos específicos a que se refere. Talvez, uma explicação para falta de definição ocorra porque, usualmente, a análise de políticas públicas tem como base o estudo de caso, e, nesse sentido, os estudiosos acabam por se referir à conceituação que cabe à sua temática. Outra explicação pode se referir ao fato de que a literatura especializada não se interessa

³ Neste sentido, as pesquisas apontam “para essa paradoxal história da cidadania e dos direitos no Brasil, na qual a precária e recente consolidação da democracia política não se faz acompanhar da expansão dos direitos de cidadania para o conjunto da população. Esses dilemas são agravados, portanto, no quadro mais amplo da democracia brasileira, pela persistência de um autoritarismo social em suas diferentes manifestações: isolamento, segregação, preconceito, carência de direitos, injustiças sociais, opressão, agressões às liberdades civis e públicas – violações de direitos humanos.” Cf. ALVAREZ, Marcos César, Fernando Salla e Luís Antônio F. Souza. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. Justiça e História. Vol. 4 (08). 2004. P. 195.

⁴ Evidentemente, alguns autores têm demonstrado foco mais ampliado para a discussão do problema: “Um dos itens mais importantes dessa agenda é o monopólio estatal da força. Com os problemas crescentes da criminalidade, em especial a organizada, essa é uma questão a ser discutida pelos setores mais representativos do país. À parte as reações de pânico, a segurança pública deve ser debatida não apenas a partir da existência de um sistema de leis, mas levando em conta as políticas públicas para o setor como vetor básico para o desenvolvimento.” Cf. RUEDIGER, Marco Aurélio; Vicente Riccio. “O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV. 2005: p. 26.

pela conceituação de política pública no sentido estrito, uma vez que, geralmente, os estudos são motivados por interesses teóricos em outros fenômenos como o investimento estatal, o gasto social, a emancipação, a cidadania etc (SOUZA, 2003).

Essa fragmentação organizacional e temática do campo das políticas públicas foi referida por Melo (1999) como um obstáculo ao acúmulo de conhecimento sobre questões analíticas comuns ao conjunto das políticas. Na tentativa de sintetizar os estudos sobre a análise de políticas públicas no Brasil, o autor ressaltou a influência da tradição intelectual anglo-saxônica e, mais especificamente, a norte-americana, na qual a análise de políticas públicas é entendida como a análise do Estado em ação ou *policy making*.

A área temática recoberta pelo que se passou a denominar de políticas públicas abrange um conjunto bastante heterogêneo de contribuições. Esse conjunto pode ser algo arbitrariamente desagregado em três subconjuntos de trabalhos. O *primeiro subconjunto* toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro, em termos de seus traços constitutivos, para investigar uma política específica. O *segundo subconjunto* de trabalhos engloba trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise das problemáticas internas às próprias áreas setoriais. O *terceiro subconjunto* consiste nas análises de avaliação de políticas (MELO, 1999, p. 66).

De fato, o campo das políticas públicas é extenso e, por isso, exige um contexto multidisciplinar em seu processo de análise. Afora os prós e os contras subjacentes à construção de saberes especializados sobre as políticas públicas, cada disciplina científica constrói um aspecto particular desse espaço epistêmico.

Na tentativa de estabelecer uma definição para o conceito de políticas públicas tomamos como referencial a explicação de Guilhon (1995), na medida em que assume essa característica multidisciplinar ao inter-relacionar a dinâmica da sociedade, o processo político decisório e as ações técnico-administrativas.

Dessa forma, verifica-se que as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado, traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não-decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da Política, encontrando sua determinação e seu limite em processos econômicos engendrado em uma realidade específica. Em síntese, as políticas públicas se organizam a partir da explicação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente (GUILHON, 1995, p. 105).

É possível identificar a partir desta definição conceitual três modelos de análise, como resume Celina Souza (2003, p. 17):

Precisamos adentrar no que se chama de análise *bottom-up*. Sua importância cresceu a partir dos anos de 1980 com a pesquisa realizada por Michael Lipsky (1980), que chamou a atenção para o fato de que os modelos de análise em políticas públicas eram excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política. Sem desprezar o uso de modelos *top-down* de análise, as pesquisas passaram a usar, também, análises *bottom-up*, que partem de três premissas: a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a

análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação. Modelos de análise *bottom-up* podem ser passíveis de crítica quanto à sua capacidade explicativa, mas, por não ignorarem a complexidade de uma política, precisam ser mais testados entre nós. Além disso, ao assumir a complexidade da política pública como algo a ser explicado, em especial a sua implementação, esse tipo de pesquisa tem dificuldades para conviver com a busca recorrente do *mainstream* das Ciências Sociais, qual seja, a de se fixar na simplicidade analítica e na elegância dos modelos explicativos.

O outro modelo de análise, que de forma nenhuma exclui os anteriores, é o ciclo vital das políticas públicas. O ciclo vital das políticas públicas articula as várias fases ou etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, formulação, implementação e avaliação.⁵ O modelo do ciclo das políticas públicas permite ao analista compreender as diferentes etapas das políticas públicas e mostrar que há condicionantes específicos em cada uma destas etapas e, portanto, não é possível pensar as políticas de forma genérica, considerando apenas os formuladores ou os destinatários das mesmas. Por isso, que os analistas têm procurado conceber o ciclo em conjunto com o modelo das arenas sociais em que a política pública é vista como iniciativa de determinados grupos de atores que fazem o convencimento do sistema político quanto à importância ou necessidade de determinada ação pública.

É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública. (SOUZA, 2006, p. 32).

Para tanto, primeiramente, é necessário estabelecer uma diferenciação entre política e políticas públicas, pois essa explicação é fundamental para compreendermos a questão dos interesses na formulação das políticas públicas. É necessário considerar que as ações políticas envolvem os interesses de diversos atores: atores públicos (políticos, parlamentares, burocratas,

⁵ Para uma análise dos estudos sobre políticas públicas ver Ana Luiza Viana “Abordagens metodológicas em políticas públicas” Revista de Administração Pública, v. 30, n.2, mar./abr. 1996. “Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. [...] Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias n° 16. Junho/dezembro 2006, p. 26.

tecnocratas), atores privados (empresários, trabalhadores, sindicatos, associações etc.), agentes internacionais (ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, FMI), ou ainda, de formadores de opinião (mídia, artistas, jornalistas, pesquisadores etc.). É fundamental compreender o papel que a política desempenha no tocante ao processo decisório, considerando, principalmente, as duas dimensões políticas do processo de constituição das ações públicas: a agenda governamental e a arena decisória.

A agenda governamental implica os objetivos e os agentes de conflito. Neste sentido, trata-se da esfera política enquanto tarefa assumida pelo Estado Moderno, com destaque para o papel de mediador e redutor de conflitos. A política, neste sentido, é campo de embates entre os interesses econômicos inerentes ao processo produtivo e as demandas apresentadas pelos cidadãos, ou mais especificamente, entre os objetivos de acumulação e a satisfação das necessidades sociais básicas (FARIAS, 1997, p. 15). Capella (2006) apresenta dois modelos teóricos que se voltam para a análise do processo de formação da agenda de políticas governamentais: o modelo de múltiplos fluxos, *Multiple Streams Model*, desenvolvido por John Kingdon (1995)⁶ e o modelo de Equilíbrio Pontuado, *Punctuated Equilibrium Model*, de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).⁷

A arena decisória, por sua vez, refere-se ao sistema político e ao modo como a estrutura institucional do Estado contempla essas funções sociais, e implica ainda na constituição do conjunto de órgãos públicos, autarquias, ministérios competentes em cada setor, além dos processos de financiamento e gestão.

Os objetos de decisão do poder político compõem *arenas decisórias* que, de acordo com a noção clássica de Lowi, dividem-se conceitualmente em três tipos: regulatória, distributiva e redistributiva. A arena regulatória trata da limitação ou concessão de atividades, como a privatização ou concessão direta de serviços públicos, por exemplo. A arena distributiva trata de estimular ou desestimular setores e atividades já existentes e regulamentadas, como é o caso da concessão de subsídios. A arena redistributiva intervém na estrutura econômica da sociedade criando mecanismos que diminuam as desigualdades sociais (FERNANDES, 2007, p. 3).

⁶ John Kingdon tenta determinar porque algumas agendas tornam-se proeminentes e outras são negligenciadas, identificando três fluxos que percorrem o sistema decisório: problemas, políticas públicas e política. Cada um destes fluxos é conceituado de forma independente, seguindo dinâmicas e regras próprias, mas que em algum momento, os fluxos são incorporados por *policy entrepreneurs*. A combinação destes três fluxos num único pacote aumenta dramaticamente as chances de que um tema receberá atenção especial dos *policymakers*. As escolhas são determinadas não pelo valor de cada um dos fluxos, mas da conjunção dos três na definição das agendas políticas.

⁷ Os autores inspiraram-se na teoria evolucionária de Niles Eldredge e de Stephen Jay Gould que procura explicar discontinuidades nos registros fósseis. Basicamente, a evolução ocorre em períodos de rápidas mudanças alternando com os períodos de relativa estabilidade. O surgimento de novas linhagens de espécies é um processo separado do processo gradual da evolução. Neste sentido, as políticas públicas são caracterizadas por períodos longos de rotina e acomodações, *stasis*, e por períodos curtos de transformações radicais, *punctuations*.

Submetida à agenda e à arena decisória está a administração pública, que faz com que as políticas públicas assumam a característica de recursos técnico-administrativos empreendidos pelo Estado para a consecução dos seus objetivos. Em outras palavras, a mera administração racional dos interesses sociais gerais. No entanto, é importante ressaltar que não podemos resumir a distinção entre política e políticas públicas utilizando a polaridade típica política x administração. Conforme argumenta Reis (1988), a interação entre essas duas esferas é um imperativo constante para a elaboração de políticas públicas, na medida em que ambos são ativos articuladores de interesses, ou ainda, porque conveniências políticas conjunturais sugerem alianças e coalizões que cruzam as linhas demarcatórias entre administração e poder político.

A atuação dos políticos supre, em certo sentido, as limitações inerentes à administração já que o balizamento de suas ações é dado por critérios que permitem um relativo relaxamento dos constrangimentos impostos por um dado equilíbrio de forças políticas. Em síntese, depreende-se da argumentação desenvolvida que a tipificação de papéis, na cúpula dos sistemas políticos, persiste relevante para se entender o processo de *policy making*, apesar da crescente convergência entre os tipos. Nesse sentido, idealmente, burocratas asseguram estabilidade e políticos garantem inovação, criatividade à formulação de políticas públicas. Conjunturas particulares podem, eventualmente, tornar uns ou outros mais proeminentes, mas a diversidade de estilos é persistente e vantajosa (REIS, 1988, p. 3).

Analisemos agora a formulação das políticas públicas, etapa que ainda se caracteriza como um espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder, visto que expressam a alocação imperativa de valores. Tradicionalmente são tidas como referências principais: a natureza e dimensão da política pública, que correspondem à esfera de poder à qual estão vinculadas: União, Estados ou Municípios ou ainda, à articulação entre essas três esferas.

Na etapa de formulação estão os critérios que definem o tipo de política: *política social*, que se subdivide em: educação, saúde, segurança, cultura, transportes, habitação, crianças e adolescentes; *política econômica* do tipo fiscal, comercial, internacional no tocante a impostos, subsídios etc.; *política estrutural* referente à indústria, agricultura, reforma-agrária, meio ambiente; ou *políticas compensatórias, reparadoras e redistributivas* como combate à seca, bolsa-família, cotas nas universidades etc.

O processo de formulação é regido por critérios de legalidade, publicidade, impessoalidade, responsabilidade e eficiência, pois, conforme demonstra Giovanni (2009), as políticas públicas não são a única forma de ação pública, pois existem formas políticas concorrentes, ou até mesmo coexistentes, como o corporativismo, o mandonismo local, o coronelismo e o populismo. Quanto à fase da implementação, temos um complexo sistema de agências administrativas que definem desde a gestão, financiamento, metas e objetivos, a clientela a ser focalizada, além da operacionalização

da política pública propriamente dita. Dentre os instrumentos utilizados nessa etapa temos as normas jurídicas, os recursos institucionais, humanos, físicos e financeiros, os órgãos de participação da sociedade civil, os conselhos que atuam no controle social, os gestores e assistentes sociais.

Até este momento da análise, a ideia de ciclo vital das políticas públicas permite mostrar os diferentes condicionantes destas políticas em qualquer área de atuação do poder público em sua relação com as demais arenas concorrentes ou concomitantes que descrevem interesses sociais legitimadores. Nesta direção, vários fatores intervenientes nas políticas públicas mostram que entre a formulação e a implementação podem ocorrer fissuras, alterações e interpolações que não estavam previstas no momento da definição de agendas. O processo legislativo, as reuniões técnicas, a fase orçamentária, os jogos de interesse, a cobertura midiática, as pressões de grupos de interesse, os mecanismos legítimos e não-legítimos de veto criam um *campo problemático* de condições a transformar a *ratio* originalmente definida nas demandas sociais por equidade em *irracionalidades* administrativas, burocráticas e valorativas.

3 AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Completando o ciclo das políticas públicas temos o problema da avaliação. É hoje lugar comum nos debates sobre políticas públicas a relação próxima entre eficiência, avaliação e responsabilização, pois “não há eficiência sem controle e não há controle sem transparência, já que não há controle sem amplo acesso ao conhecimento que propicie o exercício de um olhar crítico (NASCIMENTO, 2008, p. 198).

São diferentes momentos de avaliação das políticas públicas. Se durante a fase de formulação, são caracterizadas como avaliação do processo decisório, de custo-benefício e de custo-efetividade. Se durante e/ou após a fase de implementação, temos a avaliação de processo e a avaliação de impacto que verifica o efeito dos resultados. Ainda encontra-se na fase de avaliação o processo de monitoramento de políticas públicas que tem como objetivo fiscalizar, desde a atividade gerencial, até a consecução dos trabalhos. Cabe destacar que a avaliação de políticas públicas tem a principal função de retratar o diagnóstico atual de determinada política, além de projetar uma determinada realidade nova. Para isso, a avaliação busca atribuir valores de eficiência, eficácia e efetividade às políticas públicas.

A análise de política possibilita compreender o processo no qual essa é proposta, seus objetivos, metas, além de possibilitar a visualização crítica acerca dos interesses e jogos de poder nela implicados. A partir dessa proposição teórica pode-se desenhar a concepção e implantação da política, permitindo, não apenas a explicitação de determinantes invisibilizados, mas ainda a pontuação de alguns estrangulamentos e

dificuldades, contribuindo, significativamente, para a reformulação de novas intervenções (SAMPAIO; ARAUJO JR, 2006, p. 345).

Diversos problemas ocorrem na fase de avaliação das políticas públicas. O instrumento analítico das políticas, baseado em indicadores e variáveis, geralmente foi elaborado por instituições governamentais, como é o caso da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (FUNDAÇÃO), em São Paulo, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou ainda da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Dessa forma, a tentativa de estabelecer um quadro conceitual para a avaliação das políticas públicas exige uma análise exaustiva dos dados técnicos, os quais evidentemente não falam por si, posto que suas causas e inter-relações, além das razões econômicas e políticas que embasaram esses dados não estão dadas. Nesse sentido, Carvalho (2003) também observa que existe uma fragilidade nos critérios utilizados para o registro e armazenamento dos dados dos programas públicos.⁸

Entretanto, temos que ressaltar um importante avanço na temática das políticas públicas, com a criação de fóruns e instrumentos que permitiram a disponibilização informatizada de periódicos nacionais (via portal scielo) e internacionais (via portal da Capes), ainda que não exista um periódico específico que abrigue a produção da área. Na avaliação das políticas de combate à pobreza, de controle de doenças epidêmicas, de controle da saúde infantil e da educação, veem-se importantes avanços nos últimos anos (NERI, 2008; MOEHLECKE, 2009; MOREIRA NETO, 2008).

Outra característica que devemos valorizar na dinâmica de avaliação é a incorporação de mecanismos de *accountability*, que segundo Sacramento (2005) é tratado na literatura portuguesa como responsabilização e se aplica às discussões sobre a eficiência da ação governamental e da democracia. Assim, *accountability* é uma das características do sistema político que nos regimes democráticos se impõe ao administrador público, não só no que diz respeito à imposição, pelo sistema, em caráter continuado, de visibilidade e transparência nos atos do governo, como também à responsabilização dos governantes, inclusive com a possibilidade de sanções, pelos governados.

Sacramento (2005) indica que a literatura qualifica os mecanismos brasileiros de *accountability* como deficientes. Tal deficiência remete à formação de governos de coalizão, aos poderes

⁸ E é preciso lembrar sempre que a noção de políticas públicas é nova no país. Apenas a partir da década de 1980 que a área de políticas públicas foi incorporada à grade curricular das universidades brasileiras, com destaque para a contribuição dos centros de pesquisas como o da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), através do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), e da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), através do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas e da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

legislativos e de agenda concedidos ao Executivo, às características do sistema eleitoral e ao padrão de relacionamento Estado/Sociedade, evidenciado na relação tutor/tutelado. Entretanto, algumas iniciativas são apontadas pela autora como fatores de mudança de *accountability* no Brasil, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a fiscalização pelo Poder Judiciário, o Ministério Público e da Corregedoria Geral da União, a disponibilização pública de informações sobre o planejamento, a implementação e avaliação de programas e políticas públicas, na esfera orçamentária, principalmente. Ainda acrescenta-se o papel das ouvidorias no sentido de instruir e responsabilizar quanto aos representantes públicos.⁹

No âmbito do planejamento, o Plano Plurianual (PPA) estabelece os programas e ações do governo num período de quatro anos. A LDO estabelece as prioridades, as metas e as premissas básicas do orçamento anual, enquanto a LOA trata efetivamente do exercício financeiro anual em questão. Quanto à transparência, é um recurso que cria uma série de relatórios e demonstrativos que visam comparar o planejado com o executado. Além da ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público, incentiva-se a participação popular em fóruns e audiências públicas. Na questão do controle, prima-se pela avaliação da prestação de contas por meio dos Tribunais de Contas, além, é claro, do controle popular que ainda necessita ser melhor ativado. Quanto à responsabilização, são asseguradas pelas sanções institucionais e pessoais. Para tanto, foi instituída a Lei 10.028/00 de 19.10.00, a Lei do Crime Fiscal.¹⁰

A análise de políticas públicas é um instrumento de gestão da esfera pública que necessita de avaliação crítica e de participação política efetiva. Nesse sentido, a iniciativa de avaliação através do desenvolvimento de “boas práticas” que ocorreu por conta da falta de instrumentos e indicadores para o estudo da gestão pública brasileira é a verdadeira forma de participação democrática da sociedade civil.

Uma política pública tem que ter legitimidade, amparo legal, caráter imperativo, isto é, impõe-se à sociedade, concretiza direitos e, em decorrência, precisa de um espaço institucional para que se possa reclamar direitos não garantidos. Envolve uma autoridade pública, mas não se reduz a estatal, porque, embora o Estado seja o responsável, em geral,

⁹ Mecanismos de *accountability* ainda são frágeis no Brasil, que apresenta longa tradição patrimonial, burocrática e autoritária na formação do Estado e em sua relação com a sociedade: “no plano político, transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da sociedade senhorial para a sociedade pós-industrial. E Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático e a sociedade capitalista, que nesses três planos tiveram longa vida na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas, mas permanece subdesenvolvido; que se moderniza, mas permanece atrasado porque dual e injusto” (PEREIRA, p. 225, 2001).

¹⁰ “[...] é também importante que o quadro de referência para as decisões orçamentárias anuais se estabeleça com base em um amplo processo participativo envolvendo a sociedade e os agentes públicos. Nesse processo, a explicitação dos propósitos das políticas públicas, de suas dificuldades e limitações deverá servir de clara sinalização para a implementação das ações, inibindo desvios quanto aos resultados a serem alcançados” (CUNHA; REZENDE, p. 67, 2005).

por sua formulação, implantação e financiamento, tanto este quanto a sociedade são responsáveis pelo processo que definirá os rumos do seu desenvolvimento e alcance (TANEZINI, 2004, p. 18).

A sociedade deve assumir sua parcela na esfera das políticas públicas, ao mesmo tempo em que, conforme destacou Spink (2005), urge a criação de indicadores de avaliação e de uma base independente de dados estatísticos socialmente adequados para uma efetiva mudança nas formas tradicionais de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Para concluir esta parte do artigo, é importante lembrar que a análise de políticas públicas é, ainda e em grande parte, análise do governo em ação, produzindo efeitos sobre o mundo social e efetuando política. Portanto,

a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é muito clara. Estudos baseados, por exemplo, no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição de agenda (*agenda setting*), podem ser muito promissores para a compreensão da política pública, assim como modelos construídos com base na teoria das elites, como o das redes sociais (SOUZA, 2003, p. 18).

4 PENSAR A SEGURANÇA A PARTIR DE UM NOVO ÂNGULO?

Retomando o processo histórico, durante a redemocratização do Brasil, a expectativa girava em torno da mudança na segurança pública e na prestação dos serviços de segurança à população. Nos últimos anos, vimos emergir novas políticas públicas que procuravam articular participação popular, policiamento comunitário, profissionalização policial e informatização de delegacias. Porém, tais iniciativas não tiveram repercussão na imprensa escrita e a realidade do cotidiano e da burocracia policiais tem se mostrado, por enquanto, imune às mudanças. Foram sendo desenvolvidas sem um fio condutor e sem uma análise de conjuntura. Embora a produção acadêmica em políticas de segurança pública tenha aumentado significativamente desde então, pouco tem sido produzido no sentido de um balanço mais geral destas iniciativas (ADORNO, 1998; 2003; SAPORI, 2007).¹¹

Uma das dificuldades reside no fato concreto de que a administração pública continua considerando a questão do crime e da criminalidade sob o ponto de vista da legislação penal, da

¹¹ Conceitos muitos usados neste artigo giram em torno da questão da participação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas. Cada vez mais, os artigos apontam a necessidade da participação não ser restrita aos processos tradicionais de legitimação da arena político-partidária, mas em todas as fases do ciclo das políticas. São várias as experiências que podem ser levadas em conta nessa direção, conforme aponta Marques (2000). Outro conceito que gravita em torno destas discussões é o de capital social. Para uma apresentação das discussões em torno do mesmo veja Dias Neto (2005).

ampliação de prisões e do número de presídios, do aumento do efetivo policial. Ou seja, para a administração, políticas públicas são reduzidas à função pública ordinária, problemas de gestão burocrática. Isto não apenas cria obstáculos a uma revisão dos pressupostos da ação do Estado neste setor, como também acaba estimulando a visão tradicional segundo a qual os crimes, particularmente aqueles contra o patrimônio (roubos, roubos de cargas e sequestros) são prioridade nas atuais administrações. Assim, a segurança não discute o padrão de destinação de recursos para outras atividades nem o modelo de atuação em vigor, fazendo com que as áreas periféricas das cidades e o número significativo de homicídios e/ou mortes violentas não sejam priorizados.¹²

Se a sociedade brasileira progride no processo democrático, mesmo que de forma parcimoniosa, e também na provisão de diversos bens coletivos atinentes à saúde, à educação e ao trabalho, o mesmo não se dá no caso da ordem pública. Ao contrário, as últimas décadas de democracia assistiram a uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência (SAPORI, 2007, p. 98).

E mais, segurança pública é um conceito escorregadio e seletivo que, historicamente, é construído em torno de duas proposições fundamentais: “A primeira está vinculada à fusão entre as ideias de segurança e criminalidade, mais precisamente à ‘criminalidade de rua’, os crimes contra o patrimônio, contra a vida e o consumo e o comércio de entorpecentes, alvos preferenciais do sistema de justiça penal. A segunda proposição decorre da simbiose entre os projetos de ‘segurança dos cidadãos’ e ‘segurança do Estado’ (DIAS NETO, 2005, p. 73)”, considerando, sobretudo no Brasil, que a segurança do Estado é modelo ainda vigente.

Além disso, em termos de políticas públicas, devem ser considerados os dados das pesquisas que apontam para a persistência de práticas discriminatórias da segurança, denotada pela grande proporção de negros e pobres presentes nas delegacias, detenções e prisões, e nas estatísticas sobre letalidade nas ações da polícia.

Em outros termos, as políticas de segurança pública, no Brasil, continuam impermeáveis tanto à pressão dos fatos, da opinião pública e, portanto, distantes das mudanças necessárias, o que coloca problemas em termos de como são elaboradas as políticas públicas na área. São muitas as interpretações sobre estas dificuldades em conciliar garantias legais, devido processo,

¹² Segundo Celina Souza (2006, p. 28) foi Theodor Lowi quem desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre política pública: políticas distributivas (sem limites de recursos e que privilegiam grupos sociais ou regiões); políticas regulatórias (burocracia, políticos e grupos de interesse); políticas redistributivas (as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário); políticas constitutivas (procedimentos). Parece-nos que as políticas na área da segurança podem ser caracterizadas como regulatórias. Mesmo assim, segundo Luiz Flávio Saporì (2007, p. 107,) esta capacidade regulatória é baixa porque há na segurança pública no Brasil a “prevalência do gerenciamento de crises. A ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade”.

direitos humanos e políticas de segurança pública, sobretudo para as camadas mais vulneráveis da sociedade. As interpretações, em geral, apontam para explicações de caráter sociocultural mais amplo. Teresa Caldeira (2001) nos fala de uma democracia disjuntiva, na qual a lógica dos direitos civis e políticos difere, substancialmente, da lógica dos direitos sociais. Segundo a autora, para parcela importante da população, os direitos civis são deslegitimados pela violência do estado e pelo enraizamento do crime organizado em seu controle territorial sobre as comunidades segregadas. Para Alba Zaluar (2007) a democracia inacabada ainda não estendeu seus mecanismos jurídicos e políticos de proteção à maior parte da população que continua lutando diariamente pela sua inclusão num sistema ainda, essencialmente, discriminatório. Paulo Sérgio Pinheiro (2001) compreende as permanências deste processo de exclusão das não-elites do poder, como uma democracia sem cidadania ou em termos dos paradoxos históricos da democracia no país em que o Estado assumiu sempre e de forma explícita sua face repressiva e violenta contra as demandas sociais por justiça dos “de baixo”.¹³

Mais ainda, as políticas de segurança pública permaneceram no círculo fechado daquelas atividades do Estado que ainda não se submeteram integralmente ao escrutínio público e ao exercício democrático de definições de agendas nas arenas das disputas sociais mais amplas.

Em relação a outras esferas, pode-se indicar como um traço distintivo importante das políticas públicas na área de segurança, sobretudo as mais recentes, o fato de elas serem, no Brasil, mais autoritárias, mais revestidas pela direção *top-down* na sua concepção, decisão e implementação. Ao mesmo tempo, é mais acentuada a ausência de processos de avaliação de resultados dessas políticas. Pelo menos para as décadas mais recentes, enquanto outras áreas fomentam o engajamento de novos atores políticos, e inclusive redesenham as ações em função de uma busca de eficácia, num movimento *bottom-up*, as políticas de segurança são flagrantemente negociadas em processos políticos de acesso restrito e que colocam como desafio para a análise desse setor o contorno das resistências burocráticas e políticas presentes nas agências governamentais (ALVAREZ; SALLA; SOUZA, 2004, p. 186).¹⁴

¹³ “A proteção e a promoção dos direitos humanos continuaram a se situar entre as principais carências a ser enfrentadas pela sociedade civil. Essa situação apresentou tremendos desafios para as organizações de direitos humanos, forçando-as a encontrar novas formas de conceituar os direitos e a definir estratégias para as novas circunstâncias, visando criar mecanismos efetivos e viáveis para a proteção dos direitos humanos, particularmente dos mais pobres. A enumeração das principais áreas de intervenção das organizações da sociedade civil soa como demandas de séculos passados: a ausência do estado de direito e a inacessibilidade do sistema judiciário para as não-elites; o racismo estrutural e a discriminação racial e a impunidade dos agentes do Estado envolvidos em graves violações aos direitos humanos (PINHEIRO, 2001, p. 287)”.

¹⁴ “Está em questão o modelo burocrático de administração pública, implantado a partir das primeiras décadas do século 20 em resposta aos altos níveis de ineficiência, clientelismo, arbitrariedade e corrupção dos serviços públicos. O modelo está fundamentado na centralização e hierarquização das estruturas decisórias e na regulamentação capilar dos sistemas estatais de prestação de serviços, como garantia de qualidade e consistência da ação governamental e de neutralização dos riscos de manipulação administrativa por interesses econômicos, corporativos ou eleitorais (DIAS NETO, p. 45, 2005)”.

A questão pode ser debatida levando-se em conta alguns dos componentes estruturais da área: a) quais são os pontos negativos e positivos do modelo existente? Quais soluções existem para propiciar *accountability* dos órgãos da segurança? Qual é a melhor política de valorização profissional e pessoal? Quais políticas preventivas têm êxito na redução do crime e da violência? Qual é a melhor estrutura legal para a gestão da segurança e para o controle do crime organizado? O sistema de execução de sentenças é adequado, cumpre suas funções? (RUEDIGER; RICCIO, 2005, p. 26).¹⁵

Para não ficarmos apenas nas críticas às políticas de segurança pública herdadas da tradição estatizante e burocrática do Estado brasileiro, é importante indicar mudanças no quadro mais amplo, relacionadas ao novo protagonismo do governo federal no âmbito da segurança. Nos últimos anos, o governo federal vem lançando e mantendo programas nacionais de segurança pública que tentam imprimir novas concepções e modelos, bem como reforçar aspectos importantes do *state building*, como o monopólio da força. Deve-se dar destaque ao Susp, ao Infoseg, à Renaesp e ao Pronasci.¹⁶ Este último, com seu amplo repertório de ações que vão da instituição de territórios da paz,¹⁷ do fortalecimento das estruturas policiais, controle de armas e do estímulo a formas de mediação de conflitos. Ao mesmo tempo, o governo federal estimulou a criação de fóruns de discussão sobre segurança pública e manteve razoável destinação de recursos para os municípios e estados que apresentassem projetos inovadores na área da segurança.¹⁸ Nos Estados, apesar das resistências e de importantes *set-backs*, geralmente ligados à visão conservadora de que a segurança é problema de estado e não de políticas públicas, as Ouvidorias de Polícia e as Defensorias Públicas imprimiram níveis de responsabilização não usuais no sistema, ampliando canais de denúncia, de informação e de controle, com acesso direto dos cidadãos. De forma ainda muito incipiente, alguns estados começaram a aceitar princípios de redução de uso da forma letal, incorporando nas academias de polícia e no dia-a-dia do policial armas não-letais e princípios de

¹⁵ Talvez, um bom recorte para pensar a segurança pública seja através das probabilidades de vitimização. Ou seja, pensar os fatores que aumentam a possibilidade de alguém se tornar vítima de um crime. Tradicionalmente, a abordagem teórica e as práticas institucionais se encaminham para valorizar os nexos entre crime e criminoso, entre crime e drogas ou mesmo entre crime e cultura criminal. Certamente, esses nexos são possíveis, entretanto, temos de pensar nas condições que favorecem o crime e nas possibilidades em que, considerando determinados fatores, pode haver a potencialização do ato criminoso e dos fatos da criminalidade. Neste sentido, é alvissareira a notícia da realização da pesquisa nacional de vitimização pelo Ministério da Justiça.

¹⁶ Para uma visão geral destes projetos: <http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci#>

¹⁷ Importante lembrar que projetos de intervenção em áreas sensíveis que vêm ocorrendo no Brasil precedem as propostas do Pronasci: policiamento comunitário; promotorias populares; conselhos locais de segurança; escolas da paz; projeto fica vivo; balcão de direitos etc.

¹⁸ Descrições pormenorizadas dessas inovações podem ser encontradas em Saporì (2007).

proporcionalidade no uso da força. Os municípios também procuraram assumir mais espaço nas políticas públicas de segurança, criando secretarias, guardas municipais, conselhos, projetos.

A renovação do Estado brasileiro deve se pautar por uma lógica de abertura de seus pedestais burocráticos. A ideia do cidadão como destinatário das ações estatais deve ser objeto de inovação política. Tal mudança cultural é imprescindível para um novo modelo de desenvolvimento: o Estado como garantidor dos contratos entre indivíduos, mas também como respeitador de seu contrato com os cidadãos. A resolução desse impasse institucional é um importante acerto de contas com a história do país. O corporativismo estatal, capataz das potencialidades privadas, baseado na lógica autoritária, e o republicanismo abstrato, fundado na construção de fórmulas institucionais artificiais, não fornecem os elementos adequados à formatação de um novo modelo de desenvolvimento para o país (RUEDIGER e RICCIO, 2005, p. 20).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, vimos emergir novas políticas que procuravam articular participação popular, policiamento comunitário, profissionalização policial e informatização de delegacias. Porém, tais iniciativas não tiveram repercussão na imprensa escrita, e a realidade do cotidiano e da burocracia policiais tem se mostrado, por enquanto, imune às mudanças. O medo e a insegurança resultantes de políticas de segurança que não contemplam quesitos mínimos de eficácia e de respeito aos direitos dos cidadãos são terreno fértil para o endurecimento do penal ou para o aumento da demanda por segurança privada. Os efeitos disso são preocupantes, pois assinalam o aumento dos gastos do poder público com segurança e a degradação generalizada do espaço público. Em outros termos, as políticas de segurança pública, no Brasil, continuam impermeáveis tanto à pressão dos fatos, da opinião pública e, portanto, distantes das mudanças necessárias.

O foco das políticas públicas deveria ser, portanto, além da necessária reforma das instituições, a introdução da agenda de direitos, de participação e de elaboração de planos de curto, médio e longo prazo.

A terminologia do contrato traz a ideia de direitos e deveres compartilhados entre os cidadãos. Um contrato social contemporâneo deve afirmar uma ideia de justiça que incorpore direitos dos cidadãos e prestações positivas por parte do Estado. Esta fórmula, adotada como um referencial para a ação política, poderia incorporar a perspectiva de uma agenda positiva a partir da proposta do tema da educação. Se a partir da educação é possível construir metas sociais estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento econômico, esse procedimento pode vir a orientar ações voltadas para problemas crônicos da sociedade brasileira. Instituições que permitam a manutenção do monopólio do uso da força, por parte do Estado, sem perder o referencial da tolerância, constituem-se em metas estratégicas para o país. Tais ações não enxergam o espaço da economia deslocado de uma perspectiva de justiça (RUEDIGER; RICCIO, 2005. p. 25).

Ou seja, para além de uma visão de lei e ordem, de combate ao crime e ao criminoso, o debate em torno das políticas públicas aplicado à área da segurança amplia o cenário e as

possibilidades de discussão. Ainda estamos muito aferrados a uma concepção de segurança pública que concebe o espaço social pacificado como livre de crime e de violência, segundo um modelo essencialmente militarizado do uso da força, mas a discussão atual aponta para a gestão permanente da segurança a partir de mecanismos de governo, pensados em sua complexidade e em suas múltiplas interfaces com outras políticas públicas e com a sociedade civil. Trata-se, portanto, de uma expectativa de mudança de paradigma no cenário atual da jovem democracia brasileira, de um novo contrato social em que segurança e desenvolvimento caminham na mesma direção.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. “Consolidação Democrática e Políticas de Segurança Pública no Brasil: rupturas e continuidades” in Zaverucha, Jorge (org) Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX. Recife. Bagaço. 1998.
- ADORNO, Sérgio. “Lei e ordem no segundo governo FHC” in Tempo Social, 15 (02). Novembro de 2003. PP. 103-140.
- ALVAREZ, Marcos César, Fernando Salla e Luís Antônio F. Souza. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. Justiça e História. Vol. 4 (08). 2004. PP. 173-201.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fapesp.2000.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18 (51): 07-09, 2003.
- BATTIBUGLI Thais. Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964). 2007. 307 p. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1993.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização. As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro, Zahar, 2005.
- BAYLEY, David H. *Police for the future*. New York. Oxford University Press. 1994.
- BAYLEY, David H. *What works in policing. Readings in crime and punishment*. Oxford: Oxford University Press. 1998.
- BOSELLI, Giane. *Homicídios por armas de fogo no Brasil. Taxas e número de vítimas antes e depois da lei do desarmamento*. Brasília: CNM, 2010.
- BRETAS, Marcos Luiz & Paula Poncioni. A cultura policial e o policial civil carioca. In: PANDOLFI, Dulce, Carneiro, Leandro Piquet e Carvalho, José Murilo. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1999.

BRODEUR, Jean-Paul “La police: mythes et réalités” *Criminologie*. La police après 1984. Les Presses de L’Université de Montréal, XVII (1) 9-41. 1994

BUENO, Luciano. “A Aplicação da Advocacy Coalition Framework (ACF) na Análise da Evolução da política Pública de Controle de Armas no Brasil”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp/Editora 34. 2001.

CANO, Ignácio. “Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas ‘milícias’ no Rio de Janeiro” in *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*, Justiça Global (org.), Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: BIB. São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre 2006.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

CARVALHO, S.H. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. In: *São Paulo em perspectiva*, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CAVALCANTI, Bianor Scelza e Alketa Peci. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV. 2005.

CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV. 2005.

COSTA, Arthur T. M. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. *Civitas*. v.8 n.3. 2008.

CUNHA, Armando e Fernando Rezende. Orçamento e desenvolvimento. in CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV. 2005.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana. O modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista do Tribunais, 2005.

DYER, Joel (editor). *The perpetual prisoner machine. How America profits from crime*: Boulder and Oxford: Westview Press, 2000.

ERICSON, Richard & Haggerty, Kevin. *Policing the risky society*. Toronto: University of Toronto Press, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21-30. 2003.

FARIAS, P.C.L. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. In: *Cadernos MARE/ENAP*. Brasília, n. 11, 1997.

FERNANDES, A. S. A. Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro na política social. In: José Paulo Martins Jr.; Humberto Dantas. (Org.). *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Paulus, p. 203-226, 2007.

- FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). Introdução à política brasileira, São Paulo: Paulus. 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000). Relatório de pesquisa apresentado à FAPESP em julho de 2009.
- FREY, Klaus. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 2000: 211-259.
- GARLAND, David. A cultura do controle. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a Violência*. Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. São Paulo: Edusp, 2001.
- GIOVANNI, G. di. As estruturas elementares das políticas públicas. In: Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP. Campinas, n. 82, 2009.
- GORDON, Colin. “Governmental rationality: an introduction”. In Burchell, Graham & Gordon, Colin & Miller, Peter (eds.) *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press. 1991.
- GUILHON, M.V.M. A questão dos interesses na formulação das políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*. São Luís, v. 1, n.1, p. 105-125, jul./dez. 1995.
- HAGEN, Acácia Maria Maduro. O trabalho policial: estudo da polícia civil do Estado do Rio Grande do Sul. São Paulo: Ibccrim, 2006.
- ILANUD, Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento de Delinquente. *Das Políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: Ilanud, 2002.
- JOHNSTON, Les & Clifford Shearing. *Governing security. Explorations in policing and justice*. New York: Routledge, 2003.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown. 1984
- LEMGRUBER, Julita. “Controle da criminalidade: mitos e fatos” in Oliveira, Nilson Vieira (org) *Insegurança Pública. Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana*. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.
- LIMA, Roberto Kant de. “Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 10(04). 1989.
- LIPSKY, Michael. *Street level bureaucracy*. Nova York, Russel Sage. 1980.
- LOCHE, Adriana Alves. *Segurança e controle social: análise do policiamento comunitário*. São Paulo: FFLCH-USP. Exame de Qualificação de Doutorado. 2010.
- LOW-BEER, Jacqueline. O Estado e as políticas públicas: uma revisão histórica (1950 a 1997). *Espaço & Geografia*, Vol.5, n. 2, 2002.

- MARQUES, Eduardo C., *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo/Rio de Janeiro, Fapesp/Revan. 2000.
- MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.) O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Sumaré, 1999.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In Miceli, Sérgio (org). O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré/Anpocs/Capes. Vol. 3, 1999, PP. 59-99.
- MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.
- MESQUITA NETO, Paulo. “Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle”. In PANDOLFI, Dulce, Carneiro, Leandro Piquet e Carvalho, José Murilo. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1999.
- MISSE, Michel; LIMA, Roberto Kant de; & MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.50: 45-123, 2. sem. 2000.
- MOEHLECKE, Sabrina. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. *Cadernos de Pesquisa*. Fundação Carlos Chagas. V.39 (137) Maio-Ago, 2009. PP. 461-488.
- MONJARDET, Dominique “Questionner les similitudes: à propos d’une étude sur la police” *Sociologie du Travail*, 2-89 pp.193-204. 1989.
- MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police*. Sociologie de la force publique. Paris. La Découverte. 1996.
- MOREIRA NETO, Sistema de indicadores educacionais no acompanhamento e avaliação de políticas públicas. *Estudos em Avaliação Educacional*. V. 19 (41). Set-dez. 2008. PP. 407-432.
- NASCIMENTO, Rogério Josér Bento Soares do. “Reforma de sistema de gestão na área da justiça” in OLIVEIRA, Fátima Bayma de (org). *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- NERI, Marcelo. “Nova geração de políticas sociais” in OLIVEIRA, Fátima Bayma de (org). *Política de gestão pública integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. “Polyarchies and the (Un)rule of law in Latin America: a partial conclusion” in MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) *The (Un) Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. "Crime, controle social e consolidação da Democracia" in REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo. *A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo. Vértice/Revista dos Tribunais. 1988.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do estado patrimonial ao gerencial in SACHS, Ignacy, Paulo Sérgio Pinheiro e Jorge Wilhem (orgs) *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- PINHEIRO, Paulo S. “Transição política e não-Estado de Direito na República”. In SACHS, Ignacy et all (orgs.) *Brasil: um século de transformações*. São Paulo. Cia. Das Letras. 2001.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. “The rule of Law and the Underprivileged in Latin America: introduction”. In MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo, PINHEIRO, Paulo Sérgio (eds) (1999) *The (Un) Rule of*

Law & the Underprivileged in Latin America. Indiana. University of Notre Dame Press. 1999.

REIS, E.P. Política e políticas públicas na transição democrática. In: Seminário Internacional sobre O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 18-20 de Maio de 1988.

REIS, Elisa. “Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas”, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003.

REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo. A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas. São Paulo. Vértice/Revista dos Tribunais. 1988

RUEDIGER, Marco Aurélio; Vicente Riccio. “O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In CAVALCANTI, Bianor Scelza et all (orgs). Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV. 2005.

SACRAMENTO, A.R.S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 10, n. 37, p. 05-20, 2005.

SALLA, Fernando. As prisões em São Paulo. 1822-1940. São Paulo: Annablume. 1999.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JR, J.L., Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids, Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil. Recife, v. 6, n. 3, jul./set., p.335-346, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus. 1979.

SAPORI, Luis Flavio & Andrade, Sheyla C. P. de. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. Civitas. v.8 n.3. 2008.

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

SOARES, Luiz Eduardo. Meu casaco de general. Quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Cia. Das Letras. 2000.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18 (51) fevereiro de 2003. PP. 15-20.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias nº 16. junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Entrevista. Observatório de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/entrevistas/maio>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm (org.): Caminhos da transparência. Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade, Campinas, Editora Unicamp, 2002.

SPINK, P. A administração cotidiana e a heterogeneidade da pobreza. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 10, n. 37, p. 05-20, 2005.

STENNING, Philip C. (org). Accountability for criminal justice. Selected essays. Toronto. University of Toronto Press. 1995.

- TANEZINI, T.C.Z. Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais. In: Ser Social. Brasília, n. 14, p. 13-44, jan./jun. 2004.
- TEIXEIRA, Alessandra. Prisões da exceção. Política penal e penitenciária no Brasil contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2009.
- TEIXEIRA, Joana D'Arc. O sistema sócio-educativo para internação para jovens autores de ato infracional no Estado de São Paulo. São Paulo: Ufscar. 2009. Dissertação de Mestrado.
- TILLY, Charles. Coerção, capital e Estados europeus. São Paulo: Edusp, 1996.
- VELHO, Gilberto & ALVITO, Marcos (org) Cidadania e violência. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.
- VIANA, Ana Luiza. “Abordagens metodológicas em políticas públicas”. Revista de Administração Pública, v. 30, n.2, mar./abr. 1996.
- WACQUANT, Loic. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- WACQUANT, Lois. Os condenados da cidade. Estudos sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- WAISELFISZ, Júlio Jacobo. Mapa da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.
- WAISELFISZ, J. Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008. Brasília: Instituto Sangari/ Ministério da Saúde/ Ministério da Justiça. 2008.
- WIEVIORKA, Michel. “O novo paradigma da violência”. Tempo Sócia, Revista de Sociologia. São Paulo. 9 (1). 1997.
- ZALUAR, Alba, “Crime, medo e política” in Zaluar, Alba e Alvito, Marcos. (orgs) Um século de favela. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999, 2. ed.
- ZALUAR, Alba, “Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização” São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação Seade. 13 (3). 1999.
- ZALUAR, Alba, Sociabilidade, institucionalidade e violência. In Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV editora, 2004.
- ZALUAR, Alba, Violência e Crime. in: MICELI, S. (org), O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). Vol. 1 – Antropologia. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS, Brasília: CAPES, p. 13-107. 1999.
- ZALUAR, Alba. Democratização inacabada. Fracasso da segurança pública. Estudos Avançados. 21 (61). 2007. PP.31-49
- ZOUAIN, Deborah Moraes, José Luiz Cardoso. “A gestão de riscos na segurança pública: um novo paradigma” in OLIVEIRA, Fátima Bayma de (org). Política de gestão pública integrada. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

Políticas de Segurança no Brasil: Desafios Diante das Novas Agendas

Resumo

A tendência das políticas de segurança pública no país, na última década, assinala uma mudança de rumo das políticas públicas que, aos poucos, deixam de ser pautadas apenas pela estrutura política de interesses das unidades federadas para serem mediadas por outras instâncias do poder público e da sociedade civil. De função essencialmente burocrática de Estado, a segurança, com estes novos influxos, passa a ser vista, cada vez mais, como questão de gestão e de políticas governamentais, sobretudo, com a participação mais ativa da esfera federal e municipal. Mas há ainda desafios importantes a serem vencidos para uma efetiva mudança no quadro geral da segurança no país. O artigo explora alguns deles, sem pretensão de ser exaustivo.

Palavras-chave: políticas públicas, segurança pública, violência, polícia, democracia.

Security Policies in Brazil: Challenges on New Agendas

Abstract

In the last two decades, the trend in security policies in Brazil shows the shift path on public policies, that allows us to see changes from state building policies to the growing presence of others public branches and civil society. From state and bureaucratic based functions, security tends to see more as problem of management and public agenda setting, mainly, with growing participation on state and local levels. Nevertheless the challenges remain in terms of changes in the whole picture of security in the country. The article explores some of them, without the desire of comprehensiveness.

Key-words: public policies; public security; violence, police, democracy.

Recebido para publicação em 09/11/2012

Aprovado para publicação em 21/01/2013

The Armed Forces as Security Agency And the Civil-Military Relationship in Brazil

Christoph Harig

Humboldt-Universität zu Berlin

1 INTRODUCTION

Brazil is facing a high level of violence that is particularly linked to urban spaces where statehood is not completed and state authorities do not provide protection from crime. Particularly in Rio de Janeiro, violence originating in *favelas* has spilled out to other parts of the city. As a result, the outside population increasingly supports a security-first approach in order to solve this problem (GAY, 2009, p. 37). The growing “securitization of the city” (MUGGAH; SAVAGE, 2012, p. 3) and the perception of these localities by the outside world is best illustrated by WILLIAMS (2010, p. 40): “In thinking about spaces and security (...), the danger flows out of its origin or locus in zones characterized by turbulence (...) to zones of order and stability”. As the country is going to host major sports events like the Football World Cup and Olympic Games in the coming years, federal and state governments are desperately seeking solutions for the security situation in order to be able to guarantee safety for citizens as well as visitors. For this, the deployment of Armed Forces in public security appears to be an efficient solution. Brazilian Armed Forces therefore engage in neighbourhoods that are “outside the de facto control of public security forces” (MUGGAH; SAVAGE 2012: 6) with the task of transforming them into spaces where the sovereignty of the state, especially the monopoly on violence, is valid. Nevertheless, this implies a trade-off between efficient governing in the short term and legitimate governing in the long run. The country faces the paradoxical situation that the democratic government delegates power to “authoritarian enclaves” (ZAVERUCHA, 2008, p. 130, own translation) who may prevent a further consolidation of the country’s democracy in order to conquer ‘exclaves’ of statehood. As a consequence, this also raises concerns about the civil-military

paradox, which means that an institution that is per se organized in an undemocratic way is used to protect democratic institutions (CROISSANT; KÜHN, 2011, p. 4).

The constant struggle for civilian supremacy might be undermined by a regained significance of the military in domestic politics, as the influence of the Armed Forces on the transition and the new democratic constitution has obstructed fully democratized civil-military relations until today. This resilience of autocratic rule is a particular problem when the democratic government has to rely on the military for guaranteeing central functions of the state, e.g. the provision of security. In order to assess whether the use of military forces can be deemed a “democratic means of exercising authority” (ESTEVEES, 2010, p. 619). I aim at taking a closer look on the development of civil-military relations from the transition to democracy until today.

2 METHODOLOGICAL APPROACH

In order to achieve this, I will use the model of fully-fledged civilian control over the military developed by CROISSANT et al. (2011, p. 78). Drawing upon assumptions of historical institutionalism and strategic action, this approach works out five decision-making areas in civil-military relations. Only if public administrations enjoy uncontested decision-making power in every field, complete civilian control is attained. Relying mainly on a qualitative evaluation of secondary sources, I will try to give an overview of the developments within these following dimensions since the end of military rule.

Elite recruitment:

Civilian control in this dimension means, that there ought to be an open political competition and that political leadership shall be exercised solely by civilian authorities. Civilian supremacy is restricted, if the Armed Forces retain the right of nomination for positions in the public administration, if the leadership of certain ministries is reserved for members of the Armed Forces, or if they either systematically or selectively try to influence the appointment of the head of state.

Public policy:

This dimension refers to any policies that are not directly linked to defence or security, e.g. economic or social policies. The whole process of policy-making, from agenda-setting to policy implementation, shall be free from military influence. In this sense, annual budgeting is deemed especially important for civilian supremacy. For countries formerly ruled by military governments, it is further helpful to have a look at the state of transitional justice, since this area not only serves as a means to assess the rule of law, but also the power of civilian authorities to impose policies that might have negative consequences for the Armed Forces. The degree of civilian control in transitional justice does not only depend on the actual punishment of crimes committed during military rule. It is best measured by the way military elites try to influence or to resist the decisions of civilian institutions concerning transitional justice.

Internal security:

When Armed Forces are used for police action, civilian control especially depends on the degree of authority over the military during these assignments. The decisive measurement is whether the civilian institutions decide on frequency, duration, and range of these missions and whether they are able to control them effectively.

External defence:

Since external defence is the main task of Armed Forces, a certain degree of military autonomy does not pose a problem for civilian control. In this dimension, civilian supremacy can be assessed by the degree of civilian authorities' ability to oversee the implementation of security policies. The crucial factor is decision-making power. Furthermore, civilian authorities shall be able to stop and punish a possible inappropriate behaviour by the Armed Forces. Ideally, the agenda-setting in security policy should be carried out only by civilian institutions.

Military organization:

Military organization relates to decision-making on military equipment. This implies financial and technological resources, the regulations of the military doctrine and training, as well as the number of personnel. The extent of civilian control depends on the capability of limiting the necessary degree of military's autonomy in these issues.

3 THE FIVE DIMENSIONS OF CIVILIAN SUPREMACY

3.1 ELITE RECRUITMENT

In the early stages of democratization, elite recruitment used to be heavily influenced by the Armed Forces. During the controlled transition, not even a mass movement like the campaign for direct presidential elections (*Diretas Já*) was able to achieve its goals when facing strong military opposition. As a result, indirect presidential elections were held in 1985 with a *Colegio Eleitoral* that consisted of representatives of federal states and members of Congress. Therein, one third of the senators were appointed directly by the Armed Forces (SANTOS, 2004, p. 118). Hence, the political competition has not been open during the beginning of the Brazilian democratization process. After the death of designated president Tancredo Neves, José Sarney (both *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, PMDB) took over as head of government. Since Sarney used to be chairman of *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA), the party loyal to the military government, it was not surprising that the first president of the new democracy had little interest in extending civilian supremacy. Sarney did not see the Armed Forces as rivals, but rather as political power base. Shortly after the majority in congress refused allegiance to him, Sarney reacted by using the Armed Forces as a means of exerting pressure on congressmen (AGÜERO, 1997, p. 194). Another demonstration of this alliance has been the vehement opposition of the military against the shortening of Sarney's presidential term (SOARES; LOYOLLA KUHLMANN, 2005, p. 502). Six out of 22 members of the first democratic cabinet have been active officers of the Armed Forces (HAGOPIAN, 1990, p. 156), the three military branches Army, Marine, and Air Force had their own ministries. Furthermore, presidential and governmental administrations consisted of a large number of military members (AGÜERO, 1997, p. 185).

The first directly elected president after military rule, Fernando Collor de Mello (*Partido de Reconstrução Nacional*, PRN) halved the number of military positions in his cabinet. Yet, it was not only principles of civilian supremacy that led his actions, but also a certain rivalry with some members of the Armed Forces, that had tried to influence the election campaign by leaking rumours about Collor's private life to the press (ZAUERUCHA; DA CUNHA REZENDE, 2009, p. 413). The military intelligence service and the corresponding ministry were dissolved and replaced by a civilian intelligence apparatus without ministerial representation (SANTOS, 2004, p. 121). Nevertheless, Collor's further attempts of cutting back the military's influence were blocked by effective military lobbying. Their *assessores parlamentares* managed to win enough congressmen to their side and convinced them of refusing Collor's proposal of creating a unified Ministry of

Defence (SAINT-PIERRE; WINAND, 2008, p. 53). Finally, Collor's term ended with an impeachment due to suspicions of corruption. The Armed Forces kept a low profile during this process and refrained from influencing the members of parliament. Some observers were surprised by the passive stance of the military and its break with the habit of interfering in politics during times of crises (AGÜERO, 1997, p. 186) and see this as an adjustment to democratic norms (SANTOS, 2004, p. 124; SOARES; LOYOLLA KUHLMANN, 2005, p. 502; LINZ; STEPAN, 1996, p. 179). Still, one needs to question the military's motivation: Why should they have interfered in the impeachment of a presumably corrupt president that had tried to cut their prerogatives? A real test for the Armed Forces' democratic convictions would have been an impeachment of a more attached president like Sarney. Furthermore, the designated successor Itamar Franco (PMDB) posed no threat to the Armed Forces' prerogatives. After becoming president, Franco even raised the number of military cabinet members again to the number of nine (ZAVERRUCHA; DA CUNHA REZENDE, 2009, p. 414). Henceforth, the Armed Forces actually stopped influencing the appointment of presidents and gave free rein to democratic mechanisms. An indicator of the growing democratic consolidation in this respect was the presidency of a former opponent of the military regime, Luíz Inácio Lula da Silva (*Partido dos Trabalhadores*, PT). Having been imprisoned during authoritarian rule, he finally became president without major military opposition. Yet, Lula's rather defensive attitude which prevented conflicts helped the Armed Forces to accept a former adversary as commander-in-chief (SOARES; LOYOLLA KUHLMANN, 2005, p. 503).

Thus, the most visible representation of the former authoritarian rulers in politics has been the military-led ministries. Before dissolving the military branches' ministries, Brazil used to be the last South American country without unified Ministry of Defence. Only in 1999, during the second term of Fernando Henrique Cardoso (*Partido da Social Democracia Brasileira*, PSDB), the unification of the three military ministries was realized. Yet, the personnel of the officially civilian-led Ministry of Defence consist mainly of military members. Except for the minister and his *chefe de gabinete*, only few high-ranking members of the ministry are civilians (LÓPEZ, 2008, p. 310). In addition, the appointment of the minister of defence depends on the informal approval by the Armed Forces (SAINT-PIERRE; WINAND, 2008, p. 57). With currently one military member of government (the head of the presidents' *Gabinete de Segurança Institucional*), the numerical representation of the Armed Forces in the political elite has been reduced significantly. Nevertheless, informal contacts to ministries that are engaged with policies that affect the military's interests help the Armed Forces

to bring their agenda into policy-making (SANTOS, 2004, p. 138). To summarize, the civilian supremacy in this dimension has been formally achieved, yet is curtailed by the military's informal exertion of influence.

3.2 PUBLIC POLICY

The Armed Forces' self-perception and their habit to engage in economic and political affairs are based on the key role they played during the country's historical development (HUNTER, 1998, p. 311; SAINT-PIERRE; WINAND, 2008, p. 59). Thus, the Armed Forces significantly limited the civilian government's political leverage right after the end of military rule, especially in reforms concerning economic and social policies. Striking examples are the agrarian reform, the creation of a common market with Argentina, and the right to strike. After the announcement of an agrarian reform by José Sarney, the military-led intelligence service took care of a massive personnel restructuring of the entrusted administrations because of an alleged leftist infiltration. The common market with Argentina was originally supposed to comprise a broad technological co-operation, even in the strategically relevant sector of nuclear technology. As the Armed Forces then were still pursuing the plan of building an atomic bomb and were seeing a possible collaboration with the former arch enemy as a threat to the strategic position of the country, they denied their consent (AGÜERO, 1997, p. 186). The most visible interference during the early stages of democratization took place in questions of workers' rights. Following the announcement of a general strike, the Armed Forces occupied steel mills and train stations (STEPAN, 1988, p. 108ff.) without any approval by civilian authorities (AGÜERO, 1997, p. 185). This substantial resistance is considered to be the major reason for the delay in passing the bill on the redesign of the right to strike (HAGOPIAN, 1990, p. 156).

During military rule, the Armed Forces had constantly expanded their share in Brazil's economy, particularly in technological and scientific areas. Hence, a large part of these sectors was still owned by the Armed Forces during and after the transition. When its regime came to an ending, the military was responsible for approximately one quarter of the expenses in these economic branches (CONCA, 1992, p. 146). Among other things, the Armed Forces had decisive influence on the economic success of aircraft manufacturer EMBRAER. As there has neither been a public debate on this issue nor any pressure by civil society or political elites (MANI, 2011, p. 40), the Armed Forces have largely managed to maintain their crucial role in the country's economy. Even though formal participation in economic policies may have diminished, strategically important

branches like the armaments industry and especially the high-tech sector remain to be heavily influenced by the Armed Forces (ALBRECHT, 2011, p. 22). Other areas of the federal economy also continue to be controlled by the Armed Forces, e.g. the ports that are led by the Navy, or the supervision of airports that is exercised by the Air Force (CONCA, 1992, p. 151). Due to the power of military personnel to obstruct reforms, even the planned demilitarization of the aviation sector has been blocked (SAINT-PIERRE; WINAND, 2008, p. 75).

During the military regime, the defence expenditures' share in the federal budget shrank constantly. From 1972 until 1983 and measured against Brazil's gross domestic product, the amount fell from 1.4 percent to 0.7 percent (STEPAN, 1988, p. 72). Yet, due to the average economic growth of 5.22% in this time, this decline did not mean a significant reduction of actual figures (ZAVERUCHA; DA CUNHA REZENDE, 2009, p. 411). Today, Brazil disposes of the largest military budget in South America, yet only a minor share of this budget actually flows into defence investments. Still, it is planned to spend 2.5 percent of the annual GDP on military equipment (FLEMES, 2008, p. 4). In terms of civil-military relations, the share of defence spending is not as important as the procedure of planning the federal budget. A major obstacle for civilian supremacy is the lack of an actual budgetary sovereignty of the parliament. The implementation of the budget that is passed in Congress is not binding for the government, but merely optional. The members of parliament are not involved in the process of designing the military budget. They only vote on the draft prepared by the president, the Ministry of Defence and the commanders of the military branches. Furthermore, the Congress is deprived of essential information regarding the expenditures within the military budget. Hence, the Armed Forces are able to exert significant informal influence on budget-making, as – unlike the budget of other sectors – the military budget is usually shielded from veto by the legislative branch (FLEMES, 2004, p. 17). After the return to democracy, the military-led ministries regularly accounted for more than ten percent of overall expenditures for all ministries (ZAVERUCHA, 2005, p. 96). At the same time, the Armed Forces know how to take advantage of the congressmen's lack of interest in military affairs. The members of parliament cannot expect an electoral payoff by specialized knowledge of these issues and therefore do not use their potential influence on policy- and budget-making (HARIG; ZILLA, 2010, p. 3). The actual extent of military's influence on the parliamentary process is hard to measure, since its informal character limits the possibilities of scientific inquiries (PION-BERLIN, 2010, p. 528). Although it is certain that the Armed Forces possess considerable privileges in the

competition of ministries for financial resources (ZAVERRUCHA; DA CUNHA REZENDE, 2009, p. 414).

Considering the situation of transitional justice, the amnesty law of 1979 – originally designed to protect members of guerrilla organizations from prosecution – is still hampering the clarification of crimes committed by the military regime. As a condition for their consent to the return to democracy, the Armed Forces were able to extend the scope of this law on themselves (HEINZ, 1999, p. 468; SANTOS, 2004, p. 119). With the first president José Sarney as a strong advocate of military's interests, little was done in the early stages of the New Republic to clarify crimes of the military rulers. The following years saw an avoidance of conflict in the sensitive issue of coping with the past. The strong military lobby in Congress intervened especially often in this domain and managed to protect its own interests (FLEMES, 2004, p. 19). Even a former opponent of the military regime like Lula was not willing and able to win out over a broad coalition of high-ranking members of the Armed Forces and congressmen. Especially in the beginning of his first term, Lula did not seek any confrontation with the Armed Forces, although the constituency of his party showed interest in clarifying the past. After a scandal concerning the Armed Forces defending the torture of “subversives” during the military regime, civil society organizations demanded the opening of secret files and the clarification of disappeared people's fate (SANTOS, 2004, p. 137). Yet, this initially did not change the restraint of Lula and the PT (SOARES, 2004, p. 96). Only towards the end of his second presidential term, Lula tried to create a truth commission by decree and to abolish the amnesty law. Due to the threat of resignation by the commanders of the three military branches as well as by the Minister of Defence, Nelson Jobim (PMDB), this project failed. In his role as commander-in-chief, Lula would have been allowed to fill these positions immediately, but nevertheless shied away from further confrontation. No debate in Congress took place, but the conservative majority probably would have refused to follow Lula (HART, 2010, 35).

A subsequently developed, more moderate proposal by Lulas successor Dilma Rousseff (PT) has been accepted by both chambers of Congress in autumn 2011. Rousseff, who used to be a militant opponent of the military regime and allegedly suffered torture in prison, let the heads of the Armed Forces approve the bill before handing it over to Congress (MAGALHÃES; FALCÃO, 2011). Consequently, the amnesty law remains to be valid and the truth commission does not have the authority for criminal prosecution. Several members of parliament expressed their resentment about this way of clarifying the past (BRESCIANI, 2011; FALCÃO, 2011). Yet, there was no real debate in Congress concerning this bill. De facto, the parliamentary decision-making process was bypassed. Transitional justice seems to have become a matter of negotiation between the executive

branch and the Armed Forces, therefore eliminating civilian possibilities of influence. Overall, there is little political will and/or ability to take on a strong stance against the Armed Forces in this issue.

3.3 INTERNAL SECURITY

The beginning of a significant military deployment in public security issues after the transition dates back to 1992, when the Armed Forces patrolled the streets of Rio de Janeiro during the United Nations Earth Summit (HUNTER, 1998, p. 311). With major events like the Football World Cup 2014 and the Olympic Games 2016 approaching, Rio de Janeiro remains to be a focal point of military action in internal security. *Favelas* that are de facto controlled by non-state violent actors (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2011, p. 43) are increasingly seized with the help of troops. Nevertheless, following CROISSANT et al., the decisive factor for civilian control in this respect is not the kind of military deployment but the civilian influence on scope, duration and frequency of these actions.

Due to its constitutional role, the Armed Forces are endowed with significant autonomy in matters of internal security. Article 142 assigns the Armed Forces the guarantee of constitutional powers and under circumstances of law and order, which supports the military's self-perception of being the real guardian of the country (FLEMES, 2008, p. 4). Since terms like order can be interpreted in manifold ways, the military's leeway in domestic security is high (SOARES; LOYOLLA KUHLMANN, 2005, p. 479). In this sense, the Armed Forces see themselves as guarantor of the constitutional bodies, not in reverse. This follows the logic of the Doctrine of National Security inherited from the times of Cold War, where the military was supposed to be crucial in the country's defence against "subversive" powers. After Cold War, the focus of this doctrine switched from external enemies to internal security (DE OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 103). This means that today's enemy is not political any more. The enemies to be fought are criminals, which often operate in poor regions of Brazil (PEARCE, 2010, p. 296). Yet, military training does not prepare for police actions (ZAVERRUCHA, 2008, p. 128).

Since Brazilian police forces are not able to cope with criminality, the federal and state governments increasingly rely on military effectiveness in fighting crime. With a presidential decree issued in August 2001, Fernando Henrique Cardoso authorized the Armed Forces to take action in "Operations for Guaranteeing Law and Order", which originally was the *Polícia Militar's* sphere of responsibility (ZAVERRUCHA, 2008, p. 139). This regulation allows for an intervention of

federal military forces in the Brazilian states when the president decreed this action after the public security agencies of the concerned state proved to be not capable of solving the problem. Even then, the Armed Forces' action shall be limited until the exceptional issue that caused the military deployment has been resolved (GARCIA, 2008, p. 16). However, the reality does not match this regulation. One example is the military seizure of Rio de Janeiro's *favela Complexo do Alemão* beginning in November 2010. The newly elected president Dilma Rousseff soon had to deny rumours that she and the governor of Rio de Janeiro had informally agreed upon a military deployment until after the World Cup 2014 (HARIG; ZILLA, 2010, p. 2). The point of time when especially trained police forces were finally supposed to take over was delayed from October 2011 to June 2012 (EL ESPECTADOR, 2011).

The civilian authorities use to interpret this regulation for the benefit of prolonged military actions of their own accord and therefore obtain a certain degree of influence on scope, duration and frequency. Nevertheless, an effective civilian control of the military operations usually does not exist. An example from 2006 illustrates this lack of oversight: Several armed men attacked an army unit in Rio de Janeiro and stole a number of firearms. The Armed Forces reacted quite disproportionately by occupying seven *favelas* with 1600 troops and heavy military equipment. This operation was justified by military law, after which robbing arms is considered a military crime and therefore might entail a military operation. The Armed Forces extended their deployment in an arbitrary way by imposing curfews without legal authorization. Inhabitants of the affected *favelas* complained about human rights violations committed by military units. Among other accusations, the public prosecutor's office started to investigate the death of a 16-year-old youth, just to stop any inquiries by order of the government. Afterwards, the defence minister José Alencar (*Partido Republicano Brasileiro*, PRB) denied any excessive behaviour of the Armed Forces (ZAVERUCHA, 2008, p. 141). To sum this up, an effective control of this deployment did not take place. Quite the contrary, the civilian authorities intentionally waived their right to sanction the military's misbehaviour.

3.4 EXTERNAL DEFENCE

As Latin America in general faces little danger of interstate wars, the public interest in security policy is not very high (FLEMES, 2004, p. 7). Brazil is a prominent example of this situation, since there has been no significant threat to its borders for more than 140 years and the largest South American state is in no menacing confrontation with any country of the world

(ZILLA, 2011, p. 7). Against this background, it is hard for Brazilian members of parliament to gain profit from detailed knowledge of security and defence issues. The Armed Forces therefore enjoy a considerable information advantage compared to a central civilian supervision authority. Additionally, public support for parliamentary initiatives concerning external defence can be expected to be low: No other Latin American country shows such high levels of positive attitudes towards military interventions in politics (LATINOBARÓMETRO, 2009, p. 15; LATINOBARÓMETRO, 2010, p. 73) accompanied by significant scepticism towards the parliament. Only 45 percent of Brazilians think that there can be no democracy without a congress (LATINOBARÓMETRO, 2011, p. 42). This illustrates why the Brazilian presidents usually managed to retain the decisions on external defence for themselves or rather negotiated them directly with the Armed Forces than taking the Congress into account. However, the “*alijamento*” (DE OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 122) of parliamentary supervision does not provoke any negative public opinion, which in return does not pressure congressmen to change this situation. As a result, Congress is left out from the decision-making process in external defence, which is a major setback for gaining civilian supremacy.

Due to the fragmented institutional architecture of three military ministries, agenda-setting in matters of security policy has been divided until the middle of the 1990s. Diverging interests of the respective ministries did not allow the Armed Forces to develop a coherent strategic approach towards external defence. Moreover, this hampered the influence of the executive branch, as there was no point of single contact in the Armed Forces that would have helped to facilitate negotiations. Even before the creation of a single Ministry of Defence, the Cardoso government managed to create the *Política de Defesa Nacional* (PDN) in 1996. With this document, standard guidelines for the future Armed Forces’ strategy were issued for the first time (SANTOS, 2004, p. 130). It especially referred to the so-called new threats like transnational terrorism and drug trade (BERTAZZO, 2007, p. 34) and established the co-operation with neighbouring states in matters of security policy. Yet, resistance of the single military branches towards the PDN’s aims blocked its implementation (FLEMES, 2008, p. 2). Only with the unified ministry, the military branches started to accept common strategic goals.

In default of a White Book on external defence, the *Estratégia Nacional de Defesa* (END) from 2008 represents the most recent document on strategic orientation for the Brazilian Armed Forces. It was jointly developed by the Ministry of Defence and the commanders of the military branches. A clear division of responsibilities between civilian institutions and the Armed Forces

was established: civilians shall define the hypothetical conflicts, while the military's task is to assess the probability of these scenarios. Besides the already mentioned new threats, the END sees the insufficient military presence in regions of strategic importance (the Amazon basin, or the Brazilian sea area, called *Amazônia Azul*) as main dangers. Hence, the protection of natural resources constitutes the major contemporary task of external defence. This bears special importance for the Navy that so far has not been significantly involved in issues concerning foreign or security policy (BERTAZZO, 2007, p. 37). While Armed Forces and civilian institutions seem to agree upon possible conflict scenarios, the assessment of their probability is rather disputed. As an example, the Navy sees a threat in the exploitation of Brazil's oil reserves by foreign powers, even though the states that would be technically able to do this have already been given contractual shares and therefore do not pose a risk (ALBRECHT, 2011, p. 6). The same applies to a possible US-intervention in the Amazon region. Even though the probability of such a foreign involvement falls almost to zero, the Armed Forces are preparing special defence tactics, which are partially based on guerrilla warfare (PIGNOTTI, 2008, p. 88). As will be shown in the chapter on military organization, the Armed Forces and particularly the Navy seem to be able to take advantage of these diverging interpretations for pushing through their requests for military equipment.

Overall, one discovers a shared agenda-setting capability in the dimension of external defence, which does not include a significant parliamentary involvement. This is actually a progress compared to the situation a few years ago. The development of a foreign policy strategy with military components finally forced the civilian government members to gain a minimum of knowledge in this policy field. Far into the 2000s, the structural information asymmetry between Armed Forces and government has been so huge, that the Armed Forces were able to partially exercise political steering in matters of external defence (FLEMES, 2004, p. 22). While the parliamentary knowledge of external defence remains low, the executive branch seems to have developed certain awareness. This was largely influenced by the increasing participation of Brazilian troops in UN-peacekeeping missions, most prominently MINUSTAH. The deployment in Haiti is not only an expression of Brazil's rising responsibility as an emerging power, it also serves as a training ground for future military actions in fighting crime inside the country, as has been admitted by former Minister of Defence José Viegas (ZAVERRUCHA, 2008, p. 140). This might actually be a setback for gaining civilian supremacy, since a prominent military role in fighting crime could further deepen the Armed Forces' significance in domestic affairs.

3.5 MILITARY ORGANIZATION

This dimension is closely intertwined with external defence, especially in issues concerning the Navy. As laid down in the END, the Brazilian Navy's future main operational area is to be found in the Southern Atlantic Ocean (FLEMES, 2008, p. 6). Right after the END's publication, the Navy issued a procurement plan that budgets for a doubling in the number of battleships until 2030 (ALBRECHT, 2011, p. 5). While there certainly is a certain degree of civilian control in the planning of these acquisitions, the Armed Forces still prevail in the interpretation of strategies and the consequential equipment.

It seems to be a general pattern that the Armed Forces present the civilian institutions with a *fait accompli*. Already the PDN has been used by the Brazilian Army to justify the purchase of a large number of tanks, even though this heavy armament was not suitable for fighting the threats that were mentioned in the PDN, like drug trade and terrorism. The Navy decided in 1997 to buy several combat aircrafts from Kuwait without prior permission. Afterwards, president Cardoso approved this purchase without consulting the cabinet or the parliamentary defence committee. Furthermore, the Navy used these planes in lobbying for the acquisition of a prestigious yet unnecessary air craft carrier (FLEMES, 2004, p. 18). The END foresaw the purchase of several submarines. The Navy though is again creating facts before the civilian institutions can make their final approval: A French-Brazilian contract provides for the construction of several conventional submarines and a new submarine base. Even though Congress had not approved of this deal yet, the Navy was already pre-financing the construction (ALBRECHT, 2011, p. 9). An also scheduled construction of a nuclear-powered submarine is without much practical military value but very prestigious. Seen merely militarily, there is doubt that nuclear submarines are suitable for deployments defined by the END. For the same amount of money, the Brazilian Navy would be able to buy a larger number of conventionally driven submarines that would serve for the same operational objectives. Hence, the approval of the nuclear submarine's purchase depends to a large extent on successful lobbying, e.g. by the Navy's supreme commander. Despite the doubts about its usefulness, high-ranking members of the Armed Forces seem to consider the acquisition right (ALBRECHT, 2011, p. 13; p. 22-24).

It seems reasonable to suppose that this course of action has its roots in the END's objective of resorting to the mastery of nuclear technology in order to guarantee for the national independence and to safeguard foreign policy interests (RÜHLE, 2010, p. 2). The Armed Forces would be a profiteer of the use of nuclear energy, since it controls the necessary technology. Many

important facilities, e.g. a uranium conversion plant, are situated in military sites (ALBRECHT, 2011, p. 22). It is thanks to many years of Armed Forces' lobbying that Lula resumed the project on a nuclear submarine, which had already been halted by Cardoso in 1996. Before Lula's decision, the Navy has been displeased with the strictly civilian usage of nuclear energy and finally managed to bring back the military option by constant lobbying. Despite the constitutional prohibition on using nuclear technology for military means, Lula's minister of defence José Alencar even advocated nuclear arming (RÜHLE, 2010, p. 6ff.). In sum, there are certain shared interests of civilian governments and the Armed Forces in matters of nuclear energy.

While the civilian institutions seem to be heavily influenced by the Armed Forces' professional lobbying, civilian supremacy in the dimension of military organization is further hampered by the constitution. The Congress' task is to define the personnel strength of the Armed Forces, to give its assent before the President declares war and to announce the state of emergency (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, TÍTULO IV, CAPÍTULO I, SEÇÃO II). Both chambers of Congress have established committees that are not exclusively responsible for matters of defence but also have to cope with other issues concerning foreign policy. Due to the already mentioned lack of knowledge in military affairs, the committee's work is not effective. Especially the senate's committee is considered to be a "complete failure" (FLEMES, 2004, p. 21, own translation), which rarely employs its already weak control instruments. Moreover, there are no parliamentary powers in central issues like the oversight on military intelligence, the promotion of officers or the Armed Forces' educational system (SOARES, 2004, p. 95). Military education is still determined by the Armed Forces themselves, the Ministry of Defence is only in charge of the curriculum at the *Escola Superior de Guerra*, the highest military academy (SAINT-PIERRE; WINAND, 2008, p. 59). Since the ministry's apparatus is mainly staffed by members of the Armed Forces, no effective civilian control is achieved in this respect.

4 CONCLUSION

Some dimensions have seen a considerable increase in civilian supremacy, while others have seen a transformation from formal to rather informal ways of military influence. CROISSANT et al.'s central dimension, elite recruitment, probably represents the most positive development for civilian supremacy. Here, the Armed Forces have accepted democratic rules, especially in relation to the presidency. It is a sign for civilian supremacy that the military even accepts former opponents

as president and commander-in-chief. Yet, the Armed Forces still obtain considerable informal influence on the appointment of the minister of defence. Furthermore, the ministry's staffs consist mainly of members of the Armed Forces. Hence, the minister tends to be more loyal to the military than to the civilian institutions in times of crises.

The Armed Forces have withdrawn from their open influence on the dimension of Public Policy but maintain their clout on areas of high interest. Large parts of strategically relevant economic branches are still under military control. Combined with informal influence on Congress and weak parliamentary oversight, the Armed Forces possess significant budgetary powers. Transitional justice is hampered by the military's power to block civilian decision-making in this regard. At the same time, civilian agencies do not dare to withstand the military resistance. As the government increasingly relies on the Armed Forces in matters of internal security, the military's bargaining power is going to remain high.

The dimension of internal security, particularly important for the current military deployments in public security, shows a great weakness of the democratic state. Here, the military's significance has been rising since transition. With civilian institutions that exercise their right to control the Armed Forces, this would only be a minor problem. Since the government depends on the deployment of troops for fighting crime, it defends the Armed Forces against criticism relating to human rights' violations and neglects its duty to oversee the military actions. Initially, this problem derives from the weakness of civilian security institutions. If police forces were able to protect citizens from crime and violence, there would be no need of sending troops. With civilian institutions relying on the effectiveness of military units for guaranteeing security before and during major events like the Olympic Games, a long-term problem for the legitimacy of democratic rule might arise. The civilian state transfers basic principles of modern statehood, the provision of security as well as rule of law (SCHNECKENER, 2007, p. 105), into the Armed Forces' responsibility. To word it as a deliberative provocation, one might ask whether there is a need of civilian institutions, if essential functions of the state are carried out by the military.

In matters of external defence, at least the executive branch has developed a certain degree of civilian expertise, which allows for political steering of foreign security policy. The Armed Forces significantly influence the agenda-setting processes but there are no major conflicts with civilian governments, as the status of Brazil as an emerging power has brought a rise in military's significance for foreign policy. The Armed Forces well understood to seize this opportunity for modernizing their equipment.

The dimension of military organization shows co-operation between Armed Forces and civilian agencies. Still, the military manages to take advantage of the executive branch's benevolence. A problematical aspect is the lack of parliamentary oversight. The influence of the legislative branch is absent because members of Congress do not use their competences and let themselves be bypassed by the government.

Overall, significant steps towards civilian supremacy have been made, even though the Armed Forces retain a high degree of informal influence on civil-military relations. The lack of institutionalized civilian control mainly derives from the weak role of the parliament. This allows for members of governments and presidents to jointly decide issues of relevance for the civil-military relationship by circumventing the legislative branch. As a consequence of this personalized control mechanisms, institutionalized civilian control is hard to achieve. Would the Congress take on a stronger stance in this issue, this problem could be resolved. Yet, if members of parliament neglect their duties, civilian supremacy will continue to be a matter of president's personal authority. This could well pose problems to the Brazilian democracy. As the Armed Forces' self-perception of being the true guardian of the country's fate will likely not change, the lack of institutionalized civilian supremacy might pave the way for a military comeback in politics in times of serious crisis. Hence, the question whether the deployment of Armed Forces may be a democratic means of exercising authority is put at the mercy of the military itself.

REFERENCES

AGÜERO, Felipe. Toward Civilian Supremacy in South America. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F; CHU, Yun Han; TIEN, Hung-mao: **Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1997, p. 177-206.

ALBRECHT, Sascha. **Seemacht Brasilien? Maritime Ambitionen einer aufstrebenden Macht im Südatlantik**. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. 2011.

BERTAZZO, Julia. A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco? **Revista Brasileira de Política Internacional**, 50/2, 2007, p. 25-41.

BRESCIANI, Eduardo. Comissão de Verdade é aprovada pela Câmara. **O Estado de São Paulo Online**, Radar Político, 21.09.2011, <http://blogs.estadao.com.br/radar-politico/2011/09/21/comissao-da-verdade-e-aprovada-pela-camara/> (accessed 27.02.2012).

CONCA, Ken. Technology, the Military, and Democracy in Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 34/1, 1992, p. 141-177.

CROISSANT, Aurel; KÜHN, David. **Militär und zivile Politik**. München: Oldenbourg Verlag, 2011.

CROISSANT, Aurel; KÜHN, David; CHAMBERS, Paul W; VÖLKEL, Philip; WOLF, Siegfried O. Theorizing civilian control of the military in emerging democracies: agency, structure and institutional change. **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft** 5, 2011, p. 75-98.

DE OLIVEIRA, Eliézer Rizzo; SOARES, Samuel Alves: Brasil. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D´ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso: **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2000, p. 98-124.

EL ESPECTADOR. **Ejército brasileño radicaliza su presencia en las favelas**, Bogotá, 24.10.2011.

ESTEVES, Paulo. Peace Operations and the Government of Humanitarian Spaces. **International Peacekeeping**, 17/5, 2010, p. 613-628.

FALCÃO, Márcio: CCJ do Senado aprova criação da Comissão de Verdade. **Folha de São Paulo**, 19.10.2011.

FLEMES, Daniel. **Militär und Parlament in Lateinamerika: Eine kritische Betrachtung der Kontrolltätigkeit der brasilianischen Verteidigungsausschüsse**. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2004.

FLEMES, Daniel. **Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung**. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2008.

GARCIA, Emerson. As forças armadas e a garantia da lei e da ordem. **Revista Jurídica** 10/92, 2008, p. 1-20.

GAY, Robert. From popular movements to drug gangs to militias: an anatomy of violence in Rio de Janeiro. In: KOONINGS, Kees; KRUIJT, Dirk **Megacities. The politics of urban exclusion and violence in the Global South**. London: Zed Books, 2009, p. 29-51.

HAGOPIAN, Frances. "Democracy by undemocratic means?" Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil. **Comparative Political Studies** 23/2, 1990, p. 147-170.

HARIG, Christoph; ZILLA, Claudia. **Machtgewinn des Militärs im Innern. Problematische Entwicklung zivil-militärischer Beziehungen in Südamerika**. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010.

HART, Klaus. Vom Umgang mit der Diktaturvergangenheit. **Aus Politik und Zeitgeschichte** 12/2010, p. 35-38.

HEINZ, Wolfgang S. Zum Umgang mit der Vergangenheit in Argentinien – Vergleichende Perspektiven aus Lateinamerika. **Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization** 74/4, 1999, p. 457-476.

HUNTER, Wendy. Civil-Military Relations in Argentina, Brazil and Chile: Present Trends,

Future Prospects. In: AGÜERO, Felipe; STARK, Jeffrey. **Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America**. Miami: North-South Center Press, 1998, p. 299-323.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2009**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. 2009.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2010**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. 2010.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2011**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. 2011.

LINZ, Juan J; STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe**. Baltimore: John Hopkins University Press. 1996.

LÓPEZ, Ernesto. Control civil sobre militares. Argentina, Brasil y Chile en perspectiva comparada. In: SEPÚLVEDA, Isidro; ALDA, Sonia. **La Administración de Defensa en América Latina, Estudios comparados, Tomo 3**, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, p. 291-316.

MANI, Kristina. Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America. **Latin American Politics and Society** 53/3, 2011, p. 25-55.

MAGALHÃES, João Carlos/FALCÃO, Márcio. Senado aprova projeto de lei que cria Comissão de Verdade. **Folha de São Paulo**, 26.10.2011.

MUGGAH, Robert; SAVAGE, Kevin: Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City. **The Journal of Humanitarian Assistance**, 2012, available at <http://sites.tufts.edu/jha/archives/1524> (accessed 12.06.2012)

PEARCE, Jenny. Perverse state formation and securitized democracy in Latin America, in: **Democratization** 17/2, 2010, p. 286-306.

PIGNOTTI, Darío. Vietnamesen am Amazonas. **Südamerika. Der eigene Kontinent**. Berlin: Edition Le Monde Diplomatique Nr. 9, 2011, p. 88-89.

PION-BERLIN, David. Informal Civil-Military Relations in Latin America: Why Politicians and Soldiers Choose Unofficial Venues. **Armed Forces & Society** 36/3, 2010, p. 526-544.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Latin America's growing security gap. **Journal of Democracy** 22/1, 2011, p. 39-53.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição** (1988). <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/> (accessed 01.03.2012).

RÜHLE, Hans. Brasilien und die Bombe. **Internationale Politik**, Online Exklusiv, 2010, <http://internationalepolitik.de/exklusiv/view/1272892131.html> (accessed 23.05.2010)

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; WINAND, Erica. Brasil: A construção tardia do Ministério da

- Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil. In: SEPÚLVEDA, Isidro; ALDA, Sonia. **La Administración de Defensa en América Latina, Análisis nacionales**, Tomo 2, 2008, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, p. 51-82.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. The Brazilian Military in Post-Democratic Transition. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad** 18/3-4, 2004, p. 115-146.
- SCHNECKENER, Ulrich. Fragile Staatlichkeit und State-building. Begriffe, Konzepte und Analyserahmen. In: BEISHEIM, Marianne; SCHUPPERT, Gunnar Folke: **Staatszerfall und Governance**. Baden-Baden: Nomos, 2007, p. 98-121.
- SOARES, Samuel Alves: De autonomías y controles: fuerzas armadas y sistema político en Brasil (1995-2002). **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad** 18/3-4, 2004, p. 83-113.
- SOARES, Samuel Alves; LOYOLLA KUHLMANN KUHLMANN, Paulo Roberto. Las relaciones civiles-militares en Brasil. In: OLMEDA, José A. **Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005, p. 463-521.
- STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics. Brazil in the Southern Cone**. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- WILLIAMS, Phil. Here Be Dragons. Dangerous Spaces and International Security. In: Clunan, Anne L; Trinkunas, Harold A. **Ungoverned Spaces. Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty**. Stanford: Stanford University Press, 2010, p. 35-54.
- ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e a polícia**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- ZAVERUCHA, Jorge. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Nueva Sociedad**, 213, 2008, p. 128-146.
- ZAVERUCHA, Jorge; DA CUNHA REZENDE, Flávio. How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier. **International Political Science Review** 39/4, 2009, p. 407-429.

As Forças Armadas como Agência de Segurança e as Relações Entre Civis e Militares no Brasil

Resumo

Na fase de preparação para grandes eventos esportivos, o Brasil depende cada vez mais do apoio das Forças Armadas na prestação de segurança pública. Tendo em conta o passado autoritário do país, isto levanta preocupações sobre o estado atual da supremacia civil sobre os militares. Aplicando um modelo que divide a relação civil-militar nas cinco dimensões de recrutamento da elite, políticas públicas, segurança interna, defesa externa, bem como organização militar, este artigo tem como objetivo avaliar o desenvolvimento da supremacia civil da transição para a democracia até hoje. O artigo descobre que as prerrogativas militares foram consideravelmente reduzidas, embora a supremacia civil ainda carece de uma institucionalização adequada. No longo prazo, as formas informais de manter as Forças Armadas fora da política podem não ser suficientemente eficiente.

Palavras-chave: Segurança pública, relações civil-militares, democratização

The Armed Forces as Security Agency and the Civil-military Relationship in Brazil

Abstract

In the run-up to major sports events, Brazil increasingly relies on the support of Armed Forces in the provision of public security. Given the country's authoritarian past, this raises concerns about the current state of civilian supremacy over the military. Applying a model that subdivides the civil-military relationship into the five dimensions of elite recruitment, public policy, internal security, external defence as well as military organization, this article aims at assessing the development of civilian supremacy from the transition to democracy until today. It finds out that military prerogatives have been considerably reduced, even though the civilian supremacy still lacks a proper institutionalization. In the long run, informal ways of keeping the Armed Forces out of politics might not be efficient enough.

Keywords: Public security, civil-military relations, democratization.

Recebido para publicação em 27/10/2012

Aprovado para publicação em 26/04/2013

A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista

Thaís Battibugli

Núcleo de Estudos da Violência - USP

1 INTRODUÇÃO

A agenda de políticas públicas de governo, no Brasil, foi por muito tempo estabelecida por políticos e tecnocratas de cima para baixo (*top-down*), sem atender às demandas sociais.

Na área da segurança pública, a tradição tanto por parte do governo federal e estadual se pautava pela falta de comprometimento com política pública de resultados, transparente e democrática, com mecanismos de controle e avaliação, abertos a críticas da sociedade e da comunidade acadêmica especializada.

Diante desse quadro, torna-se relevante compreender o grau de interação entre as novas diretrizes federais de segurança pública, estabelecidas a partir de 2000, e a política pública de segurança paulista, de modo a avaliar a influência dos programas e dos investimentos federais em São Paulo para a reforma do setor.

Acredita-se que a falta de permeabilidade do que executivo estadual paulista e da Secretaria de Segurança Pública (SSP) às inovações federais, embora o estado e municípios paulistas recebam verbas do Pronasci. Pode-se ressaltar também o caráter recente da execução dos programas federais para produzir efetiva quebra de paradigmas na cultura e na ação policial.

2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE NOVA AGENDA PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

Durante décadas, o governo brasileiro permaneceu fechado para as demandas sociais. A agenda institucional de governo era estabelecida de cima para baixo (*top-down*). Dessa forma, a

decisão política e dos tecnocratas traçavam as diretrizes das políticas públicas a serem formuladas e executadas.

No campo da segurança pública, a falta do exercício democrático gerou governos e instituições sem subsídios para elaborar, e, pode-se dizer mesmo, sem compromisso com políticas públicas de resultados, dotadas de mecanismos de controle e avaliação, abertas ao *feedback* público (CORREA, 2008, p. 266). Com o retorno democrático em 1985, e com a promulgação da constituição de 1988, houve o esforço de redimensionar o setor, mas sem significativas transformações.

A Constituição no art. 144 caracteriza a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” o que ampliou os atores da área, antes formalmente adstritos aos governadores, secretarias estaduais de segurança pública e suas respectivas corporações policiais. O debate passou a incluir o governo federal e a sociedade civil e o Ministério Público (MP) como agentes influenciadores da construção da agenda das políticas públicas de segurança (FONTOURA et al, 2009, p. 146).

A segurança pública passou a ser direito difuso, cuja titularidade pertence a todos. O MP é promotor da tutela do direito difuso à segurança pública e do controle externo da atividade policial. Contudo, a apuração de desvios de conduta de policiais continua, na prática, somente a cargo das corregedorias internas. É realizado apenas controle externo sobre o processo investigatório da polícia, a realização de boletins e inquéritos policiais (FREIRE, 2009, p. 42-46).

É preciso notar, entretanto, que a Constituição de 1988 não avançou significativamente na reforma do aparato de segurança e justiça criminal do país herdado do regime militar, o que seria necessário, pois as polícias estaduais atuaram como braços repressivos do regime. As instituições policiais não foram suficientemente adaptadas para a vivência do estado de direito, para atuar nos ditames da legalidade, transparência, eficiência¹ com sistemas de avaliação, controle e responsabilização (*accountability*) independentes e confiáveis (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009, p. 6; LIMA, 2008, p. 66; FONTOURA et al, 2009, p. 148).

O modelo institucional de segurança pública no pós-88 manteve grande margem de autonomia dos estados regionais para a gestão da segurança local. Com isso, o sistema se apresenta descentralizado e multiplamente descoordenado, com a atuação de corporações rivais e antagônicas

¹ Tais são os princípios da administração pública de acordo com o art. 37 da CF/1988: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

na mesma área, com significativa autonomia em relação ao governo estadual e à secretaria de segurança pública. As rivalidades estão presentes entre a Polícia Civil, a cargo da investigação e abertura do inquérito policial, ponto inicial dos processos criminais, e a Polícia Militar, a cargo do policiamento ostensivo, repressivo (BATTIBUGLI, 2009, p. 40-46; CRISTINO, 2008).

Inovação constitucional (art 144, §8º) foi a criação da Guarda Municipal (GM), destinada apenas a proteger o patrimônio público local. Entretanto, na realidade, a GM atua como polícia municipal, faz rondas, blitz, e até operações conjuntas com a PM. Tramita no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC)² para reconhecer a GM como polícia municipal. Ainda assim, a GM pode receber auxílio do governo federal através do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para projetos de prevenção à violência, policiamento comunitário, o que estaria formalmente distante de suas atribuições (FONTOURA et al, 2009, p. 171).

Historicamente, até meados dos anos 90, o governo federal pouco atuava na área da segurança pública local, deixada sob responsabilidade dos governos estaduais. Nesse período foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), sucedida pela atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).³

A partir dos anos 2000, o governo federal traça nova agenda para a segurança pública nacional ao lançar o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FUSP). O governo passa a priorizar a prevenção da violência e criminalidade, a segurança cidadã para suprimir o modelo policial exclusivamente repressivo em vigor (FONTOURA et al 2009, p. 171; PRONASCI, 2007, CRISTINO, 2008).

Em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a Senasp passa a ser seu órgão de execução com a tarefa de planejar, implementar e avaliar todas as políticas públicas do governo federal para o setor. Deve promover programas de gestão integrada dos órgãos de segurança (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Força Nacional de Segurança Pública). Essa gestão envolve processo de caráter participativo da União, estados, municípios, terceiro setor, meio acadêmico,

² A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 534 de 2002 atua nesse sentido ao sugerir a alteração do § 8º do artigo 144 da CF/1988 para incluir (em negrito): “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal”.

³ A Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), criada em 1995 pela Medida Provisória nº 813, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi sucedida pela SENASP criada por meio do Decreto nº 2.315, de 4 de set. de 1997.

profissionais de segurança e comunidade em geral. Além disso, deve estimular planos estaduais de segurança nos moldes federais. Tais metas seriam implantadas através do FUSP (CRISTINO, 2008; CORREA, 2008, p. 266).

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania⁴ (PRONASCI), lançado pelo governo federal em 2007, tem como objetivo efetivar as diretrizes do SUSP, articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos no âmbito federal, estadual e municipal. A avaliação e acompanhamento do PRONASCI são realizados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela sociedade. As principais diretrizes do PRONASCI são: valorização dos profissionais de segurança pública; modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; combate à corrupção policial; envolvimento da comunidade na prevenção da violência; projetos de ressocialização dos egressos do sistema prisional e dos apenados; pacificação de áreas afetadas pela violência e criminalidade; promoção da campanha do desarmamento; fortalecimento das guardas municipais e do policiamento comunitário. O PRONASCI tem como público-alvo os profissionais de segurança pública e jovens na faixa etária entre 15 a 24 anos em situação de vulnerabilidade social (FORTE, 2008, p. 575-576; OLIVEIRA, 2009, p. 32; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Como parte do investimento na modernização das instituições de segurança pública está o investimento na Força Nacional de Segurança Pública, criada em 2004, para atender às necessidades emergenciais dos estados, formada por policiais de elite dos estados e inspirada nas forças de pacificação da ONU. No âmbito do sistema prisional se destaca o investimento na modernização e a reestruturação do sistema penitenciário nacional, com criação de novas unidades e reforma das já existentes.

No campo da valorização profissional existem programas específicos: auxílio-moradia, bolsa formação com estímulo à qualificação profissional com foco nos direitos humanos, policiamento comunitário, uso progressivo da força etc. Como incentivo o profissional da segurança recebe bolsa de estudos. Em alguns estados, esse valor chega a representar acréscimo de 40% do salário. Desde seu início, em 2008, até outubro de 2010, o programa já contemplou 231.945 profissionais de segurança pública dentre policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e guardas municipais (CGPLAN/MJ, 2010, p. 6). Parte da capacitação profissional é feita através da Rede de Educação à Distância (EAD) e pelo RENAESP (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública). Entre 2005 e 2009, os cursos do EAD capacitaram mais de

⁴ Lei 11.530 de 24 de out. de 2007. Posteriormente, o PRONASCI foi alterado pela Lei 11.707 de 19 de jun. de 2008.

760.000 policiais civis, militares, federais e rodoviários federais, além de bombeiros, guardas municipais e agentes penitenciários. A RENAESP está presente em 26 estados da federação (CGPLAN/MJ, 2010, p. 7).

Para a pacificação das áreas afetadas pela violência e criminalidade, há programas como o “Mulheres da Paz”, cuja finalidade é a capacitação de líderes comunitárias para serem multiplicadoras da cultura da paz entre os jovens. Até outubro de 2010, 9.847 mulheres de vários estados participaram do programa com bolsa de 190,00 mensais (CGPLAN/MJ, 2010, p. 5).

O Projeto para Jovens em Território Vulnerável (Protejo) é outro programa de capacitação de jovens como multiplicadores da cultura da paz e da cidadania. Desde 2008, 15.233 jovens de 15 a 24 anos, moradores de rua ou expostos à violência doméstica ou urbana, foram beneficiados com bolsa mensal de R\$ 100,00 mensais por um ano (CGPLAN/MJ, 2010, p. 5).

O PRONASCI já foi implantado em mais de 150 municípios e 22 Estados, como São Paulo, e dispõe que, nos municípios participantes, seja criado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), formado pela sociedade civil com representantes das forças de segurança e da secretaria de segurança pública. Ao lado do GGIM, pode também ser criado na esfera estadual o Gabinete de Gestão Integrada Estadual, que também visa facilitar a articulação conjunta das diversas instituições e órgãos que atuam na segurança pública, de modo a realizar planejamento estratégico das ações de segurança, dar respostas mais rápidas e eficientes em momentos de crise.

De 2007 a 2010, com o PRONASCI, foram investidos mais de R\$ 3,5 bilhões na segurança pública, o que representou aumento considerável de 10 vezes o valor investido em 2000 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010; CGPLAN/MJ, 2010, p. 2). Assim, o PRONASCI vem a suprir a lacuna histórica de atuação do governo federal na área da segurança pública e representa uma quebra de paradigma em relação ao modelo tradicional existente, o *top-down* (de cima para baixo). Nesse modelo, a agenda de governo para a segurança pública era estabelecida sem prévia consulta da sociedade ou de servidores de nível hierárquico inferior.

Já no modelo proposto pelo PRONASCI, a política pública de segurança passa a ser formulada e implementada no modelo *bottom-up* (de baixo para cima), cuja característica é identificar o problema a ser enfrentado pelo governo local a partir do envolvimento dos mais diversos atores sociais (públicos e privados) tanto na fase de formulação como de implementação da política pública. A ênfase do programa está, assim, na participação do público-alvo, ou seja, as comunidades mais vulneráveis à criminalidade e violência. A diretriz de implantação está nas ações

descentralizadas, como o pagamento de bolsas diretamente para os profissionais de segurança dos estados, o que é uma aplicação por “transferência” na melhoria da segurança dos estados e municípios. Já os demais recursos são repassados em parceria com os estados, municípios, organizações sociais de interesse público e organismos internacionais (FGV, 2009, p. 7).

Cabe notar que boa parte das demandas dos Estados ao PRONASCI, em 2008, se refere à aquisição de equipamentos e representou 46,5% do total de recursos aprovados. Já os municípios demandaram mais projetos de fortalecimento e apoio às ações de prevenção e violência, com 19,6% do total dos recursos aprovados (FGV, 2009, p. 49). Dessa forma, os Estados se interessam mais pelas verbas que, isoladamente, modernizam apenas superficialmente as instituições policiais, como os equipamentos, sem realmente alterar o *modus operandi* da instituição, grande objetivo do PRONASCI. Dessa forma, de modo geral, os Estados não estariam abertos a reformas institucionais mais amplas do setor policial, mesmo ao aderir ao programa.

A opção por mudanças que maquiagem, mas não alteram a essência da conduta, a eficácia da polícia já era feita há décadas no Estado de São Paulo. Em estudo sobre a polícia paulista entre 1946 e 1964, observou-se que:

Os governadores estavam cientes das dificuldades da polícia e do desafio de acompanhar a demanda pelos serviços policiais. Entretanto, apesar de alguns governadores terem iniciado um planejamento cuidadoso para o setor, nenhum deles enfrentou o imenso desafio político de implantar reformas estruturais que, certamente, iria colocar em intensa atividade todos os mecanismos de defesa, resistência e pressão das instituições policiais. O governo poderia economizar muito, se planejasse com eficiência a distribuição de recursos antes de ceder às pressões corporativas por mais verbas, contingente e poder, mas teria de resistir à tentação política de causar impacto positivo no eleitorado com a simples ação de contratar novos policiais e adquirir equipamentos (BATTIBUGLI, 2010, p. 264).

Já na atualidade, o governo paulista continua a investir na polícia sem realizar reestruturação estratégica para aumento da eficiência do trabalho policial de investigação, controle da corrupção policial, diminuição dos níveis de letalidade policial. O governo aumentou o orçamento da Secretaria de Segurança Pública em 70% desde 2001, e investiu na expansão do sistema prisional, desde 1997. Entretanto, grande parte dos recursos foi destinada à PM, tanto em aumento de efetivo como em equipamentos, o que é revelador do direcionamento da política pública de segurança para o policiamento ostensivo, tradicionalmente arbitrário e violento da PM, em detrimento do policiamento investigativo (JUNQUEIRA, 2006; OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012).

O maior desafio do PRONASCI é, portanto, congregando os entes federados, estados e municípios a efetivar a quebra de paradigma na segurança pública. O PRONASCI ganha vida na

comunidade por meio do programa “Território de Paz”. Várias ações são executadas simultaneamente aos poucos, com o objetivo de alterar o ambiente local, com a chegada de policiamento comunitário, monitoramento dos espaços mais perigosos por câmeras de vídeo, além de políticas públicas que trazem acesso à justiça, educação, lazer e infraestrutura. Nessa fase, União, estado e município trabalham juntos para prevenir a violência e reduzir a criminalidade.

Desde o início da implantação em dezembro de 2008, já são vinte e seis Territórios de Paz em onze Estados e no Distrito Federal. Os territórios foram implementados em 19 municípios, abrangendo regiões com total desconexão social. Até 2010, no Estado de São Paulo, havia apenas um Território de Paz implantado na cidade de São Bernardo, no Território Alvarenga (CGPLAN/MJ, 2010, p. 3).

Em 2009, o Ministério da Justiça realizou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) como meio de efetivar as diretrizes da gestão participativa da segurança do PRONASCI e para possibilitar que sociedade civil, poder público, profissionais e gestores da segurança pudessem dialogar, pela primeira vez, sobre a política nacional de segurança pública. Foram mobilizadas diretamente 224.428 pessoas e indiretamente 530.114 pessoas. Com base no modelo de formulação de políticas públicas *bottom-up*, a conferência privilegiou a sociedade civil com 40% da participação paritária, sendo 30% para o poder público e os outros 30% para os trabalhadores da segurança pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 29-30).

Como resultado, a conferência produziu uma relação de 10 princípios e 40 diretrizes orientadores da política nacional de segurança. O primeiro princípio resume o espírito da 1ª CONSEG e objetiva que a política nacional de segurança venha a

ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente (CGPLAN/MJ, 2010, p. 13; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 3, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 80).

Nota-se que entre 2003 e 2009, a segurança pública se tornou um dos pontos centrais da agenda política brasileira com aumento considerável de gastos e de implantação de novas estratégias para o setor (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010, p. 6). O desafio atual é investir com eficiência e qualidade na área da segurança pública. O montante gasto é muito significativo e já alcança 1,36% do PIB brasileiro, o que representa quase 10% da arrecadação total

de impostos do país. Essa soma supera o percentual do PIB investido pela França, com a diferença que as taxas de criminalidade brasileiras são muito maiores (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011, p. 11).

Sem dúvida, houve relevantes alterações na agenda da segurança pública, mas, certamente, a efetiva implantação e colheita de resultados será a médio e longo prazo, desde que não haja descontinuidade nas diretrizes da agenda dos governos federal, estadual e municipal, e da previsão orçamentária para o setor. Entretanto, por um lado, o programa passou por graves percalços ao investir efetivamente apenas 50,5% do total programado para 2011, devido ao ajuste fiscal do governo federal. Esse ajuste contrariou a meta do próprio governo federal de ampliar os investimentos na área e aumentar a parceria com estados e municípios no enfrentamento da violência (MENEZES, 2012).

Por outro lado, as novas políticas públicas de segurança esbarram nos limites da democracia brasileira na medida em que colocam desafios às formas tradicionais de ação da polícia brasileira. O processo de tomada de decisões é feito de cima para baixo dentro das corporações, a partir de critérios internos e burocráticos, sem considerar as necessidades da população, como se fosse serviço sem clientes, sem mecanismos de planejamento, avaliação e controle. A prioridade das ações policiais ainda é a prisão de criminosos em ações de caráter repressivo (SOUZA et al., 2009, p. 39-40). Além disso, prepondera a concepção militarizada de policiamento ostensivo no país, caracterizada por arbitrariedades e violência. A segurança pública pode ser considerada a política pública mais atrasada e ineficiente do Estado brasileiro (ERTHAL, 2012).

As instituições policiais, no Brasil, seguem a tendência mundial de ter significativo crescimento de pessoal e de verbas, sem que isso efetivamente aumente a eficácia do trabalho policial ou impacte nos índices de criminalidade. A capacidade das polícias em responder às novas demandas está limitada a respostas padronizadas, que envolvem a violência física, o envio de viaturas em situação de emergência, a compra de veículos e de armas e de policiamento aleatório, sem que haja planejamento e avaliação estratégica capaz de alterar o padrão de conduta (SOUZA et al., 2009, p. 39-40).

Contudo, há espaço para mudança de referencial e maior sensibilidade das instituições e do poder público em torno de agenda positiva de democratização das polícias, desde que estados e municípios se empenhem em efetivar a gestão integrada da segurança pública proposta pelo PRONASCI (DIAS NETO, 2005).

Para um país sem disputas territoriais, movimentos emancipatórios, conflitos religiosos, raciais ou étnicos, o Brasil tem padrões de violência homicida exageradamente elevados que, entre 2004 e 2007, estiveram bem próximos do total das mortes de 62 conflitos armados registrados no mundo naquele período. Tal quadro é, em grande parte, consequência do alastramento da criminalidade organizada, principalmente a do tráfico de drogas, a partir da década de 1980 (WASELFSZ, 2011, p. 19; ADORNO; SALLA, 2007).

3 SÃO PAULO E O PRONASCI

As recentes políticas públicas de segurança do governo federal propõem significativa rearticulação do segmento nos estados federados. É preciso, desta forma, compreender o grau de articulação entre as políticas federais e estaduais.

Em 2008, do total de recursos do PRONASCI, 72% foram repassados aos Estados, 26% foram diretamente aos municípios e 2% à federação. O estado de São Paulo recebeu 10% do total de recursos do PRONASCI e o Distrito Federal, 30%. Vários estados como Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins receberam menos de 1%. Os recursos são repassados conforme o envio e aprovação de projetos pelos estados e municípios (FGV, 2009, p. 27, 41).

No caso do Estado de São Paulo há a participação no PRONASCI desde seu lançamento em 2007. Dos 645 municípios paulistas, pelo menos 22 estão envolvidos: São Paulo (Capital) Araraquara, Campinas, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Ferraz Vasconcelos, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Jundiaí; Osasco, Pirapora de Bom Jesus, Rio Claro, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, Sorocaba, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista (Ministério da Justiça, 2010).

É preciso notar que o PRONASCI objetiva atender as regiões e municípios onde se conjugam a vulnerabilidade social e altos índices de violência. Dessa forma, os recursos são direcionados principalmente às capitais dos Estados. Em 2008, por exemplo, São Paulo (capital) recebeu 33,9% do total dos recursos destinados aos municípios paulistas (FGV, 2009, p. 48).

Alguns desses municípios já contam com o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), como Araraquara, Diadema, Jahu, Poá, Santo André, São Carlos, São Paulo (Capital), São Bernardo do Campo, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista (FGV, 2009, p. 42). São Bernardo do Campo, por exemplo, participa do PRONASCI através de vários programas. Pela Bolsa

Formação 544 guardas civis municipais desenvolvem cursos de formação continuada à distância. Com a Cidade de Paz no Território Alvarenga, a meta é reconstruir as redes de sociabilidade e de solidariedade local, com a gestão integrada de dezoito secretarias municipais. Em Alvarenga, ainda há o projeto “Mulheres da Paz”, com formação para cerca de 300 mulheres, nas áreas de direitos humanos, segurança pública, violência doméstica e urbana, ética e cidadania, visando capacitá-las como multiplicadoras de cultura de paz para atuação na comunidade, especialmente, junto aos jovens.

Em relação aos jovens, o Programa de Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) já formou, em março de 2011, 150 jovens entre 15 e 24 anos, com o objetivo de afastá-los da criminalidade e envolvê-los na comunidade. Além disso, há o programa municipal “Turma Cidadã”, para a qualificação profissional de jovens de 18 anos dispensados ou que cumprem o serviço militar (PREFEITURA DE SÃO BERNARDO, 2012; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2011).

O estado de São Paulo ainda não possui gabinete de gestão integrada estadual, como já existe no Mato Grosso e no Espírito Santo desde, pelo menos, 2006, em Santa Catarina, desde 2005, e, no Pará, desde 2010. Assim como o gabinete de gestão municipal, o gabinete de gestão estadual visa a articulação das ações das várias unidades que integram a segurança pública. Em 2006, os estados do Espírito Santo, Mato Grosso e São Paulo passaram por grave crise na segurança pública. Os estados do Espírito Santo e Mato Grosso contavam com o gabinete estadual, e teriam dado respostas mais rápidas para a crise do que em São Paulo, cujas ações foram centralizadas na Secretaria de Segurança Pública (SSP) (CORREA, 2008, p. 267).

Entre 12 e 20 de maio de 2006, ocorreram em São Paulo ataques da facção criminosa do PCC (Primeiro Comando da Capital) a policiais, agentes penitenciários, civis, postos policiais, agências bancárias, ônibus, além de rebeliões em cerca de 70 presídios em todo o estado. Os ataques teriam sido iniciados devido à retaliação do PCC à decisão do governo estadual de isolar lideranças da facção e de casos de corrupção policial (GUERRA URBANA, 2006; MARRA; MUNIZ, 2006; ADORNO; SALLA, 2007).

Segundo a imprensa, o governo paulista recusou auxílio de tropas federais e teria resolvido a crise através de acordo com a cúpula do PCC. De fato, houve encontro articulado pela cúpula do governo paulista entre advogada e ex-delegada da Polícia Civil, que dizia poder influenciar a facção e o líder do PCC. Tal reunião, ocorrida no ápice da crise, levantou suspeita de se ter oferecido algo, pois os ataques se encerraram logo após o encontro (MARRA; MUNIZ, 2006, IHC E JUSTIÇA

GLOBAL, 2011, p. 55-56; ADORNO; SALLA, 2007). Dessa forma, ao invés de gerenciar a crise com gestão integrada da segurança pública, com transparência e mecanismos de responsabilização e controle, e de aceitar apoio federal, o governo paulista, a cúpula da SSP e das instituições policiais optaram por fazer concessões veladas ao crime organizado. Além disso, não houve qualquer reestruturação no sistema de segurança, além do crescimento significativo do número de estabelecimentos prisionais e da população encarcerada (ADORNO; SALLA, 2007). Certamente, um dos motivos para o acordo foi o fato de o governo estadual possuir precário controle sobre a atuação das instituições policiais.

O PCC não havia realizado ações do porte de 2006 até junho de 2012, quando oito policiais militares foram assassinados, quinze ônibus incendiados, cinco bases da Polícia Militar foram alvejadas. A nova onda de violência teria ocorrido em retaliação à morte de membros da facção por policiais da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), e devido à transferência de membro importante para prisão com regras mais rígidas. Esse quadro revela que o poder de articulação do PCC não foi devidamente enfrentado nesses últimos anos pelo executivo estadual e pela Secretaria de Segurança Pública (SSP) (SÃO PAULO, 2012; AGORA, 2012).

A Rota foi criada em 1970 para realizar policiamento ostensivo, durante o auge da repressão da ditadura; notória pelas execuções sumárias, ainda hoje é caracterizada pelas abordagens violentas. Entre 2007 e 2011 a letalidade do batalhão da Rota aumentou 78%. O batalhão representa menos de 1% do efetivo da PM, mas responde por cerca de 14% dos 2.200 casos de “resistência seguida de morte” da PM. Utilizada para policiamento, principalmente, nas regiões consideradas mais perigosas e mais vulneráveis, é vista como a “tropa de elite” da polícia paulista, bem equipada e armada. Dessa forma, a Rota não alterou seu padrão operacional violento e ainda conta com o apoio do governo e da cúpula da corporação (BBC BRASIL, 2012; FERREIRA, 2012; POLÍCIA MILITAR, 2012; SOUZA, 2009, p. 41-42).

Apesar da ausência de mudanças estruturais no sistema de segurança pública paulista, houve declínio nas taxas de homicídio, na região metropolitana de São Paulo, entre 2000 até meados de 2011, cujas razões ainda não são bem conhecidas. Contudo, é certo haver fatores relacionados a processos sociais, políticos e institucionais que devem ser considerados, entre eles, algumas alterações pontuais do governo no campo da segurança pública e da prevenção da violência (ADORNO; SALLA, 2007; PEIXOTO et al, 2011).

Após o constante aumento dos índices de criminalidade, da violência nos anos 80 e 90, houve por parte das autoridades públicas e de estudiosos do tema a percepção de que a redução da

violência apenas seria alcançada com a execução de políticas sociais e urbanas, de estratégias de prevenção, de atuação mais planejada das instituições policiais, com gestão da informação, policiamento comunitário, Consegs, proteção a testemunhas, entre outras iniciativas (PEIXOTO et al, 2011, p. 8).

Entre 2003 e 2008, a redução dos homicídios foi de mais de 70%, com 1622 mortes por agressão em 2008 contra 5591 mortes em 2003. São Paulo passou do quinto estado mais violento do país para o terceiro mais tranquilo em 2010, com redução dos níveis de violência nos polos letais do estado (região metropolitana da capital, de Campinas e da Baixada Santista). A tendência de baixa se manteve em 2011, a taxa de homicídios foi de 10,05 casos por 100 mil habitantes, enquanto a média nacional é de cerca de 25 casos por 100 mil habitantes. Ainda assim, o índice é bem maior do que nos Estados Unidos, Reino Unido ou Argentina, que registram 5 casos por 100 mil habitantes, marco considerado tranquilo por organismos internacionais. Entretanto, essa redução foi acompanhada do crescimento de outros delitos como o roubo e latrocínio. Dessa forma, a redução da criminalidade é circunscrita a alguns tipos penais (PEIXOTO et al, 2011, CARAMANTE; BENITES; SPINELLI, 2012; PATAMAR, 2012; WAISELFISZ, 2011, p. 219; 224).

Além das iniciativas governamentais para a redução da violência, sabe-se que o próprio PCC, com presença hegemônica nos bairros periféricos e nas unidades prisionais, media e regulava conflitos, tanto os relativos às atividades ilícitas da organização, como também às contendas da comunidade local. Paradoxalmente, o PCC é outro fator a ser considerado na drástica queda das taxas de homicídios a partir de 2000 (DIAS, 2012). Entretanto, essa “pacificação” obtida pelo medo e pela violência é precária, marcada por relações tensas e obscuras da facção com o poder público, notadamente as instituições policiais e a administração prisional. Dessa forma, em circunstâncias de quebra da harmonia, ou seja, de acordos existentes, pode haver picos de violência no estado, como em junho de 2012, quando policiais da Rota mataram membros da facção, que reagiram com violência na região metropolitana da capital. Além disso, em 2012 houve aumento da letalidade policial. Dessa forma, a facção retaliou as mortes para pressionar pelo retorno da “harmonia” anterior (DIAS, 2012; KAWAGUTI, 2012).

É interessante notar que cerca de 20% dos 438 assassinatos ocorridos em São Paulo foram praticados por policiais em 2011, o que revela alto índice de ações letais da polícia. A violência letal está bem abaixo do número recorde de 1421, no ano de 1992, mas ainda é significativa (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2010, p. 32; MARTINS; VIEIRA, 2012, p. 29).

Assim, a violência policial, praticada por agentes do Estado, que deveriam contribuir para a paz social é um dos móveis da violência no Estado. Houve 229 casos de "resistência seguida de morte", decorrentes de supostos confrontos entre policiais e suspeitos, e 61 homicídios praticados por PMs fora do trabalho.

O Estado paulista, estigmatizado com a repercussão negativa do Massacre do Carandiru em 1992, com a execução de 111 presos pela PM, ainda não conseguiu enfrentar a questão da violência policial, ou seja, controlar os níveis de letalidade tradicionalmente presentes na polícia. Com isso, a polícia segue com cultura repressiva e violenta em detrimento de ações de caráter preventivo e da investigação de crimes.

O policiamento comunitário já seria uma alternativa de implantação de programa permanente para aproximar o policial do cidadão. A PM paulista realiza policiamento comunitário desde 1997. Há no estado 268 Bases Comunitárias fixas, 289 veículos grandes (bases semifixas), e 35 Bases Comunitárias Distritais – onde os policiais moram com suas famílias (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

Na capital paulista, o Jardim Ângela, considerado pela ONU o bairro mais violento do mundo, em 1996, conseguiu reduzir os índices de criminalidade após a implantação de vários projetos sociais liderados por padres da comunidade e pela implantação de base de policiamento comunitário em 1997. Dessa forma, apenas a conjugação de projetos sociais permanentes e por meio da atuação mais próxima e comprometida da PM com o bairro, foi possível reduzir os índices de violência na localidade (DELPHINO, 2001; FERNANDES JR; 2006; FLORES, 2012).

O policiamento comunitário insere-se no debate sobre o papel da polícia na comunidade, pois tanto as instituições policiais, como as comunidades sabem o quanto necessitam umas das outras. Ou seja, deve-se estabelecer base de diálogo, confiança e respeito mútuo, para que haja prevenção mais efetiva do crime e menor sensação de insegurança, assim como maior controle e responsabilização das condutas policiais. Uma das formas de aproximação é realizar patrulhamento a pé, ao invés de utilizar apenas as viaturas, instalar base de policiamento comunitário fixa ou móvel, entre outros recursos (SKOLNICK; BAYLEY, 2006, p. 11).

Convém salientar que São Paulo e Rio de Janeiro são estados implementadores dos valores deste policiamento, no entanto, este é aplicado em poucas localidades com policiais treinados especificamente para esta finalidade. Esta situação não gera, portanto, condições para que esses valores sejam disseminados por toda a corporação e que passem a fazer parte da cultura policial

paulista, por exemplo, como modelo predominante de policiamento. Dessa forma, o que prepondera é a alta letalidade da ação policial, acompanhada de corporativismo e de irregularidades que, muitas vezes, inviabilizam a investigação de casos suspeitos (FONTOURA et al., 2009, p. 177).

Nesta perspectiva, nota-se que, embora o estado e alguns municípios paulistas participem do PRONASCI, não houve alteração estrutural de valores e da prática policial paulista. A cultura policial repressora, violenta e autoritária permanece intacta.

4 CULTURA POLICIAL

O funcionamento do estado democrático depende de sistema legal que preserve as liberdades e as garantias políticas, proteja os direitos civis de toda a população, tenha redes de responsabilidade e mecanismos de fiscalização e punição dos agentes do Estado que cometam ilegalidades no exercício da função. Tais mecanismos fazem parte do sistema de *accountability*, de responsabilização, para a proteção da ordem democrática (O'DONNELL, 2000, pp. 352-353).

A polícia é instituição especializada no controle social interno para, se preciso, dentro dos limites legais, utilizar de violência para a preservação emergencial da ordem. O conceito de cultura policial auxilia na compreensão dos valores e das práticas institucionais que formam a identidade do profissional e que, por vezes, resistem a mudanças, reformas institucionais. É preciso notar que toda cultura institucional está imersa em um corpo social amplo e reflete, até certo ponto, seus valores e condutas (FISCHER, 1996, p. 66; REINER, 2004, p. 131-132).

Algumas características são inerentes à atividade policial como, por exemplo, o poder de polícia, a presença do perigo em potencial e a imposição de autoridade. Tais características constroem a personalidade do trabalho, não como fenômeno psicológico individual, mas como cultura socialmente gerada (BRETAS, 1999, p. 149; REINER, 2004, p. 26; 135-136). A instituição policial é órgão burocrático complexo; de cultura e poder peculiar, o qual, sob certos aspectos, distancia-se do tipo ideal de organização burocrática weberiana (HALL, 1966, p. 30). A Polícia Militar, por exemplo, tem controle interno rígido e centralizado, porém ineficaz, regula com rigor apenas questões ligadas à hierarquia, às decisões administrativas da corporação, à vestimenta do policial, principalmente em instituições de doutrina militar. Assim, a atuação do policial nas ruas nunca está sob inteiro comando dos superiores hierárquicos, ou devido à própria natureza do trabalho de policiamento que é a de tomar decisões rápidas e complexas em situações imprevisíveis, ou seja, por falta de interesse dos próprios superiores em um controle mais efetivo, ou ainda, como

consequência do protecionismo existente entre policiais de mesma graduação em não divulgar desvios de seus pares. O espírito de corpo encobre as violações cometidas dos superiores hierárquicos e do mundo externo, sociedade e esfera política (REINER, 2004, p. 140-141; BAYLEY, 1994; p. 64-65; BITTNER, 1990, p. 147).

O jogo de poder, os conflitos e as rivalidades existentes entre as principais instituições policiais – Polícia Civil e Polícia Militar – marcam a trajetória da polícia paulista e têm inviabilizado reformas, pois ambas as instituições não querem ter verbas, atribuições e poder diminuídos ou mesmo repassados para a rival.

A Polícia Civil, pelo menos até a criação da Polícia Militar em 1970, era a principal instituição policial da época, apesar de ser menos numerosa. O delegado, como autoridade policial maior, apurava a ocorrência de crimes, instaurava inquérito policial que poderia dar início a processo judicial e coordenava a execução das tarefas policiais. Eram ainda atribuições dele: organizar o policiamento de ruas, de reuniões públicas, de casas de espetáculo, do trânsito; fiscalizar o porte de armas e autuar em flagrante. Além disso, a autoridade policial era responsável pela coordenação do policiamento realizado pela Força Pública e pela Guarda Civil (BATTIBUGLI, 2010).

Após o surgimento da Polícia Militar, fruto da unificação da Força Pública com a Guarda Civil, acredita-se que a PM passou a contar com maior apoio do governo estadual do que a Polícia Civil, recebendo maior autonomia operacional e sendo utilizada na repressão dos opositores ao regime militar. A preponderância da PM em relação à Polícia Civil se mantém até os dias atuais, assim como a rivalidade entre as duas instituições. A distribuição de verbas é desigual, mesmo que se considere o maior efetivo e estrutura da PM.

De acordo com o Sistema de Gerenciamento Orçamentário do Estado de São Paulo (SIGEO), entre 2001 e 2005, os investimentos realizados na Polícia Militar somaram R\$ 285,7 milhões contra R\$ 8,5 milhões para a Polícia Civil e R\$ 1,9 milhão para a Superintendência Técnico-Científica. Considerando-se a dotação orçamentária total neste período para a Segurança Pública, de cerca de R\$ 29 bilhões, R\$ 17 bilhões (58%) foram para a PM e apenas R\$ 5,3 bilhões (18,5%) para a Polícia Civil. A polícia técnica ficou com apenas R\$ 608 milhões, durante o governo Alckmin (JUNQUEIRA, 2006).

Sem dúvida, o foco da dotação de verbas e investimentos para a PM se reflete na baixa capacidade investigativa da Polícia Civil, que resulta na falta de resolução de crimes, na impunidade

tanto de pequenos delitos, como dos que envolvem o crime organizado, o tráfico de drogas, na falta de estrutura de atendimento para a população, principalmente, no interior (JUNQUEIRA, 2006; FELIX, 2012).

Sabe-se que, pelo menos, na década de 1940, a SSP apenas formalmente administrava as corporações policiais paulistas, pois, de fato, cada instituição possuía estrutura administrativa autônoma. Assim, as metas para a segurança pública são repassadas pela SSP para as instituições policiais, que dispõem de autonomia operacional para atender aos objetivos do governo como melhor lhe convier, e estas ainda atuam de maneira isolada e conflituosa.

A política interna de cada corporação, muitas vezes, sobrepõe-se aos regulamentos governamentais, adequando-os, limitando-os ou mesmo neutralizando seus efeitos. Existe, assim, o fracionamento das forças de segurança pública no estado, o que contribui para a perda de eficácia das ações policiais e da falta de controle sobre casos de corrupção, arbitrariedade e impunidade (BATTIBUGLI, 2009).

A autonomia administrativa e operacional da polícia paulista contribui para a existência de um descompasso entre a vigência de um sistema democrático, protetor dos direitos individuais, e a presença no cotidiano de abusos de autoridade por parte de policiais. Sem dúvida, grande obstáculo a ser superado para a promoção de novo paradigma na segurança pública é a existência de cultura policial repressora, violenta, autoritária coberta pela impunidade no país.

Após o retorno da democracia no país, houve debate pela unificação das corporações policiais, como meio de anular as rivalidades existentes e suprimir a estrutura militar pouco eficiente e onerosa da PM, mas a Constituição de 1988 manteve inalterado o sistema de segurança pública. Mesmo o Conselho de Direitos Humanos da ONU sugeriu em maio de 2012 a extinção da PM no Brasil, dado ser em outros países, corporação que exerce a função de polícia no interior das Forças Armadas, cujo espaço de ação costuma restringir-se às instalações militares, aos prédios públicos (SAFATLE, 2012).

Alterações na estrutura da segurança pública paulista já eram propostas no final da década de 50, quando técnicos da polícia americana e inglesa vieram para São Paulo a pedido do então governador Jânio Quadros. Os consultores salientaram a importância de diminuir a estrutura e atuação da Força Pública (atual PM). Além disso, apontaram inúmeras falhas no sistema de segurança pública que perduram até os dias atuais (BATTIBUGLI, 2010).

O relatório produzido pelos consultores americanos do Ponto IV⁵ Joseph Lingo e Arthur Avignone não aceitou a Força Pública como organismo policial, porque seu sistema de instrução seria 90% militar e apenas 10% policial; tinha ainda 25% do seu efetivo empregado em serviços burocráticos. A FP deveria ser completamente reestruturada, reduzida à tropa de atuação em situações de emergência ou continuaria a consumir, inutilmente, quase a metade do orçamento da SSP (LINGO; AVIGNONE, 1958). O relatório dos técnicos ingleses teve conclusões semelhantes às dos americanos. Para os ingleses, as três principais corporações policiais eram semi-independentes: Força Pública, Polícia Civil e Guarda Civil, o que produzia desperdício de energia e dinheiro. (JTM; RGF, 1958).

Os estudos de ingleses e americanos e as análises de policiais e da imprensa identificaram falhas semelhantes na polícia paulista e, dentre as soluções recomendadas, havia um cerne comum: a liderança do policiamento para a Polícia Civil, com subordinação da Força Pública e da Guarda Civil, além da clara divisão de atribuições entre a FP e a GC, o que não havia na época. As críticas apontadas em relação à segurança pública se relacionavam ainda à falta de política de mapeamento de problemas e da avaliação dos resultados obtidos com reformas já implantadas. Essa identificação seria prejudicada pela falta de dados estatísticos confiáveis (BATTIBUGLI, 2010).

A falta de mecanismos de avaliação e de dados estatísticos confiáveis produzidos apontados pelos consultores, na década de 50, ainda estão presentes no sistema policial paulista. Os marcos referenciais das políticas públicas de saúde, educação, seguridade social que compreendem a definição de agenda, implementação e avaliação de resultados ainda estão longe de serem implantados na segurança pública, o que pode ajudar a compreender algumas obscuridades e descompassos da área (SOUZA, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos anos 2000, a segurança pública se tornou um dos pontos centrais da agenda política brasileira com aumento considerável de gastos e de implantação de novas estratégias para o setor. Grande obstáculo a ser superado para a promoção de política de segurança pública

5 O Ponto IV foi um programa do governo norte-americano para auxílio a países em desenvolvimento e uma das áreas desse auxílio era a segurança pública.

condizente com o estado de direito é a existência de cultura policial repressora, violenta, autoritária, ainda coberta pela impunidade no país.

Acredita-se haver falta de permeabilidade da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e do governo paulista às inovações federais, embora o estado e municípios paulistas recebam verbas do PRONASCI. O estado ainda não possui gabinete de gestão integrada, base para a implantação das políticas do programa, nem busca efetivamente alterar o modelo de policiamento existente.

Apesar de o estado paulista contar com policiamento comunitário e de ter algumas práticas articuladas da polícia com ações sociais, tais iniciativas não geram condições para que essas práticas e valores sejam disseminados por toda a corporação e que passe a fazer parte da cultura policial paulista, por exemplo, como modelo predominante de policiamento. Dessa forma, o que vigora é a alta letalidade da ação policial, acompanhada de corporativismo e de irregularidades que, muitas vezes, inviabilizam a investigação de casos suspeitos. São Paulo, assim como outras unidades da federação, se interessa mais por verbas que, isoladamente, modernizam apenas superficialmente as instituições policiais, como os equipamentos, sem realmente alterar o *modus operandi* da instituição, grande objetivo do PRONASCI.

Entretanto, pode-se ressaltar o caráter recente da execução dos programas federais para produzir quebra de paradigmas na cultura e na ação policial paulista. Sem dúvida, houve relevantes alterações na agenda da segurança pública, mas, certamente, a implantação e colheita de resultados serão a médio e longo prazo, desde que não haja descontinuidade nas diretrizes da agenda dos governos federal e estadual, bem como das prefeituras e da previsão e execução orçamentária para o setor.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. In: *Estudos Avançados*. vol. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300002&lang=pt. Acesso em: 08 de jun. de 2012.
- AGORA. Homens são mortos pela Rota após perseguição na zona leste. Segundo policiais, suspeitos tentaram arremessar granada. *Folha de S. Paulo*, 03 de jul. de 2012. Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/resultados/?q=segundo+policiais%2C+suspeitos+tentaram+arremessar+granada&site=&periodo=mes>. Acesso em 04 de jul. de 2012.
- BALZA, Guilherme. Governo de SP lança "Virada Social" em Paraisópolis, mas mantém ocupação policial. *Uol Notícias*, 18 de fev. de 2009. Disponível em:

<http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2009/02/18/ult5772u2987.jhtm>. Acesso em 01 de jul. de 2012

BATTIBUGLI Thaís. (2009), A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985). *Dilemas* – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 2, nº 3, jan/fev/mar 2009.

_____. *Polícia, Democracia e Política em São Paulo (1946-1964)*. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2010.

BAYLEY, David H. *Police for the Future*. New York City: Oxford University Press, 1994.

BBC BRASIL. Letalidade da Rota cresce 78% em cinco anos, BBC Brasil, 26 de jul. de 2012. Disponível em: <http://noticias.br.msn.com/mundo/letalidade-da-rota-cresce-78percent-em-cinco-anos-1>. Acesso em 02 de ago. 2012.

BITTNER, Egon. *Aspects of police work*. USA: Northeastern University Press, 1990.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.413 de 30 de dez. de 2010. Disponível em > http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7413.htm. Acesso em 01 de abr. de 2012.

BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. “A cultura policial e o policial civil carioca”. PANDOFI, Dulce Chaves (et al.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARAMANTE, André; BENTTES, Afonso; SPINELLI, Evandro. Homicídio cai, mas latrocínios crescem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 de jan. de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/22429-homicidio-cai-mas-latrocinius-crescem.shtml>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

DELPHINO, Plínio. Jardim Ângela dá a volta por cima na violência e muda sua história. *Diário de S. Paulo*, São Paulo, 25 de nov. 2001, p. A8. Disponível em <http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Di%C3%A1rio%20de%20SP%20-%2025-11-01.jpg>. Acesso em 01 de jun. de 2012.

DIAS, Camila Nunes. Equilíbrio precário: a nova onda de violência em São Paulo. *Carta Capital*. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/equilibrio-precario-a-nova-onda-de-violencia-em-sp/>. Acesso em 07 de jul. de 2012.

CGPLAN/MJ. *Segurança Pública com cidadania*. Nov 2010. Disponível em: http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2011/10/2010_Seguran%C3%A7aP%C3%BAblica12.pdf. Acesso em: 15 de mai. de 2012.

CRISTINO, Fernanda da Rosa. Segurança pública e democracia: um novo paradigma. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 57, 30/09/2008 [Internet]. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5157 Acesso em 29/03/2012.

CORREA, Luiz Fernando. Um novo pensar na segurança pública. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.) *Política de Gestão Pública Integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ERTHAL, João Marcello. Na dúvida, a polícia condena à morte. *Revista Veja*, jul. 2012. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-policia-que-condena-a-morte>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

FERNANDES JR. Ottoni. Habitação – onde mora a violência. *Desafios do Desenvolvimento*. A revista mensal de informações e debate do IPEA. Brasília, n. 24, 7 de jul. 2006.

FERREIRA, Danilo. Rota, a tropa da elite da PMESP. *Abordagem policial*, Disponível em: <http://abordagempolicial.com/2010/08/rota-a-tropa-de-elite-da-pmesp/>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

_____. Rota (PMESP) recebe viaturas Hilux SW4 com airbag. *Abordagem policial*, Disponível em: <http://abordagempolicial.com/2011/04/rota-pmesp-recebe-viaturas-hilux-sw4-com-airbag/>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

FGV. *PRONASCI em Números*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

FELIX, Luciana. Câmara cria comissão para discutir crise na Segurança: Cúpulas das polícias Civil, Militar e da GM serão chamadas pelos vereadores, *Correio Popular*, Campinas, 8 de ago de 2012. Disponível em: <http://correio.rac.com.br/correio-popular/0/124212/2012/08/08/0.html>. Acesso em 08 de ago. de 2012.

FISCHER, Rosa Maria. O Círculo do Poder – As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e Poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1996.

FLORES, Maria Eugênia. Jardim Ângela já foi considerado o bairro mais perigoso do mundo. *Reportagem CBN*: Seu bairro nossa cidade, 31 de jul. 2012. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/grandescoberturas/eleicoes-2012/sao-paulo/seu-bairro,-nossa-cidade/2012/07/31/JARDIM-ANGELA-JA-FOI-CONSIDERADO-BAIRRO-MAIS-PERIGOSO-DO-MUNDO-PELA-ONU.htm>. Acesso em 2 de ago. de 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)*. Relatório de pesquisa apresentado a Fapesp, jul. 2009.

_____. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 4, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 5, 2011.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanish. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, n. 17, vol. 3, 2009, p. 135-196. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar. Acesso em 01 de mar de 2012.

- FREIRE, Alice de Almeida. *Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial*. Goiânia: MP, 2009.
- GUERRA Urbana. Grande São Paulo, 16 de mai. de 2006. Disponível em: <http://img.terra.com.br/i/2006/05/16/340362-2977-in.gif>. Acesso em 05 de jun. de 2012.
- HALL, Richard H. “O conceito de burocracia: uma contribuição empírica”. In: *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- IHCR; JUSTIÇA GLOBAL. *São Paulo sob achaque: corrupção, crime organizado e violência institucional em Maio de 2006*. IHCR, maio de 2011. Disponível em: http://www.law.harvard.edu/programs/hrp/documents/Sao_Paulo_sob_Achague.pdf. Acesso em: 05 de jun. de 2012.
- JTM (Chefe Superintendente) e RGF (Detetive Chefe Inspetor) - Polícia Metropolitana de Londres – Nova Scotland Yard. Relatório *dos Ingleses sobre a polícia de São Paulo*. Março de 1958.
- JUNQUEIRA, Caio. Orçamento da segurança pública cresceu 70% na gestão Alckmin. *Valor Econômico*, 22 de mai. de 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/dados/custos>. Acesso em 01 de ago. 2012.
- KAWAGUTI, Luis. PM 'matou mais' antes de ser alvo de onda recente de ataques em SP. *BBC Brasil*, 26 de jul. de 2012. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/celular/noticias/2012/07/120725_violencia_sp_1k.shtml. Acesso em: 03 de ago. de 2012.
- LINGO, Joseph; AVIGNONE, Arthur. *Estudo sobre a organização policial do Estado de São Paulo*. Missão Norte-Americana e cooperação técnica (Ponto IV). 1958.
- MARRA, Livia; MUNIZ, Diógenes. Governo nega acordo com PCC, e polícia mata 71 suspeitos de ataques. *Folha Online*, 16 de mai de 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u121601.shtml>. Acesso em 05 de jun. de 2012.
- MARTINS, Rodrigo; VIEIRA, William. A truculência como padrão. *Carta Capital*, nº 682, pp. 26-29, 1 fev 2012.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce; CARNEIRO Leandro Piquet; CARVALHO, José Murilo. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MENEZES, Dyelle. *Governo deixa de investir R\$ 1,04 bilhão em segurança pública*. 06 de fev. 2012. Disponível em <http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=788&AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 22 de mai. de 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Texto-base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2009a.
- _____. *Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2009b.tbatgbat

_____. *Protejo forma 150 jovens em São Bernardo do Campo* (São Paulo). 18 de mar. de 2011. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BA4C659C5-8403-4BEB-B71B-92B08F8723B7%7D¶ms=itemID=%7BDFCD7150-CB3F-4B87-B271-BEA4A68BF5FB%7D;&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>. Acesso em 01 de jun. de 2012

NÚMERO de homicídios aumenta 46% na capital paulista em um ano. *Reportagem Globo News*. 26 de jul. de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/jornal-globo-news/videos/t/todos-os-videos/v/numero-de-homicidios-aumenta-46-na-capital-paulista-em-um-ano/2058893/>. Acesso em 01 de ago. 2012.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Sistema penitenciário paulista. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/dados/penitenciario>. Acesso em 01 de jun. de 2012.

O'DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão Parcial. In: MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G., PINHEIRO, P. S. *Democracia, violência e injustiça: o Não-Estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; ZOUAIN, Deborah Moraes; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. *Desafio da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PATAMAR de Violência. *Folha de S. Paulo*, 29 de jan. de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/index-20120129.shtml>. Acesso em: 10 de fev. de 2012.

POLÍCIA MILITAR. *1º Batalhão de Polícia de Choque Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar – ROTA*. Disponível em: <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/1bpchq/index.htm>. Acesso em 23 de jul. de 2012.

PEIXOTO, Betânia; SOUZA, Letícia Godinho; LIMA, Renato Sérgio de. *Vitimização e Políticas de Segurança em São Paulo*. 2011. Disponível em: http://www.insper.edu.br/sites/default/files/Peixoto_Godinho_Lima_2011.pdf. Acesso em 01 de mai. De 2012.

PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. *Secretaria de Segurança Urbana*. 2012. Disponível em: http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns2/pqt_container_novo2.asp?srcpg=gssu&area=gssu&tipo=A%20Secretaria&unidade=gssu. Acesso em 10 de jun de 2012.

REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004.

SAFATLE, Vladimir. Pela extinção da PM. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 de jul. de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/1124692-pela-extincao-da-pm.shtml>. Acesso em: 29 de jul. de 2012.

SÃO PAULO vive onda de ataques que deixou 127 mortos em 10 dias. *Caros Amigos*, 03 de jul. de 2012. Disponível em: <http://cms.carosamigos.terra.com.br/index/index.php/cotidiano/2211-sao-paulo-vive-onda-de-ataques-que-deixou-127-mortos-em-10-dias>. Acesso em 04 de jul. de 2012.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012.
Disponível em: http://www.ssp.sp.gov.br/acoes/acoes_comunitario.aspx. Acesso em 02 de mai de 2012.

SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David. *Policimento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo*. São Paulo: Ed. USP, 2006.

SOUZA, Luis Antonio *Francisco de. Políticas Públicas e a área da segurança no Brasil*. Debate em torno de um novo paradigma. Paper apresentado no 35º GT da ANPOCS, 2011. Disponível em: Acesso em 01 de jun. de 2012.

SOUZA, Luis Antonio Francisco de; OLIVEIRA, Isabela Venturoza; FERREIRA, Glauce Lourenço Ferreira, O sistema policial no estado de São Paulo e o processo de reforma pós-redemocratização. In: SOUZA, Luis Antonio Francisco de (Org.). *Políticas de Segurança Pública no Estado de São Paulo*. Situação e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica/UNESP, 2009, p. 33-62.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista

Resumo

Este artigo objetiva analisar as influências da nova agenda para a segurança pública do governo federal na política pública de segurança paulista. Para tanto, verificou-se o grau de interação entre diretrizes do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) e o planejamento estratégico da segurança pública paulista. Constatou-se haver falta de permeabilidade da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e do governo paulista às inovações federais, embora o estado e municípios paulistas recebam verbas do PRONASCI.

Palavras-chave: segurança pública; política pública; estado de direito.

The Formulation of New Agenda for Public Safety: The federal Initiatives and Their Influence on Public Safety Policy in Sao Paulo.

Abstract

This article aims to analyze the influence of the new agenda for public safety of the federal government in the public safety of Sao Paulo state. In fact, it was analyzed the degree of interaction among PRONASCI (National Public Safety Program) guidelines and strategic planning of public safety in Sao Paulo. It was noted there is a lack of permeability of the Public Safety Secretariat (SSP) and the State government to federal innovations, although the state and counties receive funds from PRONASCI.

Keywords: public safety; public policy; rule of law.

Recebido para publicação em 09/11/2012

Aprovado para publicação em 26/04/2013

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				

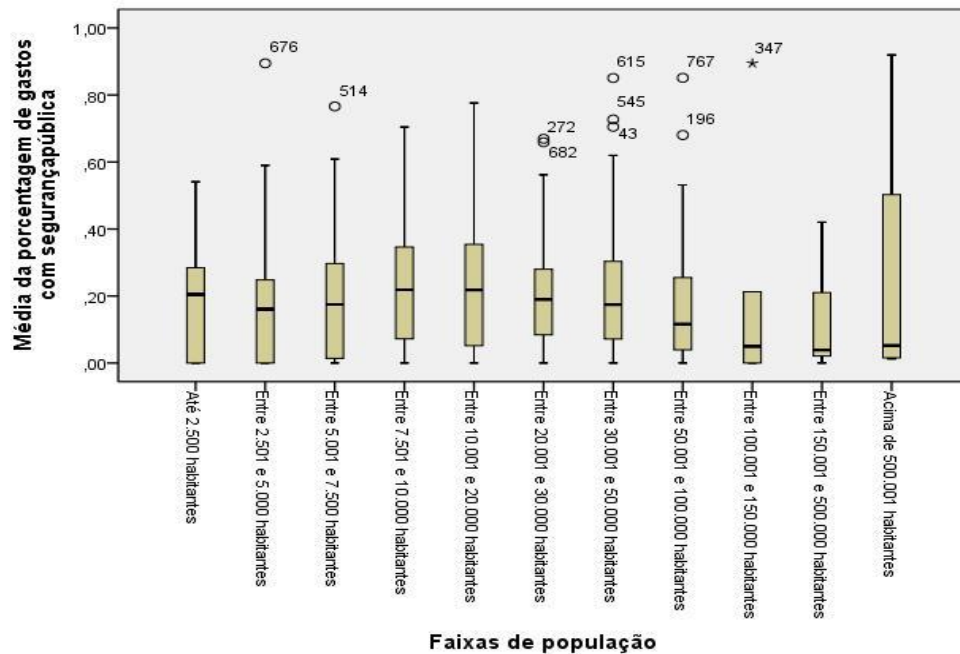
Fonte: Base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e Municípios de Minas Gerais (2009-2011)

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

Conceptualizing Political Corruption In a Democracy: A Contested Domain

Pawan Kumar
University of Delhi

Corruption has always been present in society and structures of state but the theoretical as well as the practical understanding of corruption has evolved only in the recent past. Corruption has either been understood as a structural problem of politics and economics or as a cultural and moral problem that makes the study of corruption multi-disciplinary. Notwithstanding this complex understanding of political corruption, theorists have generally identified lack of accountability as one of the major reasons for explaining political corruption. In a democratic setting this implies the failure of political institutions in a society.

At the outset it is important to understand that lack of accountability and failure of political institutions results from an imbalance between the processes of acquisition of political power, rights associated with these positions of power, and rights of the people to control the use of that power. This imbalance has to be disciplined by the institutions that represent the rights of the people, failure of which leads to corruption. Recent research on corruption has made an attempt to relate corruption to various other phenomena or processes and has tried to understand the struggle against corruption in terms of broader process of democratization, which is reflected in the “neo-classical” approach towards corruption. One of the attempts of this paper is to understand the relationship between political institutions and corruption, which is important for an analysis of how we might root out corruption. Acknowledging the importance of political institutions in tackling political corruption, the study also presents its limitations by pointing out that existence and creation of political institutions are not enough to address political corruption and there is a need to look beyond institutions. There is a need to design a control mechanism that can prove to be effective in addressing political corruption, which need not be in the form of a new institution, rather, it can be found in the effective participation of the people.

A successful fight against corruption requires a critical probe into the link between the political institutions and corruption and there is need to acknowledge the link between reducing corruption and the broader process of democratization. It is important to understand that

corruption takes away the rights of the people as citizen of the nation. Corruption puts at stake the basic rights of life, liberty, equality and dignity, which constitute the basic human rights of people. High levels of corruption in any society disable the state from fulfilling its duties to respect, protect and fulfill the human rights of its citizen. Corruption undermines the ability of states to comply with its human rights obligations because it erodes the capacity and confidence of a state to deliver services to the public. Corruption not only depletes the resources available for public spending it also weakens government's ability to deliver on various other services like health, education and welfare services. In such a situation economically and politically disadvantaged suffer from the consequences of corruption as they are largely depended on public goods. With such consequences of corruption there can be no two opinions to the fact that its existence in a democracy makes a state less democratic.

UNDERSTANDING POLITICAL CORRUPTION: DEFINITIONAL DEBATES

The meaning, nature and definition of corruption have always been a matter of debate and have evolved over time, with classical conceptions of corruption focused mainly on the moral understandings, whereas modern conceptions conceiving it mainly in terms of specific actions of specific individuals (JOHNSTON, 2001). Though corruption is always identified as a serious threat to any society, it never received due attention from the point of view of eradicating the problem. Corruption has received serious attention only in the recent past. One of the reasons as to why corruption did not get due attention in the past is that corruption was seen as a universal and inevitable phenomenon which could not be tackled rationally. Another reason is the argument put forward by the neo-liberal economists that corruption was considered as the result of proactive regulated state and its commitment to planned development. For them a socially corrupt act is only a result of scarcity conditions created by the state which can be tackled by addressing this issue of state's role in economic management. Another set of argument is given by the "revisionists" who believe that some form of corruption may prove to be helpful in governance and development. So there can be different ways to explain the causes and consequences of corruption. There is Marxian perspective that conceives corruption as a system of general social principle and relation in a community which can be explained in terms of the interest of the dominant class, there is sociological perspective that considers corruption context specific with different societies experiencing different forms and degrees of corruption, there is techno-bureaucratic perspective

which sees corruption as a result of over-regulated state and there is political perspective that tries to draw a distinction between bureaucratic corruption and political corruption and calls for the inclusion of the struggle against corruption in the political agenda. Bureaucratic corruption in this view involves those acts of bureaucrats in which they accept bribes for illegal acts or for “speedy works” to meet their personal needs or greed. In political corruption, apart from the above acts, politicians try to seek legitimacy for their corrupt behavior as something that is an integral part of political competition and hence challenges the very essence of the political process (PANDEY, 2001). So corruption, viewed from this perspective, is damaging to the democratic institutions.

Trying to understand corruption in a democracy, Mark E. Warren (2004) points out that the topic of corruption has been absent from democratic theory and the reason behind this is that there have been missing links between concepts of corruption and democracy. Warren argues that corruption is a form of harmful exclusion of those who have a claim to inclusion and hence involves an unjustifiable disempowerment. Warren is trying to provide, what he calls a democratic conception of corruption and believes that corruption in a democracy usually indicates a deficit of democracy, breaking the link between people and the state and reducing the domain of public action by adversely affecting peoples’ power to influence the collective decision-making process. He argues, “corruption in this way diminishes the horizons of collective actions and in so doing shrinks the domain of democracy. Corruption undermines democratic capacities of association within civil society by generalizing suspicion and eroding trust and reciprocity.” (WARREN, 2004, p. 329) The conceptual link between corruption and democracy can be identified if corruption is seen as “a form of duplicitous and harmful exclusion of those who have a claim to inclusion in collective decision and actions.” (Ibid, p. 329)

A democratic conception of corruption must be broad enough to widen the area where the notion of political corruption applies so that political corruption includes not only state but also any institution that has control over the resources that people need or want. This is important, as Warren points out, because “the corrupt use their control over resources to achieve gains at the expense of those excluded in collective decision making or organization of collective actions.” (Ibid., p. 333) However he clarifies that though every form of corruption involves exclusion, every form of exclusion cannot be considered corruption. “Democratic corruption”, according to Warren, “resides not in greed per se, but in serving this greed by excluding those affected from the processes of collective decision making that might justify the actions.” (Ibid., p. 333)

It has become a general practice that the politicians try to deflect criticisms on account of widespread corruption by arguing that corruption is not systemic but is accidental and try to

socialize people in such a way that they start viewing corruption as a problem of just a few officials or leaders rather than a systemic problem. Thus, “one plausible failure of the political market-place arises if the minimal relevant knowledge about corruption is not available.” (KURER, 2001, p.79) People are not able to assess the effects of corruption properly and focus is generally on the individuals who perform the corrupt acts, which problematizes the general understanding of the nature of political corruption. In the cases of political corruption, attention is not given to the victims of the corrupt act i.e. those who get affected by the corrupt action and the focus is generally on those who perform the act and hence corruption is not seen as anti-people or anti-human, it is seen only as a violation of abstract principles (TRIPATHY, 1996, pp. 5-10). Ratnakar Tripathy argues that our notions of corruption are highly moralistic and idealistic. He is of the opinion that “when we take a public stance we distance ourselves from the practical view and assume an idealist posture as guardians of public morality.” (Ibid., p. 10) This notion neglects the visualization of the effects of corruption. Tripathy argues, “we have not set for ourselves a chain of causation which links political corruption with public suffering” (Ibid., p. 9), and hence “corruption unfortunately has an aura of ‘victimless violence’.” (Ibid., p. 9) Corruption sustains because people relate it to just few leaders or officers and do not consider it systemic and people believe that by getting the corrupt out of the office the task is completed, which is a false belief from which people need to come out. The different perspectives on political corruption makes it a complex phenomenon, which can be understood in different ways and help in understanding the causes and consequences of corruption from different stand points, making the task of defining corruption even more difficult and complex. Political corruption has got a complex nature and cannot be defined through a single statement. However, it may be understood in terms of the actors involved and also in terms of the purpose of the corrupt behavior, which involves private or group enrichment or power preservation. Often these two forms are connected and sometimes political corruption involves both the processes, i.e. on the one hand there is accumulation of wealth and on the other hand there is misuse of public money for political purposes. When the public officials misuse their power to extract from private sector, government revenues and from economy in general, political corruption takes the form of accumulation. Such processes of accumulation are called extraction, embezzlement, rent-seeking, plunder, kleptocracy (‘rule by thieves’), as the case may be. On the other hand, when the extracted resources are used for political purposes like power preservation, it takes the form of favouratism and patronage politics which may include distribution of these resources to build loyalty and political support that may involve buying votes and other benefits through favours in different forms. Political corruption can be distinguished from administrative

or bureaucratic corruption as it is witnessed at the highest level of political system. In a report on corruption research it is argued that

the distinction between political and bureaucratic corruption is rather ambiguous. It depends on the Weberian separation of politics from administration, which has proved difficult to implement in most poor countries and hence is difficult to observe. The distinction is nevertheless important in analytical terms (ANDVIG, 2000, p. 19).

Bureaucratic corruption takes place at the implementation side of politics, whereas political corruption usually takes place at the formulation end of politics, where policies regarding distribution of nation's wealth are made. What can be more damaging is when these two work together to perpetuate each other.

Any attempt to understand political corruption must confront the task of defining the concept. Varieties of definitions have been employed to explain corruption but none of them explains it in a holistic manner. Contemporary social science definitions of corruption can be categorized within three strands explaining corruption by relating it to either public office, or to demand supply and exchange concepts of economic theory, or to the concept of public interest. These are called the public-office centered definitions, the market-centered definitions, and the public-interest centered definitions respectively.

The public-office centered definitions define corruption as any deviation from normal duties of a public role because of private regarding gains. J. S. Nye's definition of corruption well illustrates the public-office definition which is as follows:

Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses) (Cf. HEIDENHEIMER, 1970, p. 5)

The market-centered definitions consider a corrupt public official is the one who regards his/her public office as a business, trying to maximize the income and is reflected in Robert Tilman's definition of corruption who states that:

Corruption involves a shift from a mandatory pricing model to a free-market model. The centralized allocative mechanism, which is the ideal of modern bureaucracy, may break down in the face of serious disequilibrium between supply and demand. Clients may decide that it is worthwhile to risk the known sanctions and pay the higher costs in order to be assured of receiving

the desired benefits. When this happens bureaucracy ceases to be patterned after the mandatory market and takes on characteristics of the free market (Cf. HEIDENHEIMER, 1970, p. 5)

In the same vein Van Klaveren goes on to state that “a corrupt public servant regards his public office as a business, the income of which he will seek to maximize. The office then becomes a “maximizing unit”. The size of his income depends upon the market situation and his talents for finding the point of maximal gain on the public’s demand curve.” (Cf. HEIDENHEIMER, 1970, p. 5) Some theorists have argued that market-centered definition cannot be used to define corruption. Mark Philp (1997) argues that though the market-centered definition may be one way of understanding corruption, it is certainly not a way of defining it. According to Philp “what defines an act as corrupt is not that it is income maximizing, but that it is income maximizing in a context where prior conceptions of public office and the principles for its conduct define it as such.” (PHILP, 1997, p. 27) He is of the opinion that all the cases of income maximizing need not be corrupt and hence to consider any interest or income-maximizing act as corrupt, it requires construction of public office and the public interest which are based on certain norms and values, which provide certain normative constraints on income maximizing.

The public-interest centered definition conceives corruption as violations of common interest for special advantage. The public interest-centered definition is exemplified by Carl Friedrich who argues:

The pattern of corruption can be said to exist whenever a power holder who is charged with doing certain things, i.e., who is a responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favour whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests (Cf. HEIDENHEIMER, 1970, p. 6).

These different understandings of corruption have made political corruption a complex phenomenon. A careful examination of the above definitions would reveal that public office and public interest are intimately connected. The open character of politics demands the politicians to be guided by public interest. Politicians are not simply to fulfill promises made to electorate rather politics is also about the projection of conceptions of public interest. The idea, therefore, should not be to strive for formulating one line definition of political corruption, as it requires identifying proper conception of the public interest.

Thus, these definitions are vague until certain norms are identified to distinguish between corrupt and non-corrupt acts. Any normative judgment about political corruption requires a point of view and a standard of “goodness” and the definition of political corruption should be based

on certain conception of non-corrupt politics, which requires identification of proper standards to distinguish between corrupt and non-corrupt acts. In a democracy usually these standards are democratic principles and values which form the basis to identify politically corrupt acts.

CORRUPTION AS VIOLATION DEMOCRATIC PRINCIPLES: EFFECTS OF CORRUPTION IN A DEMOCRACY

Over the ages the relationship between individuals and states has changed and therefore our expectations of what “the state” or “the individual” has to do have also changed. Earlier it was the state that defined the code of behaviour for everyone and within that established context corruption meant failure to behave according to that moral code. In the present context, however, the ruler is not expected to define morality as she/he reflects the morality of the ruled and acts according to the established norms and within this context corruption is linked to the behavior of the rulers. Michael Johnston emphasizes this idea by arguing that “corruption is today most often seen as an attribute of specific actions by specific individuals: those holding public positions and those who seek to influence them.” (JOHNSTON, 2001, p. 13) He further draws upon a more recent school of thought, which he calls “neo-classical” approach, that links corruption not just with the actions of the individuals but rather it believes that it is a deeper problem with politics. Though this approach agrees to the basic idea that corruption involves abuse of public roles and resources for private benefit, it does not specify a precise category of behavior as corrupt. The idea of corruption as a problem more with politics has been further explored by Dennis Thompson who believes that an act can be considered corrupt by virtue of its ability to damage the democratic process. These acts, Thompson believes, are mediated by the political processes and therefore he calls it “mediated corruption” (Cf. Ibid., p. 22). This idea of “mediated corruption” takes the notion of corruption beyond the conventional idea that limits the idea of corruption to bribery and extortion and in this sense it is different from the general concept of corruption which includes three main elements — a public official gain, a benefit received by a private citizen and improper connection between the gain and the benefit. “Mediated corruption” differs in all these three elements, as for Thompson, the gain that a politician receives is political and not personal and it is not illegitimate in itself, as in the case of conventional corruption. He further points out that the benefit received by the private citizen by the public official is not in itself improper, what is improper is the way the public official provides the benefit. Finally, he points out that the

connection between gain and benefit is improper not because the public official provided the benefit with a corrupt motive, but because it damaged the democratic process. “In each of these elements”, Thompson argues, “the concept of mediated corruption links the acts of individual officials to qualities of the democratic process” (Ibid., p. 22). Thompson further explains that all personal gains are not wrong, only a certain kind of personal gain is wrong and that too not because it is a personal gain but because of its effects on the system — because they avoided the democratic process. The democratic process to which Thompson regularly refers involves certain values like representation, accountability, open debate and equality (Ibid., p. 23). The points explored by Jhonston and Thompson explore a broad aspect of corruption in which the acts that avoid the democratic process and overlook the democratic values like equality and open debate, can be considered as politically corrupt acts. Such acts lead to the exclusion of a certain section of the population, which makes corruption an important aspect to be dealt in any democracy.

HOW DOES CORRUPTION THRIVES IN A DEMOCRACY? A THIRD WORLD PERSPECTIVE

It is now clear that corruption in a democracy undermines democratic structures as well as democratic values. Focus on effects of corruption in a democracy helps in better conceptualization of the concept and in understanding the fact that there is a kind of inverse relationship between corruption and democracy which means that as corruption increases democracy is undermined and as democracy is strengthened opportunities of corruption are minimized. However, whether there is a negative correlation between corruption and democracy is something on which theorists have different opinions. Some recent studies of Transparency International and Freedom House on the effect of regime type on levels of corruption, revealed that there is a negative relationship between democratization and corruption but this correlation is not very strong as this is a statistical relationship and not necessarily a causal one (AMUNDSEN, 1999). Paldam (1999) too believes that direct effect of democratization on corruption is spurious. In his study he found that corruption would generally decrease with increasing levels of democracy, but this covariance depends upon the level of democracy or upon the stage of democratic transition. In the similar vein, through a cross national study on corruption, Daniel Treisman (2000) came up with the hypothesis that democratic countries with freedom of press and vigorous civil society can have greater ability to expose corruption and thus will have lower levels of corruption, as freedom of

press and association help in monitoring public officials and exposing abuse of power. Interestingly the study found that the relationship between democracy and corruption can be established not by just looking at the present condition of a country's political system or by just looking at the fact that a country is democratic in the present time. How corrupt a country is, can be decided only by looking at whether or not it has been democratic for decades. He is of the opinion that countries with long duration of democracy had some impact on reducing corruption. Michael Coppedge and others' approach to conceptualize and measure democracy brings out the importance of historical approach and argue that conceptualizing democracy in the present time and its future is depended upon a sound understanding of how democracy has shaped till now or knowing the past of democracy. They believe that historical data-gathering is important and essential for conceptualizing and measuring democracy (COPPEDGE et. al, 1999). But the question that emerges now is how corruption sustains in a democracy? India, which is one of the largest democracies in the world, is grappled with the problem of corruption which forces us to think whether there are some structural faults in the functioning of democracy that helps corruption to survive. This section is devoted to investigate this aspect from the third world perspective and examine whether third world provides some special context as a breeding ground of corruption.

One of the main concerns in the present third world democratic theories is the problem of democratic consolidation. Democratic consolidation requires not only legitimate and institutionalized governance, but also civil society participation in the process of governance. There are basically two major schools of thought in the discourse of democratic consolidation. One is the institutional approach, which focuses on the performance of institutions and tries to identify the best procedures and institutions within the constitutional framework to deal with the problem. Another approach is the political culture approach which dwells on people's attitudes and values with respect to the democratic governance, culture and practice. According to Larry Diamond (1999), consolidation involves behavioural and institutional changes that normalize democratic politics and narrow its uncertainty. This normalization requires the expansion of citizen access, development of democratic citizenship and culture, broadening of leadership recruitment and most urgently it requires political institutionalization. According to Diamond (1999), consolidation takes place in two dimensions of norms and behavior and at three different levels. The elites comprising of decision makers, political activists, organizational leaders, are at the highest level and also most important in democratic consolidation. At the intermediate level are the parties, organizations and movements that have their own beliefs and norms. At the bottom is the mass public that helps in consolidation by accepting democracy as the best form of government in principle. Developing

countries face the problem of bringing about such changes. According to Samuel Huntington, the third wave democracies face the problem of sustainability and consolidation in different areas, one of them being the systemic problem that emanates from the internal workings of a democracy, such as centralization of power, personalization rather than institutionalization of politics, hegemonic politics and domination by vested economic interests (Cf. *Ibid.*, p. 64).

Corruption in developing nations can be attributed to the social situations that make corruption more likely. Developing nations provided the social context where the governments in most of the cases acquired control over the disposal of posts and privileges and they had to face the electorates, mostly poor, who could be easily influenced by material incentives. Corruption is rampant in developing nations because the rate of change (social, economic, and political) in these nations is more rapid and there is clash between old and new values (SCOTT, 1969). Developing countries lack well-developed structures for expressing and combining important political interests. The effect of this lack of interest structures is that political demands that originate outside the elite class have minimal influence on legislation, which is one of the reasons behind little or no influence of the public on the ‘output’ of the government. Demands of the people or groups reach the political system only at the implementation stage and not before the laws are passed. The influence before the passage of legislation is called ‘pressure group politics’ and the influence at the enforcement stage often involves ‘corruption’. For example, agitation of peasant groups through their union for reduction in land tax is different than making an illegal monetary contribution to the concerned officer for avoiding their land taxes. The latter influences the outcome of government policy. In this sense corruption is not just a reflection of the failure of the formal political system to meet the demands of important sectors; it is also representative of the efforts of individuals and groups to mould the political system according to their wishes. People who feel that their interests are ignored by the formal political system often take up the informal ways to influence which is corruption.

Electoral competition is one area in a political system that widens the arena of political influence. Since people’s vote makes a difference in the affairs of those who seek power and manage the state, the power-holders and power-seekers adopt different methods to influence the voters.

If class consciousness and ideological concerns are of importance to the electorate, promises of satisfactory policies may be all that is required in the way of inducements. But if, as in most developing nations, the desire for immediate particularistic gains predominates, leaders of political parties will find it more difficult to provide appropriate inducements without violating formal standards of public probity. In the short run, at least, competitive political parties are more likely to respond to the incentives that motivate their clientele than to transform the nature of these incentives” (*Ibid.*, p. 332).

In this sense the control over votes has proved ineffective in ensuring accountability of the political leaders. The major political resource today is control over coercive force and not control over votes. Thus it is not always true that people vote because they want to replace the corrupt leader as there can be several other reasons why people vote in a democracy. Sometimes people vote because of the material incentives it supplies. The ordinary voters desire immediate material rewards and therefore they vote for those who can give them maximum favour. When voters think that their best interests are not being served by the political system, they may support a corrupt politician who serves their interest rather than an honest politician who represents others as well. Such assumptions rest on the belief that voters are well aware about the nature of corruption as well as its effects, which is not true in reality because voters are ignorant about the effects of corruption and hence they are not able to assess the effects of corruption correctly which makes them falsely believe that corruption serves their material interest.

The most important factor that leads to political corruption in a democracy, according to Oskar Kurer, is the “barrier to entry into the political market place” (KURER, 2001, p. 76), which helps a corrupt regime to hold on to power and thus leaving no option for the voters to go for non-corrupt parties. The cost factor plays a vital role for competing in politics because if entry into politics would involve lower cost then it would be easier for a new party to hold the same position as held by the older party. Kurer is of the opinion that “after a corrupt regime has established itself, barriers to entry may help to keep it in power” (Ibid). However, he further states that barrier to entry should not be considered as systemic element of democracy. They are only distortions of democracy and “it is not democracy that causes corruption, but its malfunctioning” (Ibid).

POPULAR APPROACHES TO TACKLE POLITICAL CORRUPTION

Reasons for the existence of corruption are many and so are the ways suggested for tackling it. Ades and Di Tella (1997) propose three possible approaches to reduce corruption. First, is a “layer’s” approach which talks about strengthening laws and their proper enforcement. Layer’s approach increases the cost and risks associated with corruption, as it focuses on punishment of the corrupt. Second, is a “businessman’s” approach which is in favour of giving proper incentives to public officials which would reduce their temptation to engage in corrupt activities. One way of providing such incentive is to provide higher wages. A businessman’s approach would reduce the incentives of corruption as the motivation for engaging in corrupt act is reduced by providing

different kinds of incentives to the public officials. Third, is an “economist’s” approach that advocates increasing competition so that opportunities for exploitation in different transactions can be minimised. Economist’s approach would reduce opportunities for corruption, as competition reduces the chances of abuse of power. It is important to study some cases of successes and failures in the anti-corruption reform process. The following sections provide an account of different approaches employed in different parts of the world to address corruption. It presents a comparative study of why certain reforms were successful in a specific country and why some countries could not successfully fight corruption which will help in providing a wider perspective to examine democratic institutions fail to tackle political corruption in India.

THE POWER-SHARING APPROACH

Some theorists consider the idea of power-sharing as one of the effective ways to check abuse of power, as they see mutual surveillance as a counterbalance to political decay, such as bribery and corruption. Robert Dahl preferred to call the power-sharing democracy as “Madisonian democracy” as it was Madison who warned that if power is concentrated there is always a risk of its abuse and hence concentration of power must be avoided. He did not accept regular election and internal checks like conscience, attitudes and personality of individuals, as sufficient to provide necessary checks on the abuse of power, rather he insisted on external checks, through dispersion of power into different hands.

Arendt Lijphart advocated power-sharing model by bringing in the idea of “consensus democracy” to avoid abuse of power. Different mechanisms that he thought would be instrumental in arriving at “consensus democracy” are “grand coalition”, “decentralisation”, “minority veto”, and “proportional representation.” It means that if everyone has a share in governmental power, there is delegation of power, minorities have a veto regarding issues concerning them and losers too have representation, the risk of abuse of power would be greatly minimised. He believed that if all are able to take part in government through their chosen representatives, then they would be able to ensure that no injustices are done to them. When different parties will be represented in the parliament and no party has a majority, they will form coalition to make the government and in this situation minorities will also have a say in the government. Lijphart firmly claims that the proportional method would counteract political corruption and hence considers proportional representation as the most fundamental institutional value. Though there is also a view that in a

majoritarian democracy, the opposition in minority provides necessary check on the abuse of power and with regular elections people have the opportunity to throw out the corrupt and it is the best way to ensure accountability, Lijphart is critical to this view, as for him, regular election is not an effective way to fight corruption, at least not as effective as would be in a case of “consensus democracy” having mutual oversight. According to him, abuse of power and corruption are less prevalent in consensus democracy than in majoritarian democracy. However, Lijphart’s consensus democracy model does not seem to provide any mechanism for ensuring accountability because if everyone will have a say in decision making process then it is not clear who should be held responsible for the decisions. It seems that for Lijphart what is more important is that the government should reflect popular opinion and whether people hold their leaders accountable or not is not important for him.

Though theorists have considered power-sharing as an effective method to check abuse of power, empirical evidence suggest just the opposite. One such case where the power-sharing model failed is the case of Italy where both proportional and majoritarian systems were tested and proved to be ineffective in tackling political corruption. Italy practiced proportionalism with a firm belief that dispersing power into many hands reduces the risk of abuse of power which proved to be wrong, as in early 1990s far-reaching corruption came to light in the Italian politics. As a response to this crisis the Italians made transition to majoritarian democracy hoping that this would clean up the politics but that too proved to be ineffective. In such a situation it becomes interesting to explain political corruption in Italy because it was precisely to check such abuse of power that the principles of proportionalism and power sharing were incorporated into the constitution.

The framers of the Italian Constitution had thought that by incorporating power-sharing they could guarantee a just and fair reflection of the popular will which was soon proved wrong by the developments that followed. Even if the largest party could not achieve majority, it could secure power through negotiations with other parties. In this situation there was hardly any option for alternative government, as there was no fear of losing office. The leaders of the parties became the masters of the country and the negotiations took place within this “elite cartel” that decided the course of action and in this way the decisions taken were not the expression of popular will. Governments were short lived but the same politicians returned to power on different posts. Gradually the negotiation process started involving bribes and benefits and corruption became widespread. Both voters and organisations could be bought with money or political benefits, the courts, police, and social insurance system were politicised, cooperation with organised crime deepened and the mafia became a political power factor (LEWIN, 2007, p. 105).

In February 1992, Mario Chiesa, a Socialist politician, was arrested for taking bribes for offering contracts to several companies in exchange of political support and money. This scandal gradually grew big and became the biggest scandal in the political history of modern Italy which resulted in the fall of the First Republic and the end of consensus democracy. In a referendum in 1993 more than 80 per cent of voters wanted a change to majority elections. Thus, the Second Republic with a majoritarian system came into being. However, democracy under the Second Republic too was fragile and it was too marked by the tradition of corruption and authoritarian tendencies.

Italy's case suggests that proportional representation is no guarantee for a clean government. The belief that if all had a share in power and kept watch over each other, politics could become cleaner, was proved wrong. The change into a majoritarian democracy too did not bring about any significant improvement. The abuse of power was part of both majoritarian and proportional system.

THE SINGLE-AGENCY APPROACH

Corruption occurs when there are sufficient incentives and opportunities to engage in corrupt acts and there is also very less probability of being caught and punished. So for some theorists effort should be to reduce or eliminate the incentives and opportunities and increase the risk of being caught and punished so that corruption could be controlled. In this regard government should try to make corruption a “high risk and low reward” activity (JING, 2011, p. 11), which can be possible, as some theorists argue, if a single-agency is created to look into the matters of corruption, which is operationally independent and able to function without fear or favour. It is often argued that in certain cases there can be political interference as it could be dictated from above regarding the cases it is going to investigate and also establishing an anti-corruption agency with extensive legal powers in the absence of effective oversight procedures is questioned on the ground that such an agency can add another layer of (ineffective) bureaucracy to the law enforcement sector, divert resources from existing organisations, function as a ‘shield’ to satisfy donors and public opinion, and even operate as a political police force. Countering such criticisms, supporters of single-agency approach argue that in order to overcome such difficulties and maintain public trust, the independence of such an agency needs to be enshrined in national legislation or the constitution, and it should be a criminal offence to interfere with its operational independence.

In reality, such anti corruption agencies require the support of other structures to do their job properly. According to M. Manion (2004), properly-designed and timely interventions by government could successfully reduce corruption and improve credibility of the government and in order to shift the equilibrium from “widespread corruption” to “clean government” there is need to have proper design of government intervention. She studies this transformation in the case of Singapore and Hong Kong, on the one hand, and mainland China on the other, where the former is an example of successful transformation and the latter gives an account of the difficulty in bringing out anti-corruption reforms. Manion draws upon three fundamental differences in the approach of anti-corruption reforms in Singapore and Hong Kong and that of mainland China. Firstly, Singapore and Hong Kong granted independent and absolute authority to an independent anti-corruption agency, while in mainland China multiple agencies were granted partial and often overlapping authority. Secondly, in Singapore and Hong Kong corruption is addressed at multiple levels attacking corruption in all forms and in all places, while in mainland China corruption was addressed in a piecemeal manner. Thirdly, the difference lies in different constitutional design that has an important influence on constraints on power. Thus, according to Manion anti-corruption efforts can be studied by focussing on three things — anti-corruption agency, anti-corruption strategy, and the context that puts constraints on power.

ANTI-CORRUPTION AGENCY

Anti-corruption agencies are responsible to enforce anti-corruption legislations. In a situation where there is widespread corruption with corrupt enforcers and there is scarcity of enforcement resources, there emerges various obstacles in the path of anti-corruption reform and an independent agency can play a vital role in these circumstances. According to Manion, the ICAC (Independent Commission Against Corruption) in Hong Kong succeeded in overcoming these obstacles which enabled Hong Kong to make the “equilibrium shift” from widespread corruption to clean government. She further mentions that the key components of agency design that enabled ICAC in controlling corruption was its independence, its draconian power and adequate financial resources. All these three components were instrumental in efficient enforcement. The ICAC is independent in terms of structure, staffing, finances and power. Similarly in Singapore the POCA (Prevention of Corruption Act) was strengthened and more powers were given to the officers of CPIB (Corruption Practices Investigation Bureau) which greatly helped in the anti-corruption

reform process. Manion compares this with Mainland China and points out that Mainland China does not have any independent anti-corruption agency. The agencies that are functioning have overlapping jurisdictions and unclear division of labour which often leads to routine delay in transforming cases for criminal investigation and consequently people develop the belief that their government does not have the ability and credibility to control corruption. Thus, the basic difference in the anti-corruption agencies in Hong Kong and Singapore taken together and Mainland China lies in their level of independence and effectiveness.

The democracy assessment of Philippines has a similar story to tell about corruption in Philippines. Philippines had a long history of widespread corruption, and after the restoration of democracy in 1986, a number of laws and policies were enacted to prevent and curtail corruption. The 1987 Constitution came up with a number of bodies to ensure integrity and accountability such as the Office of the Ombudsman was created to protect graft and corruption; Sandiganbayan, a special court was created for senior officials for cases involving graft and corrupt practices; the Civil Service Commission, and the Commission on Audit were also institutionalised. Despite these laws and policies the problem persists, as the democracy assessment of Philippines demonstrates, because of weak enforcement. The report of the democracy assessment of Philippines came up with many findings to show various causes of persistence of corruption. These findings revealed that the range of responsibilities and functions are so wide that they often overlap and the environment of Philippines too does not encourage integrity. The report further revealed that annual declarations of assets by public servants are just formalities and in actual practice the properties, income and assets are never disclosed. It went on to state that the nature of anti-corruption laws is dual, whereby high ranking officials are seldom investigated or convicted, which makes the enforcement of anti-corruption laws almost impossible. The report also highlighted the fact that election in Philippines is the main economic activity for political players and it is used as a means to create and consolidate core constituencies. It was further pointed out that political parties do not provide strong internal checks and there is absence of external control on spending, which make elections quite expensive activities and hence the high cost of election together with other contributing factors build up a perfect context for corruption to flourish, as because of expensive campaign process the elected officers are forced to focus primarily on the recovery of this expense. The study revealed that the Commission on Election is ill prepared to police campaign overspending and other corrupt and illegal actions and there was an impressive gap between electoral laws and reality (MILLARD, 2007). Thus, the experience of Mainland China and Philippines exemplify the failure of anti-corruption agencies in dealing with corruption, which

exposes the fact that merely creating anti-corruption institutions cannot be an answer for corruption and hence brings out the need for an in-depth analysis of the problem.

ANTI-CORRUPTION STRATEGY

A public servant while acting as an economic agent calculates the costs and benefits of engaging in corrupt activities. Therefore, for a successful government intervention it is important that these interventions are aimed at reducing the corruption payoffs as well as the incentives to engage in corrupt activities. Hong Kong came up with a three-pronged strategy to tackle corruption which involved enforcement, prevention and education. Enforcement is to increase the probability of being caught and being punished; prevention reduces the opportunities for corruption; and education is to increase the moral cost of corruption. The purpose, in this sense, is to strike at the root causes of corruption. Singapore's anti-corruption strategy focuses on both the incentives and opportunities for corruption, which has been possible by strengthening enforcement through POCA and CPIB. The prevention work taken up by various departments also forms part of the strategy. The incentives of corruption are taken care by increasing the salaries and working conditions. Thus, both Singapore and Hong Kong emphasised on enforcement, to increase the cost of corruption and on prevention, to reduce the opportunities for corruption and at the same time they also emphasised on reducing the incentives of corruption.

CONSTRAINTS ON POWER

It is important to realise that small-scale government interventions won't be of much help unless there are some proper and systemic constraints on power. For anti-corruption reforms to succeed it is important that government's commitment is respected by people and this is possible only within a specific context with shared understanding of government's responsibility, which is possible through a constitutional design that provides constraints to all kinds of power operating within a political system. According to Manion, one of the basic differences between Hong Kong and Mainland China lies in their different constitutional designs. Countries that uphold rule of law would be able to put constraints on corrupt actions more effectively, which was evident in the case of Hong Kong and Singapore, than in countries having ambiguous laws and where legal authority

is politicised, as was seen in the case of Philippines. In such cases rule of law cannot become a meaningful constraint on the abuse of power.

Thus, both Singapore and Hong Kong initiated a comprehensive anti-corruption strategy which aimed at reducing both the opportunities and incentives for corruption. The anti-corruption efforts comprised of specific and non-specific measures (RAHMAN, 1986, p. 147). The specific measures involved activities carried out under the anti-corruption agencies and the non-specific measures involved administrative measures taken by various government agencies which included, in the case of Singapore, disciplinary proceedings by Public Service Commission, scrutiny of government expenditure by the Auditor General and so on (Ibid., p. 151).

It is important here to consider that apart from rule of law that was successful in Singapore and Hong Kong to curb corruption, political freedom too provides limits on the abuse of power which is measured on the basis of political rights and civil liberties. The former enable people to freely participate in the political process and the latter provides people a set of freedoms that they may exercise without the interference of the State. In a country where people have high degree of political freedom can actively participate in the political process and can empower them to monitor the exercise of power which in turn would help in alleviating corruption.

THE “BIG-BANG” APPROACH

Often remedies suggested to tackle corruption is thought to be a well set mechanism and it is believed that once it is operationalized an incremental process of change is put into a path, where with every step the society is taken away from corruption and with some ‘initial steps’ or minor institutional changes the society is put into this “path” and it is taken out of the grip of corruption. According to World Bank, for example, the implementation of anti-corruption policies requires an important entry point for anti corruption efforts. In one of the reports it is stated that “it is critical to begin at a point where the goals are feasible and tangible results can be realized within a time frame that builds support for further reforms. Small gains can provide essential levers to sway public and official opinion” (WORLD BANK, 2000, p. 75). Within this approach small and minor changes are expected to bring big changes in the political system. The proponents of the “big-bang” approach are critical of this point of view and are of the opinion that corruption cannot be tackled through minor or small changes. Bo Rothstein (2007), for example, is critical of the approaches that insisted for minor institutional changes and believes that there is no magical

key or institutional device for fighting systemic corruption. He is of the opinion that small changes are likely to aggravate the problem and what is required is a “big bang” change. The problem with corruption, Rothstein argues, is that it seems to be very “sticky”, which means that once a system gets corrupted it becomes very difficult to take it out from the grip of corruption and “once corruption becomes systemic and the existence of widespread corrupt practices becomes “common knowledge”, we seem to have a case of an extremely robust inefficient equilibrium” (ROTHSTEIN, 2007, p. 5). Corruption is a “sticky” problem, Rothstein points out, because there is no good reason for corrupt to move out of the “game” because those who are at the bottom of the corrupt system believe that even if they, as individuals, start behaving honestly, nothing will change as long as most of their colleagues do not change their behaviour and in such situations collective action for the common good is impossible to establish as long as people try to maximize their expected utility. The implication of such an approach is that it develops an understanding that a corrupt system cannot be changed from below (ROTHSTEIN, 2005).

Despite regular efforts to fight corruption, the success rate is very low and one of the reasons is that while leaders do have the necessary means for launching successful policies against corruption, they usually have no incentives to do so as they are often the ones who stand to gain most from rents in a corrupt system (JOHNSTON, 2005). Another reason for the difficulty in bringing about the change is that corruption has become a “standard way of life” and therefore “for the average citizen, it seems that corruption has broken down all barriers and dictates of the rules of life. That is not very different from saying that they interpret life in terms of corruption” (UNDP, 2002) and when life is viewed in terms of corruption, it takes the form of deeply entrenched belief system. According to Rothstein, it is not easy to change such belief systems and hence in order to change such deeply held systems of beliefs, something “big” and “non-incremental” is necessary.

Rothstein is critical of those approaches that focus merely on the structural changes and on reducing the incentives of corruption. A society that is committed to tackle corruption must have to take up at least two important questions at the outset. First, what types of structural reforms are necessary in order to reduce corruption? Second, which types of processes will be successful to operationalize such reforms? Most research on corruption has mainly focused on the first, structural question suggesting to create new or to change existing institutions, while ignoring the second one about the change of processes. William Easterly, for example, has suggested two measures to tackle corruption. “First, set up quality institutions...Second, establish policies that eliminate incentives for corruption” (Cf. ROTHSTEIN, 2007, p. 10). Examining the effect of

different types of political institutions on the degree of corruption in 38 African countries, Alence in his *Political Institutions and Developmental Governance in Sub-Saharan Africa* concluded that a combination of electoral competition and institutional checks and balances on executive power has a negative effect on the frequency of corruption. In other words, the study suggests that the ideas and the practices of liberal democracy work counter to corruption (Ibid). Sandholtz and Koetzle have shown in their study that the presence of liberal democratic institutions minimizes the chances of corruption. They are of the opinion that formal democratic structures facilitate citizen oversight and control, and in a culture characterized by democratic values, it is against normal behaviour to act corrupt (Ibid). According to Rothstein, such examples of anti-corruption strategies suggest that the problem of corruption can be solved by merely “fixing the incentives” (Ibid., p. 11) and when the institutions are created such that fear is greater than greed, corruption can be controlled. However, Rothstein is of the opinion that creating such institution is itself a collective action problem and it won’t be solved unless a society ceases to be dominated by corrupt agents. He argues that explaining corruption and providing solutions to it on the basis of some universal values and institutions such as transparency, democracy, independent judicial anti-corruption agencies or “good governance” is not enough because in societies where these institutions function effectively accountability will automatically be facilitated and problem arises only when there are systematically corrupt institutions. “In the search for universal theories on causes and solutions concerning corruption, many researchers do not recognize the inbuilt inertia (or path-dependency) of corrupt institutional systems” (Ibid., p. 12). Rothstein further argues that if new institutions have to be created then the question of agency becomes central and the approach that advocates for structural changes often ignores the kind of agents that are present and what strategies they use. He insists that for a successful reform process research must start from identifying the roles and interests of agents and broadened his idea by arguing that the research must begin by identifying the groups that are expected to oppose the reform and how such opposition can be dealt with and identifying those who can support the change and finding out the way they can be involved in the struggle against corruption.

In the context of Romania, Alina Mungiu-Pippidi argues that the problem in campaigns against corruption is that they do not take into account the fact that corruption is rooted in “a particularistic political culture” in which almost all public goods are distributed on a “non-universalist basis that mirrors the vicious distribution of power within this type of society” (Cf. Rothstein, 2007, p. 13) and therefore systemic corruption must be understood in terms of “particularistic political culture”, which is at its root. “Particularistic political culture” is defined as

a system in which the government treats its citizen according to their status in the society which means that in such particularistic political culture whatever one gets depend upon our connections or our ability to bribe and hence within such political culture, creating some new institutions will not be helpful in tackling corruption. The point that is being emphasized here is that “corruption and similar practices are rooted in deeply held beliefs about the proper order of exchange in a society — personal-particularistic versus impersonal-universalistic” (Ibid., p. 14). It implies that in order to curb corruption political culture must move from personal particularistic to impersonal universalistic forms of exchanges. Rothstein points out that

if an agent tries to reform a single or a small set of the institutions in a corrupt-particularistic-limited access political culture, it will, in all likelihood, backfire since the new institutions will be overtaken by the corrupt networks and practices which, in its turn, will increase cynicism among the population and serve to de-legitimize all future anti-corruption efforts (Ibid., p. 16).

If an effort is made to reform one set of institutions, corruption would creep in another. It is important to realize that if anti-corruption measures are limited then the agents will not be convinced for leaving their corrupt practices and this makes Rothstein believe that doing small things for reducing corruption will not work; gradual reform process cannot become a panacea for corruption and what is required is a “Big Bang” change.

The different approaches to tackle corruption demonstrate that any one measure to tackle corruption cannot prove to be effective and merely setting up of anti-corruption institutions is not the panacea. Even Rothstein argues that merely setting up of institutions won't be of much help and there is need to have a series of changes. International literature produced by NGOs such as Transparency International (TI) and the United Nations Global Program Against Corruption (GOPAC) indicate that effective anti-corruption reforms should be a ‘home-grown’ multi-dimensional national strategy that includes a long term, sequenced approach to entrench reforms that promote public integrity, i.e. reforms that promote accountability in citizens’ interaction with the state. They have also identified the importance of providing sufficient resources, skills, independence and powers to anti-corruption agencies and institutions. They propose a partnership approach to tackle corruption that includes all stakeholders.

Thus, a number of conditions are required to ensure that anti-corruption reforms in any context are effective, sustainable and not easily subverted. These conditions need to be backed by having the necessary data to inform policy and strategy; comprehensive legal and institutional safeguards to prevent corruption and protect public interest; and, the most difficult to secure, the

necessary political leadership and will to tackle corruption credibly and put in place long-term reforms. It is clear that to be effective, national anti-corruption/integrity systems require more than a single agency approach and they need to be supported by an institutional matrix of legal and oversight systems to ensure effective prosecution of offenders. A partnership approach, including active engagement by civil society and the media, is also important. Above all, the reforms need to be implemented by ethical leaders who scrupulously observe rule of law.

CONCLUSION

This paper underlines the need to understand the systemic nature of political corruption and focuses more on its effects rather than its manifestations. It does not seek to present any grand theory of political corruption, nor a watertight set of prescription for how to end corruption, rather it has tried to question the popular understanding of corruption that relates it to actions of few individuals by arguing that a more objective and useful approach is to consider political corruption as a systemic problem. It is also argued that institutional reform is not enough to curb political corruption and that there is a need to look beyond institutions. It is important to first find out where and what kind of reforms can be most effective in a particular context. The paper argues that the link between political institutions and corruption and also between politics and corruption is tied to the way corruption is understood and when this understanding is not well formulated, measures suggested to tackle the problem will be deficient in significant ways.

REFERENCES

- ADES, A. and R. DI TELLA. The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results Political Studies, Vol. 45 (Special Issue), 1997.
- AMUNDSEN, Inge. Political corruption: An Introduction to the Issues, Working Paper, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 1999.
- ANDVIG, J. C. et al. Research on Corruption: A Policy Oriented Survey, Commissioned by NORAD, Final Report, December, 2000.
- COPPEDGE, Michael et. al. Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach, Perspectives on Politics Vol. 9, No. 2, June, 2011.

DIAMOND, Larry J. *Developing Democracy: Towards Consolidation* Maryland: The John Hopkins University Press, 1999.

Heidenheimer, Arnold J. (Ed.) *Political Corruption*, New Jersey: Transaction Books, 1970.

JING, Su *Corruption by Design? A Comparative Study of Singapore, Hong Kong and mainland China Discussion Papers*, Crawford School of Economics and Government, Australian National University, 2007, <http://www.crawford.anu.edu.au/>, accessed on 5th August, 2011.

JOHNSTON, Michael *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2005.

JOHNSTON, Michael *The Definitions Debates: Old Conflicts in New Guises* In: Jain, Arvind Kumar (Ed.) *The Political Economy Of Corruption*, London: Routledge, 2001.

KURER, Oskar *Why do Voters Support Corrupt Politicians?* In: Jain, Arvind Kumar (Ed.) *The Political Economy Of Corruption*, London: Routledge, 2001.

LEWIN, Leif *Democratic Accountability: Why Choice in Politics is both Possible and Necessary* London: Harvard University Press, 2007.

MANION, M. *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong* Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

MILLARD, Lim (et. al), *Philippines Democracy Assessment: Minimising Corruption* Manila: Ateneo University Press, 2007.

PALDAM, Martin *The Big Pattern Of Corruption: Economics, Culture and The Seesaw Dynamics* Working Paper, No. 1999-11, Department of Economics: University of Aarhus, 1999.

PANDEY, Devendra Raj *Governance and Political Corruption: A Perspective on Prospects of Regional Cooperation in South Asia* In: Bhargava, K. K. and Sridhar K. Khatri (Ed.) *South Asia 2010: Challenges and Opportunities*, Delhi: Konark Publisher, 2001.

PHILP, Mark *Defining Political Corruption* In: Heywood, Paul (Ed.), *Political Corruption*, U.K.: Blackwell Publisher, 1997.

RAHMAN, A. T. R. *Legal and Administrative Measures Against Bureaucratic Corruption in Asia* In: CARINO, L. V. (Ed.) *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls* Quezon City: JMC Press, 1986.

ROTDESTEIN, Bo *Social Traps and the Problem of Trust* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ROTHSTEIN, Bo. *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*, Paper presented at the Conference on Corruption and Democracy organized by the Centre for the Study of Democratic Institutions, Vancouver: University of British Columbia, June 8-9, 2007.

SCOTT, James C. *The Analysis of Corruption in Developing Nations* *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, No. 3, June 1969.

TRIESMAN, Daniel The Causes of Corruption: A Cross National Study Journal of Public Economics, Vol. 76, 2000.

TRIPATHY, Ratnakar. Corruption as Privilage and Violence Lokayan Bulletin Vol. 12.5, March-April, 1996

UNDP, Human Development Report 2002 - Bosnia and Herzegovina, New York: United Nation Development Program, 2002.

WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? American Journal of Political Science Vol. 48, No. 2, Apr. 2004.

WORLD BANK. Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate Washington D. C.: The World Bank, 2000.

Conceptualizing Political Corruption In a Democracy: A Contested Domain

Abstract

Political corruption reflects a failure of political institutions in a society. One of the attempts of this paper is to understand the relationship between political institutions and corruption, which is important for a successful fight against corruption. The paper tries to theorize political corruption in a democracy and then discusses various approaches that are employed in different parts of the world to address the problem highlighting the fact that merely creating new institutions to tackle corruption is not the panacea. The attempt is to show that there is a gap in the popular conception of corruption because of which connections between corruption and democracy are not drawn. Corruption essentially indicates a deficit of democracy and there is need to understand that corruption is not just a problem of few individuals but it is more a problem of the system itself. The systematic approach towards corruption helps and ensures in arriving at a realistic problem solving mechanism.

Recebido para publicação em 29/11/2012

Aprovado para publicação em 17/01/2013

OUTSIDERS E REGIMES DEMOCRÁTICOS

Os casos do Brasil, Peru e Venezuela*

Jose Alexandre Silva Júnior

Universidade Federal de Goiás

Dalson Britto Figueiredo Filho

Universidade Federal de Pernambuco

Enivaldo Carvalho Rocha

Universidade Federal de Pernambuco

Ranulfo Paranhos

Universidade Federal de Alagoas

INTRODUÇÃO

A instabilidade institucional dos regimes políticos na América Latina é um tema recorrente na Ciência Política contemporânea (O'DONNELL, 1994; CHEIBUB, 2003, VALENZUELA, 2004; MUNCK, 2005). Para alguns especialistas, essa instabilidade é explicada pela “estranha” mistura entre sistemas presidencialistas e representação proporcional (LINZ, 1978; 1994; MAINWARING e SCULLY, 1995; STEPAN, 1993, VALENZUELA, 2004). Para outros, o que falta é cultura democrática (ALMOND e VERBA, 1963, INGLEHART e WEZEL, 2007). Há quem aponte o legado de ditaduras militares como variável explicativa das crises institucionais da região (CHEIBUB, 2003). Por fim, alguns especialistas sugerem que o crescimento econômico influencia positivamente a probabilidade de ocorrências de retrocessos institucionais, sendo a variável-chave para explicar a instabilidade democrática (PRZEWORSKI *et al*, 2002). Segundo Tanaka (1999), o esgotamento do modelo de desenvolvimento centrado na figura do Estado é o grande motivo para as transformações políticas ocorridas na região nos anos 1990.

* De acordo com o dicionário da Oxford – *Outsider* – significa – forasteiro(a), Intruso ou Azarão. A versão preliminar desse trabalho foi apresentada no V congresso da ALACIP, Buenos Aires, Argentina. Agradecemos a Natália Leitão por sugestões estilísticas. É sempre bom lembrar que eventuais erros e omissões são totalmente creditadas aos autores desse trabalho.

Nas últimas décadas, a grande maioria dos países latino-americanos sofreu transformações em seu sistema político. Por exemplo, mudaram-se as regras eleitorais, os arranjos institucionais de *accountability* horizontal e o sistema partidário. O grande volume de mudanças dificulta a classificação dos regimes políticos na região (MAINWARING, BRING e PÉREZ-LIÑÁN, 2000). Seguramente, tão variadas quanto às alterações são as consequências. Tanaka (1999) argumenta que países andinos como Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela e Peru alteraram seu sistema eleitoral e alcançaram resultados bem diferentes. Em alguns casos houve a oxigenação do sistema político com a entrada de novos atores sociais na disputa político-eleitoral, em outros, a abertura parece ter favorecido a chegada de *outsiders* partidários à presidência.

O objetivo desse trabalho é analisar a ascensão de *outsiders* à presidência da república de três países: Brasil, Peru e Venezuela. Mais que isso, examinar quais são e como se comportaram as variáveis institucionais e partidárias que favoreceram essa ascensão. O pressuposto é que o contexto socioeconômico interage com o desenho institucional e resulta em diferentes graus de instabilidade política. A escolha de Brasil, Peru e Venezuela pretende também evidenciar a diversidade de resultado dessa interação.

O artigo está dividido da seguinte forma: na primeira sessão é realizada uma análise histórico-institucional dos três casos: Brasil, Peru e Venezuela. O intuito é definir o conceito de *outsiders* e narrar a chegada deles ao poder. Na segunda parte, procura-se diagnosticar os regimes democráticos desses três países analisando o arranjo institucional. O objetivo é identificar qual deles estava mais estabilizado e qual era o mais propício ao aparecimento de *outsiders*. Na terceira sessão, o foco é a dimensão partidária com ênfase no Poder Legislativo. Por fim, nas considerações finais avalia-se a passagem dos *outsiders*, enfocando as fragilidades de cada regime.

1 OS TRÊS LATINOS: A HISTÓRIA POLÍTICA RECENTE

Não é possível entender a crise multifacetada que assombrou a América Latina no final da década de 1980 e início dos anos 1990 sem analisar a esfera econômica e a política partidária. Segundo Tanaka (1999), a economia dos países andinos passou por grandes turbulências nesse período. Os altos índices de endividamento público, a inflação e o recrudescimento das taxas de crescimento econômico são dados que resumem a situação econômica de diversos países dessa região. Coutinho (2006) aponta que “há anos de crescimento negativo (1982, 1983, 1989 e 1999), e, em apenas cinco oportunidades, a região cresceu acima de 4% ao ano (1986, 1991, 1994, 1995 e

2004)” (COUTINHO, 2006, p. 798). Segundo Garretón *et al* (2003), esse cenário representa o esgotamento da “matriz nacional-popular estadista” que obrigou os governos a “pisarem no freio”, adotando políticas rigorosas de ajuste fiscal. Uma receita que exigiu sacrifícios sociais para enfrentar quadros de recessão econômica.

Por outro lado, Tanaka (2006) argumenta que diversos governos alteraram a estrutura institucional buscando um sistema de compensação. Analisando os países andinos, ele coloca que uma forma de tentar aplacar a estagnação econômica foi abrir o sistema político para entrada de novos atores. Maior participação serviu como moeda de troca na luta pela estabilização da ordem social dos países. O reflexo disso é percebido automaticamente no sistema partidário. Antigos partidos são extintos e outros são criados em uma reformulação que tanto oxigenou o sistema quanto abriu espaço para novos atores. Muitos deles podem ser considerados *outsiders*, já que são oriundos de partidos novos e apresentam um curto legado na histórica política desses países (COTLER, 1995).

A fim de compreender o conceito de *outsiders*, muitos pesquisadores interessados na ascensão de “políticos independentes” tendem a estudar esta questão no âmbito teórico do “populismo” ou “neopopulismo” (ARMONY, 2002; CAMMACK, 2000; FREIDENBERG, 2007; HAWKINS, 2010; MADRID, 2008; WALKER, 2008). Outros preferem usar o termo “antipartido” para descrever os líderes políticos que ascendem ao cargo de presidentes (GARCÍA MONTERO, 2001; KENNEY, 1998).

Para Gogollos, os *outsiders* chegam ao poder com a promessa de atender as demandas da sociedade que não foram resolvidas com os líderes políticos tradicionais (COGOLLOS, 2012). Para Miller (2008), *outsider* é um candidato que concorre para o gabinete presidencial, mas que não faz parte do sistema partidário tradicional do país, sendo mais propenso aparecer onde a democracia é fraca ou não funciona. Tedesco (2004) e Taylor (2004) corroboram da tese de que a democracia na América Latina é percebida, em geral, como fraca, com altos níveis de corrupção, pouca prestação de contas pelos gestores e acentuada desigualdade de distribuição de direitos.

Os *outsiders* aparecem em momentos de abertura política para novos atores. Os casos do Peru e da Venezuela são ilustrativos dessa abertura. Já no Brasil, as alterações no sistema partidário foram ainda mais profundas, após mais de duas décadas de regime militar (1964-1985), ou seja, no Brasil, houve o estabelecimento de novas bases. De um bipartidarismo controlado pelo regime, foi adotado um sistema de representação proporcional com lista aberta (RPLA) e novas cláusulas de barreiras. Obviamente, cada um desses casos guarda as suas peculiaridades, mas é possível identificar elementos comuns.

1.1 PERU E FUJIMORI: DA DEMOCRACIA AO AUTORITARISMO

Em 28 de julho de 1990, o político nipo-peruano Alberto Key`na Fujimori chega ao poder. Todavia, o cenário que abriu espaço para esse *outsider* começa a se desenhar bem antes, com a crise econômica deflagrada na segunda metade do governo de Alan García (1985-1990). Nesse período, a economia peruana convivia com níveis hiperinflacionários, carente de medidas estruturais de ajuste econômico, tornando-se insustentável a administração de políticas distributivistas e de expansão das demandas (TANAKA, 2006). O pano de fundo dessa crise é um cenário de guerra civil protagonizada pelo grupo armado Sendero Luminoso, criado em 17 de maio de 1980. Na verdade, o Peru é um país marcado por desigualdades sociais fortemente enraizadas. Por exemplo, as regiões de Sierra Rural e Costa Rural concentram a grande maioria das pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza. Além disso, há clivagens étnicas diretamente ligadas a essa pobreza regionalizada (TANAKA, 1999; CAREY, 2003). Para Anastasia, Melo e Santos (2004), as condições sociais do Peru são tão graves que solapam as chances de sobrevivência de um regime democrático, tal como estabeleceu Dahl (1971).

O impacto negativo dessa crise fez com que Alan García adotasse um conjunto de reformas institucionais para salvar seu partido de uma derrota anunciada. A principal iniciativa foi a criação de autoridades de governos subnacionais. A esperança era que a APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana) conquistasse vários desses governos, abrindo caminho para a vitória eleitoral no pleito presidencial seguinte. O primeiro intuito foi parcialmente atingido, porém, sobre o segundo não se pode dizer o mesmo. Esse esforço de García denunciava não apenas uma crise do partido Aprista, mas um fenômeno mais geral, que se aplicava a todo eixo das forças de centro-esquerda que dominou a política peruana na década de 1980 (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004). Não sem razão, a eleição de 1990 foi vencida por Alberto Fujimori, considerado um recém-chegado ao sistema, frente ao favoritismo de Mario Vargas Llosa, da Frente Democrática (FREDEMO), político de centro-direita e representante da coalizão de partidos tradicionais.

Nos primeiros anos de governo, Fujimori conseguiu efetivar algumas melhorias na esfera econômica do Peru. A média da taxa de inflação passou de 7,7% em 1991 para 3,9% em 1992. Isso lhe concedeu um relativo respaldo popular para promover o que ficou conhecido como o *autogolpe de abril* de 1992 (TANAKA, 2006; COUTINHO, 2005). Vale destacar que a taxa de aprovação do governo Fujimori registrou uma média de 60% no período entre janeiro de 1991 e setembro de 1992 (TANAKA, 2006). Aproveitando essa popularidade, Fujimori decretou a dissolução do

Congresso Nacional e dos governos regionais em abril de 1992. Além do mais, ordenou a reestruturação da Controladoria Geral da República, do Conselho Nacional de Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Garantias Constitucionais. Transformou e enfraqueceu o Poder Legislativo, estabelecendo o unicameralismo (CAREY e SHUGART, 1998), ou seja, decretou o fim do regime democrático no Peru – a consequência foi o endurecimento do regime. Foram realizadas eleições para o Congresso em novembro de 1992 e ficou acertada a elaboração de uma nova Constituição para o país.

1.2 VENEZUELA: FRAGILIDADE DOS PARTIDOS E O APARECIMENTO DO CHAVISMO

Na Venezuela, a realidade não era diferente do contexto de outros países andinos como o Peru. Em 1989, por exemplo, o país registrou um crescimento econômico negativo de 8,7% (BARROS, 2006). Mais do que resultados ruins, esse dado expõe a crise de um modelo de desenvolvimento econômico centrado na figura do estado venezuelano. O componente peculiar aqui é a redução do preço do petróleo, no cenário mundial, e o impacto que isso teve nas classes alta e média do país. Os sinais mais contundentes da crise representam o fracasso do segundo governo de Carlos Andrés Pérez e sua agenda reformista. Antes de falhar, Andrés Pérez tentou dar sequência às reformas institucionais em marcha desde a criação da Comissão Presidencial para Reforma do Estado – COPRE de 1984. As mudanças tinham o objetivo de permitir a abertura do sistema político a novos atores, em especial, por meio da redução do poder de patronagem dos partidos tradicionais. O que se deu foi a eleição de Rafael Caldera para presidência em 1993. Esse último, um candidato independente, não pertencia a nenhum dos dois grandes partidos (Ação Democrática – AD e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente - COPPEI). É importante lembrar que esse pleito foi precedido por duas tentativas de golpe organizadas pelas forças militares ligadas ao coronel Hugo Chávez em fevereiro e novembro de 1992.

Nessa fase, a Venezuela iniciou um processo de desestruturação do seu sistema partidário, antes organizado em torno do bipartidarismo (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004). O segundo governo de Andrés Perez reduziu sensivelmente a presença da Ação Democrática (AD) no Governo, o que representou uma quebra do duopólio partidário vigente. Existia no país um acordo entre os três principais partidos políticos, o chamado *Punto Fijo*, em que o conjunto dos líderes “se comprometia aceitar o resultado das eleições, a formar um governo de unidade nacional,

compartilhando responsabilidades e postos de poder, e a acionar mecanismos de consulta sobre os assuntos mais importantes, mantendo sob controle a retórica política” (ANASTASIA, MELO e SANTOS, 2004, p. 139). Segundo Mainwaring e Scully (1995), no período correspondente a 1973 até 1993, a volatilidade eleitoral não era alta e os dois principais partidos controlavam a grande maioria das cadeiras na Câmara. Além disso, os partidos políticos apresentavam uma estrutura fortemente nacionalizada e centralizada em torno das lideranças, alto grau de disciplina das bancadas e grande inserção na sociedade civil. Ou seja, até aquele momento o país parecia caminhar para institucionalização do sistema bipartidário. Entretanto, esse prognóstico sucumbiu com a chegada de Hugo Chávez em 1998¹.

Vale ressaltar que a eleição de Chávez é reflexo de uma série de divisões internas dos principais partidos, consequência da crise de “legitimidade” que eles enfrentavam junto à população. Segundo Tanaka (2000), nem a AD nem a COPPEI foram capazes de apresentar candidatos à Presidência. Além disso, a Causa Radical (LCR) e o Movimento ao Sindicalismo (MAS) se fragmentaram, o que abriu ainda mais espaço para Chávez, que, uma vez no poder, tratou de alterar a Constituição e modificar a relação entre os poderes Legislativo e Executivo. A estratégia foi convocar uma assembleia constituinte por meio de um *referendum*. Ou seja, Chávez usou a popularidade que dispunha para acionar dispositivos que o ajudassem a redesenhar a ordem política do país. A convocação da ANC foi aprovada e na sequência foram eleitos os membros que deveriam compô-la. Segundo Tanaka (2006),

el dato relevante aquí es que ‘Chávez organizó esta elección con un sistema electoral personalizado, con un alto efecto mayoritario, que le permitió obtener, con el 65.5% de los votos, el 94.5% de los escaños (121 de 128 escaños); por el contrario, la oposición, con un 34.5% de los votos, obtuvo apenas el 5.5% restante (TANAKA, 2006, p.12).

Portanto, Chávez ficou livre para desenvolver um projeto de Constituição alinhada com o seu movimento, sem ser incomodado pela oposição. Em 15 de dezembro de 1999, a nova Constituição foi aprovada por meio de um plebiscito que contou com a participação de menos da metade da população venezuelana.

O desfecho dessa história é a instauração de um governo que domina grande parte das ramificações do poder político no país, desde os *alcaldes*² até a representação no parlamento andino,

¹ O coronel Hugo Chávez chega ao poder com 56% dos votos válidos contra 40% do segundo colocado – Salas Romer, do recém-criado Projeto Venezuela. Nessa eleição, a AD e o COPEI diante do fracasso que obtiveram nas eleições parlamentares (30% e 13% das cadeiras, respectivamente) decidiram não apresentar candidatos próprios e apoiar Salas Romer.

² Prefeito ou presidente da Câmara Municipal, é a principal figura do poder municipal, sendo eleito também para um mandato de quatro anos.

passando pelas unidades federadas. Ou seja, forjou-se uma hegemonia Chavista que se traduz na efetivação de um governo quase absoluto com poucos contrapesos institucionais. De um reles mortal garantido pelo *Punto Fijo*, o presidente venezuelano torna-se um “superpresidente” controlando uma série de prerrogativas institucionais, desde o poder de emitir decretos, passando por iniciativas exclusivas em questões orçamentárias, endividamento público, até o poder para dissolver a Assembleia Nacional. O sistema partidário foi praticamente diluído com a anuência de parte da população que viu em Chávez uma alternativa à crise econômica e social em que a Venezuela estava mergulhada. Em síntese, o regime democrático deu lugar ao *autoritarismo competitivo*.

1.3 BRASIL: SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS E A RESISTÊNCIA DA DEMOCRACIA RECENTE

O Brasil do final dos anos 1980 era uma República que tentava restabelecer a base do seu regime democrático, bruscamente interrompido pelo golpe militar de 1964. No plano econômico, o país padecia de uma doença crônica, a inflação. Em 1989, atingiu-se a taxa média de 89% mensal (BRESSER-PEREIRA, 2006). Além disso, registrava-se um enorme endividamento público que rolava todos os dias, com indexação de salários, preços e rendas. Em termos de administração pública, era flagrante que o país precisava de um novo modelo, capaz de otimizar os serviços e frear a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2006). Adicionalmente, havia o peso de uma demanda reprimida pelo regime militar, alimentada pelo baixo nível de participação e graves problemas sociais.

Toda essa situação não fora alterada pelo primeiro governo civil de José Sarney (PFL³). Portanto, fracassou o projeto de antigas forças políticas oriundas do contexto do regime⁴. Com isso, pode-se afirmar que a redemocratização do Brasil exigiu uma completa reestruturação do seu sistema partidário. Essa mudança é causada por dois fatores principais: (1) não houve uma retomada do sistema que operava antes do golpe de 1964 e (2) os novos partidos não conseguiram

³ Em 1984 José Sarney deixou o PDS e criou com dissidentes do Partido a Frente Liberal (PFL), que posteriormente constituiu a aliança com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), lançando a chapa Tancredo Neves (PMDB) e José Sarney (PFL).

⁴ José Sarney de Araújo Costa (PFL) foi eleito pelo Congresso para vice-presidente na chapa de Tancredo de Almeida Neves (PMDB). A chapa representava uma aliança de forças políticas relevantes durante o antigo regime. Podem-se considerar a ARENA e o MDB, que eram os dois únicos partidos legais da Ditadura, as principais matrizes do Partido da Frente Liberal (PFL) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), respectivamente.

herdar as matizes do bipartidarismo, vigentes durante o regime militar (SANTOS, 2003). Sendo assim, o sistema estava fortemente aberto, repleto de grupos partidários socialmente desenraizados. Não sem razão, a eleição presidencial de 1989 contou com mais de 20 concorrentes. Vale ressaltar que as eleições para os cargos legislativos, com o advento da Constituição de 1988, só ocorreram em 1990, adquirindo um caráter independente das eleições para Presidência da República, um ano antes.

No entanto, essa disputa acabou polarizada por dois candidatos que sinalizavam a divisão da sociedade brasileira. De um lado, um influente líder filiado ao sindicato dos metalúrgicos do Estado de São Paulo (ABC paulista): Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Do outro, a representação das velhas oligarquias ficou por conta de Fernando Collor Affonso de Mello (PRN). O primeiro acabou representando as forças de esquerda na disputa do segundo turno naquele ano. Lula assumiu um discurso próximo do socialismo trabalhista que parecia flertar com o decadente socialismo real do leste europeu. Por outro lado, Fernando Collor optou por uma campanha baseada num discurso midiático defensor de um estado modernizante, próximo ao que, vulgarmente, costumou-se chamar de modelo neoliberal. Seja como for, o certo é que, em 17 de dezembro de 1989, o Brasil optou pela proposta ofertada por Fernando Collor, sagrando-se vencedor com 49,9% dos votos válidos contra 44,2% de Lula.

De início, o curto governo Collor eleger dois desafios principais: (1) a modernização da administração pública e (2) a estabilização econômica. Dono de um estilo intempestivo, Collor tratou de reformar o Estado a partir de medidas pouco planejadas. Foram extintos vários órgãos e outros tiveram seu quadro reduzido, o problema foi o aproveitamento do excedente de funcionários públicos. Muitos passaram a ganhar trabalhando ainda menos e a política de “caça aos marajás”, um dos lemas da campanha de Collor, teve o efeito inverso. O governo também encontrou forte resistência do funcionalismo ao seu plano de desestatização. Resultado: a máquina estatal inchada, mal avaliada e mal remunerada continuou seu trajeto de ineficiência e de ineficácia diante das crescentes demandas sociais (ALMEIDA, 2010). Por outro lado, os planos de estabilização da economia intitulados Collor 1 e 2 também não renderam bons frutos. O objetivo era uma reformulação fiscal e monetária, sendo a última decisiva. A estratégia para diminuir a inflação foi atacar a liquidez e abrir o mercado nacional para as importações. A solução encontrada foi o famoso “confisco” das poupanças, a ideia foi operar uma troca da moeda nacional (de Cruzados Novos para Cruzeiro), controlando os saques para conversão e, com isso, reduzir o montante de moeda em circulação. A esperança era que essa redução junto com a concorrência de produtos importados forçasse o recrudescimento da inflação. O resultado foi desastroso: uma

corrida à justiça para o resgate do dinheiro retido e a falência de diversos setores da indústria nacional.

Todavia, há outros elementos que podem ajudar a caracterizar a meteórica passagem de Collor pela Presidência. O Partido da Renovação Nacional (PRN) estava longe de obter a maioria na Câmara e no Senado. Diante disso, Collor ao invés da negociação buscou o enfrentamento. Na montagem do seu gabinete ele não acomodou os principais partidos que compunham o Poder Legislativo, preferiu se utilizar do artifício das medidas provisórias para governar (AMORIM NETO, 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, INÁCIO, 2006). Em resumo, ele tentou aproveitar a popularidade que dispunha para forçar o apoio do Legislativo. No início, essa estratégia obteve algum sucesso, mas logo se tornou obsoleta.

2 REGIMES DEMOCRÁTICOS E A PASSAGEM *OUTSIDERS*

De algum modo, a trajetória de Collor é parecida com a de Chávez e Fujimori, o que justifica como sendo metodologicamente apropriada a comparação entre os três casos, isso tanto do ponto de vista histórico-contextual, quanto de uma análise institucional, centrada no sistema partidário. Entretanto, uma análise sobre a “saúde” das três democracias em foco é fundamental para identificar as variáveis que permitiram a ascensão desses atores. De uma forma ou de outra, todos os três *outsiders* tentaram modificar a ordem política, mais precisamente, reagiram à relação com outros poderes: Legislativo e Judiciário. Fujimori e Chávez alteraram a ordem constitucional, já Collor apelou para dispositivos legais herdados do período da ditadura militar. Por isso, é importante que o ponto de partida da resposta seja uma definição de regime democrático. A ideia é definir e avaliar as três democracias em foco para entender o papel da emergência de cada *outsider*.

2.1 CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E A RESISTÊNCIA A *OUTSIDER*

Acerca do conceito de consolidação democrática, Di Palma (1990) define-a como o conjunto de regras que asseguram a alternância rotineira do poder entre competidores eleitorais, reduzindo a democratização a uma normalização das instituições políticas. Valenzuela (2004) segue essa definição schumpeteriana (minimalista), na qual a democracia é conceituada exclusivamente pelo seu caráter de institucionalização política. Guilhot e Schmitter (2000) afirmam que a

consolidação democrática é o processo segundo o qual um regime democrático consegue a força suficiente para persistir no tempo, revelando-se preparada para prevenir ou resistir a eventuais momentos de crises. Para Monclaire (2001), a consolidação da democracia se daria de forma mais fácil e rápida quando o modelo econômico do país em questão fosse compatível com as regras do jogo e a satisfação dos interesses diversos, contraditórios e livremente expressos no espaço público.

Mainwaring, Bring e Pérez-Liñán (2000) reúnem as definições sobre democracia em dois polos: substancial e procedimental. Para explicar, elas podem discutir a natureza do regime, retomando visões clássicas (substancial), ou podem ater-se as principais condições que permitem sua realização (procedimental). Para esses autores, dentre essas últimas, há definições minimalistas e subminimalistas. As submínimas baseiam-se apenas na *inclusividade* e na *contestação*. Enquanto a primeira inclui a proteção de direitos civis e a capacidade do governo eleito de fato governar (MAINWARING, BRING e PÉREZ-LIÑÁN, 2000).

Comumente, Schumpeter (1947) e Dahl (1971) são tomados como ponto de partida quando o assunto é a definição das democracias modernas. Para o primeiro, a democracia é um método para selecionar elites. Um jogo com regras definidas em que grupos organizados disputam o poder. O foco é nas eleições e o parâmetro acaba sendo a permissibilidade das regras quanto à alternância no poder. Przeworski (1994) destaca os principais aspectos dessa definição: adesão às regras do jogo e incerteza do resultado. Para ser um método eficiente de resolução temporária de conflitos, a democracia precisa estruturar a disputa ao mesmo tempo em que abre espaço para imprevisibilidade, ou seja, a democracia não pode determinar o resultado da interação competitiva (eleição). A ideia é que os perdedores de um pleito tenham razões para acreditar na vitória em uma disputa seguinte, mantendo-se assim comprometidos com as regras do jogo (LINZ, 1994; ALVAREZ *et al*, 1996).

Por outro lado, nas considerações de Robert Dahl (1971), o conceito tende a incorporar outros elementos. Ele classifica os regimes existentes de acordo com oito indicadores que podem ser agrupados em duas dimensões – liberalização (*contestação*) e participação (*inclusividade*). Por liberalização Dahl entende “a amplitude da oposição, da *contestação* pública ou da competição política permissíveis” (DAHL, 1999, p. 28). Já a segunda dimensão diz respeito à ampliação do número de pessoas formalmente incorporadas ao processo político. Mais recentemente, Mainwaring, Bring e Pérez-Liñán (2000) adicionam mais duas condições àquelas definidas por Dahl, argumentando que mesmo que os parâmetros elencados por Dahl (1971) sejam atingidos isso não assegura necessariamente que os países sejam democráticos. A tese é que um regime

democrático precisa proteger a liberdade civil e os direitos políticos e necessita garantir que os governos eleitos efetivamente governem.

De forma mais técnica, a *contestação* é a variável que mensura o nível de liberdade política de um país, como liberdade de expressão, a crítica ao governo, possibilidade de aceitar opiniões divergentes do atual regime, direito à expressão de preferências, em outros termos, é o direito de contestação pública ao regime assegurado ao indivíduo, sem que este sofra coerção de qualquer natureza. A *inclusividade* é a variável que mensura o nível de organização e mobilização dos indivíduos num dado regime, seja contra ou em favor do governo, ou seja, a livre associação em sindicatos ou partidos políticos, organização de passeatas e eleições com vários partidos. Em termos mais técnicos, Dahl argumenta que é necessário assegurar oito garantias institucionais: (1) Liberdade de forma e aderir a organizações, (2) liberdade de expressão, (3) direito de voto, (4) elegibilidade para cargos públicos, (5) direito de líderes políticos disputarem apoio, (6) fontes alternativas de informação, (7) eleições livres e idôneas e (8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

De acordo com Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008),

cerca de três quartos do que a Polity, a Freedom House e outros indicadores têm medido consiste em variações das duas dimensões da democracia que Robert Dahl propôs em *Poliarquia – contestação e inclusividade* (COPPEDGE, ALVAREZ E MALDONADO, 2008, p. 632).

O impacto dessa variedade de definições é sentido na forma como os regimes democráticos são classificados. Alguns regimes são considerados como democracias por alguns autores e semidemocracias ou autoritarismos por outros especialistas⁵. Os casos do Brasil, Peru e Venezuela não são exceções⁶. Nesse trabalho, optamos por trazer a classificação minimalista forjada por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001). Metodologicamente falando, as regras que os autores usam para codificar as democracias são: (1) eleições para o Legislativo e Executivo, (2) se o direito de voto é inclusivo, (3) se as liberdades civis são respeitadas e (4) se as autoridades eleitas têm condições para exercer o governo. O quadro abaixo situa os três países em foco conforme os parâmetros adotados por esses autores

⁵ Existe ampla discussão sobre a classificação dos regimes democráticos, não apenas sobre os parâmetros, mas também sobre as categorias.

⁶ Uma forma de conferir isso é comparar as classificações efetuadas por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) com a oferecida por Cheibub (2003).

Quadro 01 - Classificação dos Regimes

Referência	Peru		Peru		Venezuela		Brasil	
Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001)	1945-47	S	1980-82	A	1945	A	1945	A
	1948-55	S	1983-84	S	1946	S	1946-63	D
	1956-61	A	1985-87	D	1947	D	1964-84	A
	1962	S	1988-91	S	1948-57	A	1985-99	D
	1963-67	A	1992-94	A	1958-99	D		
	1968-79	D	1995-99	S				

S= Semidemocracia; A= Autoritarismo e D= Democracia.

Seguindo a classificação proposta por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), em 1990, Fujimori assume o poder de uma semidemocracia, enquanto Chávez e Collor de democracias. No limite, isso sinaliza o quanto cada regime estava adequado ou não aos parâmetros democráticos. Como foi discutido anteriormente, a literatura aponta alguns indicadores para avaliar a “saúde” das democracias. Embora haja alguma discussão, existe uma forte convergência sobre a relevância dos parâmetros estabelecidos por Dahl (1971). Sendo assim, é salutar observar como Brasil, Peru e Venezuela se comportavam quanto à capacidade de *contestação* e *inclusividade* dos seus regimes.

É importante ressaltar que essa etapa se beneficiou fundamentalmente do banco de dados produzido por Coppedge *et al* (2008)⁷. O esforço comparativo destaca os três países em foco aqui, no contexto da América Latina. Essa opção analítica se justifica por acharmos pouco adequado comparar democracias mais “jovens” com outras mais antigas e consolidadas.⁸ A primeira variável analisada diz respeito à liberalização (*contestação*), cujo nível cresce quando o custo de tolerar é menor que o de suprimir a oposição. A tabela 01 apresenta dados dessa dimensão na última década antes do aparecimento dos *outsiders* no Peru, Venezuela e Brasil:

⁷ Os dados podem ser obtidos a partir do site: www.nd.edu/~mcoppedg/crd/datacrd.htm

⁸ Segundo Huntington (1991), a maioria dos países da América Latina se (re)democratizaram entre 1973 e 1990.

Tabela 01 – *Contestação na América Latina (1980-1990)*

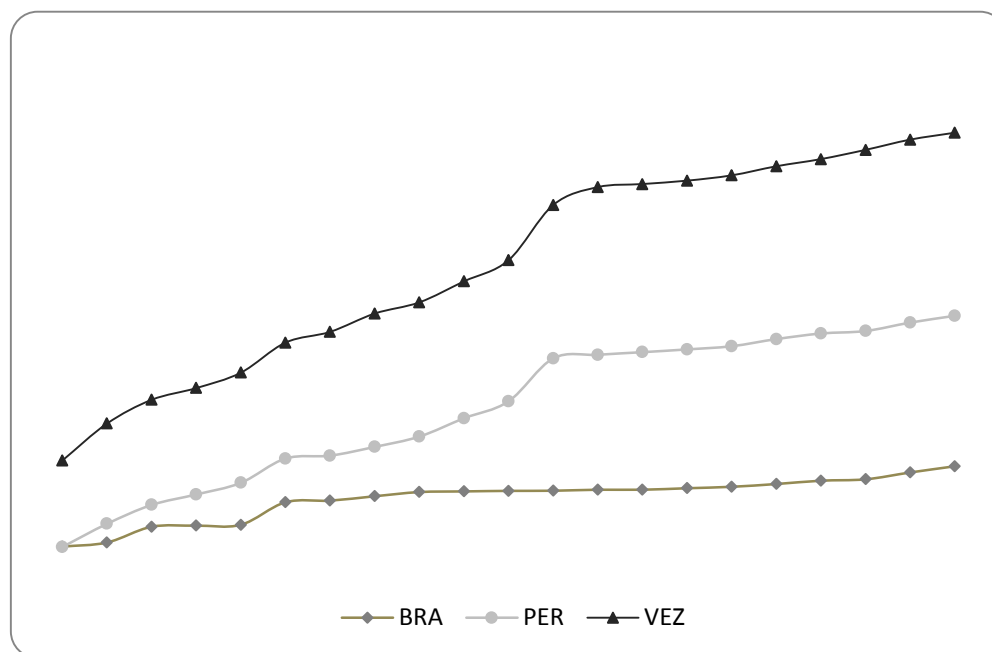
Países	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Costa Rica	1,49	1,66	1,56	0,06
Trinidad e Tobago	1,29	1,46	1,37	0,05
Jamaica	1,07	1,47	1,24	0,17
Equador	1,08	1,29	1,18	0,07
Venezuela⁹	0,53	1,46	1,06	0,33
Colômbia	0,66	1,13	1,02	0,15
República Dominicana	0,85	1,12	1,01	0,08
Peru	0,35	1,07	0,92	0,20
Bolívia	-1,07	1,33	0,88	0,85
Brasil	0,26	1,21	0,73	0,32
Argentina	-0,85	1,31	0,70	0,91
Honduras	-0,29	0,92	0,65	0,40
América Latina	-1,22	1,66	0,57	0,81
Uruguai	-0,69	1,53	0,43	0,98
El Salvador	-0,49	0,77	0,33	0,49
México	-0,07	0,33	0,12	0,13
Guatemala	-1,17	0,72	0,02	0,68
Panamá	-0,79	1,01	-0,31	0,48
Nicarágua	-0,82	0,74	-0,36	0,43
Paraguai	-0,79	0,05	-0,54	0,28
Chile	-1,22	1,17	-0,75	0,85

S= Semidemocracia; A= Autoritarismo e D= Democracia.

Todos os três países estão acima da média de *contestação* da América Latina (0,57). Ordenando pela *média*, a Venezuela (1,06) ocupa o quinto lugar no conjunto dos países, enquanto Peru (0,92) e Brasil (0,73) aparecem em oitavo e décimo lugar respectivamente. Quanto ao *desvio padrão*, pode-se dizer que os três países analisados registram patamares que vai de 0,20 a 0,33, ou seja, uma variação pequena se considerados todos os países. O Peru é o país que apresenta a menor oscilação (desvio padrão) dentre os três analisados. Por outro lado, o Brasil e a Venezuela apresentam desvios muito próximos, o que indica maiores oscilações. Embora rica em informação, a tabela acima não retrata com precisão o nível de *contestação* que os *outsiders* encontraram em cada regime. Para tanto, o gráfico abaixo parece um instrumento mais adequado:

⁹ Os dados referentes à Venezuela consideram um período maior (1980 a 1998) por conta da chegada “tardia” de Chávez ao poder, em relação aos dois outros países analisados.

Gráfico 01 – Nível de *Contestação* Peru, Venezuela e Brasil - (1980-2000)¹⁰



Fonte: Elaboração própria a partir de Dahl Dims (2000).

De acordo com o gráfico acima, o surgimento de Collor no Brasil como uma opção para a Presidência estava inserido num contexto de baixo nível de *contestação* em relação aos outros países, mas, relativamente estável na história recente do Brasil. Em especial, se considerarmos o período pós-1985, ou seja, embora o “regime” parecesse bastante fechado à oposição, permitiu a entrada e ascensão de Collor ao poder. O cenário oposto é registrado na Venezuela onde Chávez estava presente no sistema desde a tentativa de golpe em 1992. Ele conseguiu ascender à Presidência da Venezuela num dos momentos de maior abertura do regime à *contestação*, o nível era de 2,06 em 1997 e passa para 2,18 em 1998. Algo semelhante acontece no Peru com Alberto Fujimori. Ele alcança a Presidência num claro momento de distensão do regime, o nível era de 0,87 e passou para 1,58, registrando um aumento de 0,71 pontos, o maior desde o ano inicial da análise.

O outro clássico indicador de Dahl é o conceito de *inclusividade*. Na verdade, ele apostava que esse último apenas cresceria após a abertura para *contestação*. Isso porque se acreditava na construção de um sistema de segurança mútua, onde os atores estabelecem uma cultura democrática para resolução da disputa política, logo, seria mais fácil ocorrer no ambiente em que atores conhecem bem interesses e pretensões uns dos outros (DAHL, 1971). Segundo Coutinho

¹⁰ Para melhorar a apresentação dos dados, somamos o menor escore encontrado (0,72) a todos os outros de modo que todos automaticamente se tornaram acima de zero.

(2008), grande parte da literatura viu na sugestão dessa sequência uma predileção pela *contestação*. Muitos herdeiros de Dahl acabaram por interpretar a inclusão como um fator desestabilizador do regime democrático. Seja como for, a *inclusividade* continua sendo uma importante medida para analisar os regimes políticos. A tabela abaixo situa os três países aqui analisados no contexto da *inclusividade* da América Latina:

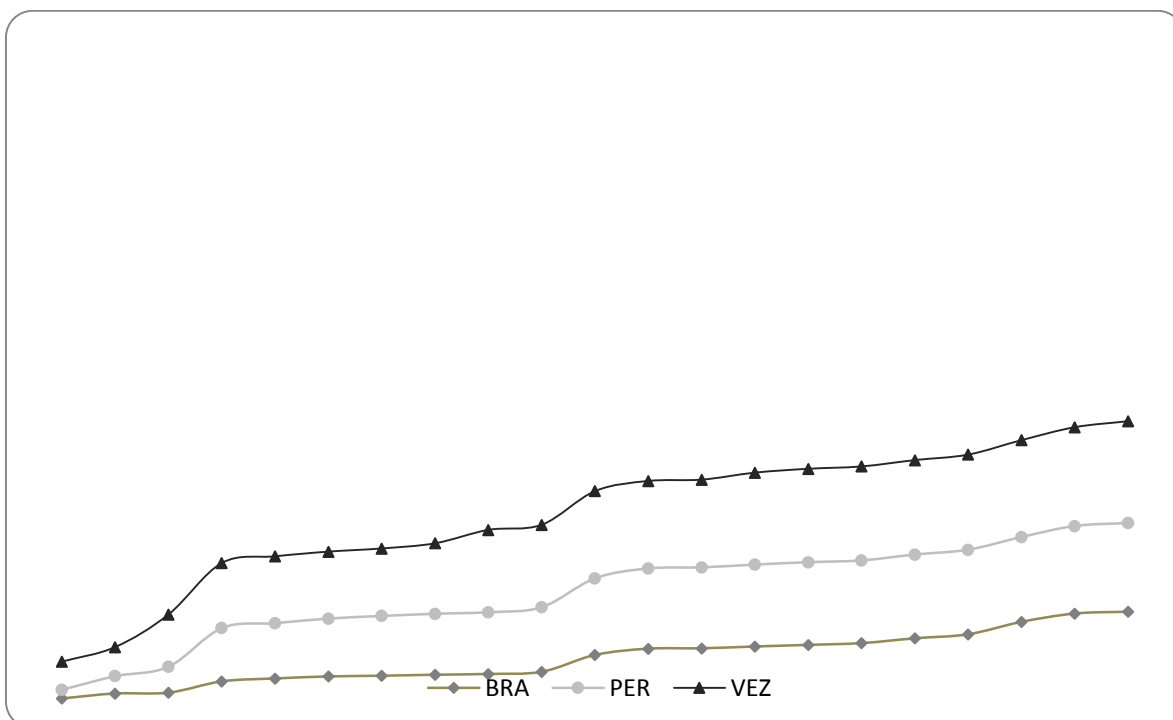
Tabela 02 – *Inclusividade* na América Latina (1980-1990)

País	Máximo	Mínimo	Média	Desvio Padrão
México	0,27	1,00	0,82	0,21
Costa Rica	0,53	0,89	0,78	0,10
República Dominicana	0,49	0,87	0,73	0,10
Paraguai	0,38	0,82	0,69	0,11
Venezuela	0,14	0,92	0,68	0,23
Colômbia	-0,08	0,73	0,59	0,24
Equador	-0,16	0,69	0,56	0,25
Peru	-0,07	0,78	0,53	0,30
Trinidad e Tobago	0,44	0,76	0,53	0,09
Honduras	-2,06	0,82	0,25	1,10
América Latina	-0,24	1,12	0,25	0,83
Jamaica	-0,09	0,68	0,23	0,28
Panamá	-0,20	1,12	0,18	0,43
Brasil	-0,16	0,66	0,15	0,24
El Salvador	-2,03	0,86	0,12	1,07
Argentina	-2,03	1,02	0,07	1,32
Uruguai	-1,78	1,03	-0,15	1,22
Bolívia	-2,32	0,36	-0,17	0,91
Guatemala	-2,45	0,89	-0,24	1,25
Nicarágua	-1,76	0,62	-0,60	0,93
Chile	-2,21	0,88	-0,95	0,92

Fonte: Elaboração própria a partir de Dahl Dims (2000).

Dos três países focos dessa análise, apenas o Brasil tem *inclusividade* abaixo da média da América Latina, com 0,15 pontos contra 0,25. Em média, o mais inclusivo é a Venezuela, que atinge 0,68 pontos. Quanto ao *desvio padrão*, Brasil e Venezuela estão muito próximos com 0,23 e 0,24 respectivamente. O Peru apresenta um desvio de 0,30, mas nada que o destaque na região. Claro está que a análise agregada por meio da tabela 02 deixa pouco espaço para caracterizar a chegada dos *outsiders* no quesito *inclusividade*. Para tanto, o gráfico 02 oferece maiores detalhes do desempenho dos três países aqui analisados durante duas décadas:

Gráfico 02 – Nível de *Inclusividade* no Peru, Brasil e Venezuela (1980-1998)¹¹



Fonte: Elaboração própria a partir de Dahl Dims (2000).

A observação mais geral é que há menor nível de *inclusividade* em relação ao nível da *contestação* nos três países, essa é a tônica para quase todos os países da região. Mais precisamente, em nenhum momento dessas duas décadas observadas a *inclusividade* superou a *contestação*. Durante todo o período, a Venezuela registrou níveis de *inclusividade* mais altos, seguidos pelo Peru e, por último, o Brasil. Quanto ao contexto dos *outsiders*, pode-se dizer que Chávez é o que alcança a presidência num cenário mais favorável. A década de 1990 é marcada por uma subida gradual da *inclusividade* na Venezuela. No Peru, o ano de 1990 é o mais inclusivo considerando o início da série analisada até aquele momento. De 1983 a 1989 a *inclusividade* esteve estável, sendo ampliada justamente em 1990, ano que registra a eleição de Fujimori para presidente do Peru. Precisamente, a medida passa de 0,69 em 1989 para 0,85 em 1990. Algo parecido ocorre com o Brasil, a *inclusividade* desse país se mantém estável entre 1983 e 1989 e tem um aumento justamente no primeiro ano do governo civil escolhido via voto direto, de um patamar de 0,47 em 1989 salta para 0,53 em 1990, com ascensão à Presidência da República por Fernando Collor.

Vale lembrar que tanto o aumento da *inclusividade* quanto da *contestação* são indicadores da saúde do regime e não do inverso. Nos três casos há crescimento das duas medidas. Na *contestação*

¹¹ Para melhorar a apresentação dos dados, somamos o menor escore encontrado (0,16) a todos os outros de modo que todos automaticamente se tornaram acima de zero.

as oscilações são mais fortes, porém, a *inclusividade* cresce também nos anos em que os *outsiders* alcançam a presidência. Entretanto, o fato dessas dimensões crescerem não significa que se tornaram mais vulneráveis a *outsiders* descomprometidos com as regras do regime democrático, como são os casos dos três aqui em destaque. Na verdade, o nível dessas duas dimensões entre os três países é bastante diferente. Portanto, um questionamento que se pode fazer é se essas dimensões são suficientes para observar se um regime democrático está de fato se consolidando.

Em resumo, a Venezuela é o país mais bem situado na análise, apresentando os maiores níveis de *contestação* e *inclusividade*. Todavia, a chegada Chávez à Presidência daquele país é marcada mais por um aumento maior da primeira variável do que da segunda. Algo semelhante acontece com o Peru, onde as duas dimensões apresentam-se acima da média da região. A grande diferença está nos níveis menores em relação à Venezuela e no fato de o país registrar o maior aumento na *inclusividade* no ano da chegada de Fujimori ao poder. O Brasil está acima da média na região quando o assunto é *contestação*, mas abaixo em relação à *inclusividade*. Ao que parece, os três países analisados seguiram a “receita” de Dahl (1971), mas o resultado não foi o esperado. Portanto, o enigma persiste: como foi possível o aparecimento de Collor, Fujimori e, em especial, Chávez?

2.1 ESTADO DO SISTEMA PARTIDÁRIO E A COMPOSIÇÃO DO LEGISLATIVO

Segundo Anastasia, Melo e Santos (2004) outra dimensão importante para avaliar a consolidação das democracias é observar o seu sistema partidário. Da mesma forma, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) levam em consideração o sistema partidário para fazer a classificação dos regimes na América Latina. Para esse texto, o ponto é o quão aberto o sistema político está para entrada de novos atores. Segundo Tanaka (1999), a explicação para o aparecimento dos *outsiders* no Peru e na Venezuela passa pelas transformações do sistema partidário desses países. O quadro abaixo mostra o movimento do sistema partidário a partir do Número Efetivo de Partidos (N):

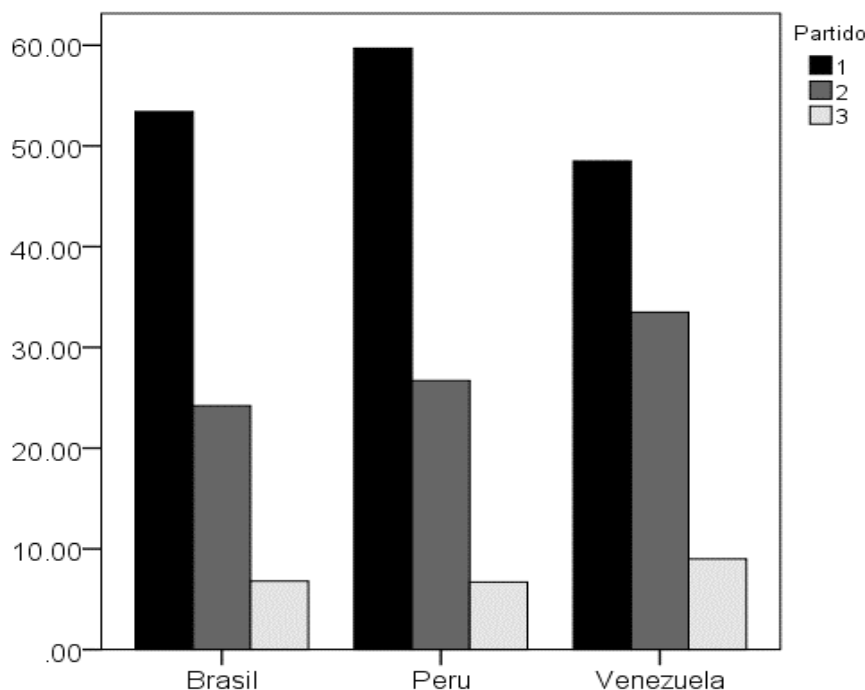
Quadro 02 - Número Efetivo de Partidos

Número de Partidos	Peru	Venezuela	Brasil
$3,0 \leq N < 4$	1978-1990 1995-2001	1973-1993	
$N \geq 4$		1998-2000	1986-1990 1990-2002

Fonte: Anastasia, Melo e Santos (2004)

O Peru e o Brasil não têm oscilação, o sistema partidário do primeiro entre 1978 até 2001 tem menos de quatro partidos efetivos. No Brasil, desde a redemocratização o sistema não apresenta menos de quatro partidos efetivos. Já a Venezuela transita entre três e quatro para mais de quatro. Isoladamente esses números dizem pouco, já que não existe um número ideal de partidos para um sistema democrático. Isso dependerá do grau de heterogeneidade da sociedade em foco e das regras eleitorais adotadas. Mas é possível imaginar que sociedades com clivagens étnicas fortes e grandes desigualdades sociais tendem a levar a expansão do sistema partidário. Todavia, a principal implicação do número efetivo de partidos é a necessidade de governar por coalizões. O raciocínio é simples: quanto maior o número de partidos, maior será essa necessidade. Entretanto, a necessidade de coalizão depende também da magnitude dessa fragmentação partidária na respectiva câmara legislativa. Para a análise aqui empreendida é fundamental observar qual o quadro enfrentado pelos governos que precederam os *outsiders*. Isso serve de indicador do quão fragmentado era o parlamento e da possibilidade do governo excluir os atores na formação do gabinete. Na prática, esse indicador serve para ver o quão exclusivo os governos *pré-outsiders* poderiam ser sem comprometer a governabilidade (AMORIM NETO, 2006). O gráfico abaixo ilustra essa variável:

Gráfico 03 – Partidos na Câmara Governos Anteriores aos *Outsiders* (%)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Anastasia, Melo e Santos (2004)

Os dados sugerem que, no Peru, o maior partido (APRA) dominava 59,7% das cadeiras. Vale lembrar que esse era o partido do presidente Alan García. Portanto, pode-se imaginar que existia pouca necessidade de forjar uma coalizão no governo antecessor a Fujimori. Na Venezuela o quadro é diferente: o maior partido não tem maioria, embora uma associação com o segundo (COPPEI) garanta mais de 80% das cadeiras da casa legislativa. Esses dados corroboram a tese de Mainwaring e Scully (1995) de que a Venezuela caminhava para um bipartidarismo. Como foi exposto antes, existia um acordo entre os dois partidos dominantes no cenário político. Já no Brasil, o cenário de refundação do sistema partidário não se reflete na correlação de forças dentro da Câmara dos Deputados, onde o PMDB dominava a maioria absoluta das cadeiras seguido do PFL e PDS. Em resumo, nos três países, vencer a correlação de forças no parlamento não era uma tarefa muito complexa, envolvendo na prática de dois a três partidos.

Ao que parece nenhum dos três antecessores aos *outsiders* tinha um quadro muito desfavorável do ponto de vista da governabilidade frente ao Poder Legislativo, embora esses números agregados desprezem o nível de disciplina dos parlamentares. Ou seja, o enfraquecimento dos partidos tradicionais, algo que ocorreu com maior clareza na Venezuela e Peru, não se refletia na formação das câmaras pre-*outsiders*. Isso surge que o desgaste tem bases externas a constituição

dos poderes. Por outro lado, esse dado implica que os governos pré-*outsiders* não precisam formar alianças com os pequenos partidos. Uma consequência é que a “oxigenação” tende a gerar mudanças mais radicais. Em termos de teoria dos jogos, se o jogo tem regras que promove a exclusão de atores que, por motivos externos acabam entrando, pode-se esperar a reação desse ator a regras estabelecidas previamente (TSEBELIS, 1998; PRZEWORSKI, 1994).

É interessante observar se os próprios *outsiders* tiveram quadros semelhantes. Isso porque a história coloca como característica comum a Fujimori, Chávez e Collor uma postura de enfrentamento ao Legislativo. A pergunta é: eles necessitavam assumir essa postura? A tabela abaixo ajudar a responder esse questionamento.

Tabela 03 – Tamanho do Partido do Presidente e Coalizões Governamentais (%)

Países	Governos	Partido Presidente	Partidos na coalizão	Total da Coalizão
Peru	Fujimori 1	17,8	1	17,8
	Fujimori 2	55,8	2	58,3
	Fujimori 3	43,3	3	52,3
Venezuela	Chávez 1	22,3	3	34,7
	Chávez 2	S/I		
Brasil	Collor	5,3	2	24,2
	Collor	8	3	32,8
	Collor	8	4	35,2

Fonte: Anastasia, Melo e Santos (2004)

Fujimori chega ao poder pela primeira vez com uma base parlamentar de 17,8% e decide não formar coalizão, ou seja, decide montar um governo de minoria. Segundo a história, por trás dessa “corajosa” posição estão os altos índices de aprovação popular que seu governo alcançou. Todavia, nem a postura nem essa aprovação se sustentaram nos governos seguintes. No terceiro mandato, Fujimori abriu espaço para coalescer com mais dois partidos. Já o partido de Hugo Chávez conseguiu controlar 22,3% da Câmara no seu primeiro mandato, formando uma coalizão com mais dois partidos, elevando o seu apoio para 34,7%, dessa forma, continuou governando com minoria. O curioso é que esse número não favorecia a um dos seus principais objetivos: aprovar uma nova Constituição. Por fim, Collor possuía uma minoria de 5,3% das cadeiras, formou coalizão com mais dois partidos, conseguindo uma base de 24,2%. Com passagem meteórica pelo

poder, Collor ainda teve tempo para formar mais dois gabinetes, o último bem mais amplo, composto por quatro partidos e 35,2% da base parlamentar. Um dado complementar e definitivo nessa análise é a coalescência desses gabinetes. A tabela abaixo sumariza essas informações.

Tabela 04 – Taxa de Coalescência e Duração Média dos Gabinetes

Países	Governo	Coalecência			Duração Média (dias)		
		Média	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Peru	Fujimori	0,1	0	0,5	335	99	844
Venezuela	Chávez 1	0,36	-	-	112	-	-
Brasil	Collor	0,34	0,3	0,4	305	166	375

Fonte: Anastasia, Melo e Santos (2004)

A tabela 04 mostra a coalescência média dos governos de Fujimori, Chávez e Collor. Dentre os três, o mais coalescente é o gabinete comandado por Chávez 1, embora tenha uma duração menor (111 dias). O pior desempenho é o do gabinete de Fujimori, sua taxa média é de 0,10, numa escala de 0 a 1. Vale dizer que a média dos demais não é alta, nenhum ultrapassa 0,3 nessa escala. Isso significa que todos estiveram longe de igualar o peso dos partidos na casa legislativa ao peso deles na formação dos gabinetes.

Segundo Amorim Neto (2006), a governabilidade está ligada à coalescência dos gabinetes, ou seja, o quanto o partido do presidente é capaz de formar coalizão com outros, a fim de assegurar o cumprimento de sua agenda política. Ele argumenta contra a tese dos malefícios inatos do presidencialismo e analisa a força dos regimes democráticos latino-americanos segundo a necessidade e/ou a preferência dos presidentes em formar ou não coalizões. Para ele, quanto maior for o equilíbrio entre o peso do partido no gabinete e o seu tamanho no Poder Legislativo, mais garantida estará a governabilidade (AMORIM NETO, 2006).

Até aqui, este trabalho mostrou que o enfrentamento foi uma postura racional diante do quadro político que os *outsiders* encontraram. Todos eles pertenciam a partidos sem maioria nos seus respectivos congressos. O resultado parece óbvio: uma forte tensão entre os poderes Executivo e Legislativo durante seus governos.

O Peru tinha um sistema com poucos partidos efetivos e a oposição a Fujimori dominava o legislativo. Por isso, sua chegada representa uma forte distensão do sistema. Além disso, no seu primeiro governo, Fujimori forma um gabinete minoritário e pouquíssimo coalescente, isso mostra que só lhe restava desafiar o desenho institucional, o ápice foi o autogolpe em 1992. Todavia, o que sustentava o regime de Fujimori era sua popularidade, ou melhor, o descrédito das forças

políticas tradicionais do Peru. O saldo histórico é que o nível de democratização do Peru se apresentou de forma mais frágil entre os três países analisados. Tanto do ponto de vista da *inclusividade* quanto da *contestação* seus índices são os menores. Logo, havia pouco espaço para contestar e baixo número de atores no jogo político.

Embora o caso da Venezuela se diferencie quanto aos indicadores de *contestação* e *inclusividade*, não diferiu muito quanto ao jogo partidário. A participação dos três principais partidos é menor e melhor distribuída. Mas o acordo entre os maiores partidos anulava a oxigenação do sistema, ao menos, em termos de participação no Governo. O apoio parlamentar a Chávez era minoritário, embora um pouco maior. A coalizão formada por ele dominava cerca de 30% do parlamento, algo incompatível com suas inspirações reformistas. Esse dado anunciava a tensão que Chávez procurou resolver recorrendo às suas bases de sustentação popular, via plebiscitos e *referendums*.

Quanto ao Brasil, os dados partidários também apontam que o governo pré-*outsider* foi excludente na formação dos seus gabinetes. Mais que isso, esses dados mostram que a fragmentação partidária que existia eleitoralmente não se refletia na correlação de forças dentro do Congresso Nacional. Semelhante aos demais casos, a eleição de Fernando Collor à Presidência da República não foi acompanhada de um suporte parlamentar. Collor é um caso crítico, seu partido conquistou apenas 5% das cadeiras na Câmara dos Deputados e sua primeira coalizão conseguiu reunir apenas 24,2% dos congressistas (MELO e ANASTASIA, 2005). Em resumo, todos os parlamentos analisados aqui tinham um número restrito de atores e a maior parte deles decidiram não apoiar os recém-chegados ao sistema (*outsiders*), o choque parecia ser o cenário mais provável, e foi.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica revela que os três países enfrentavam crise econômica profunda durante o período que precedeu a chegada dos *outsiders*. Essa crise rendeu dividendos negativos aos partidos políticos tradicionais nos três países, em especial, no Peru e na Venezuela. Algumas manobras políticas foram tentadas para evitar recuperar o prestígio das velhas siglas, mas acabaram não surtindo o efeito esperado. Quando diagnosticamos os regimes, tendo como parâmetro a *contestação* e a *inclusividade*, mostramos que nos três casos a *contestação* supera a *inclusividade* seguindo a receita de Dahl (1971). Todavia, isso não foi capaz de selar a consolidação do regime democrático nos três países. A Venezuela é o caso mais emblemático: naquele país as duas dimensões apresentam níveis bastante razoáveis dentro do contexto da América Latina. Entretanto, isso não evitou o sucesso de

Chávez. O período que precede a ascensão dos *outsiders* registra o crescimento da *inclusividade* – no Brasil e no Peru essa subida é mais concentrada e acentuada.

Adicionalmente, a análise dos partidos políticos é bastante reveladora. Não sem razão, são encontradas grandes semelhanças entre os três casos. Primeiro, os governos *pré-outsiders* têm suporte legislativo confortável sem precisar contar com muitos partidos. Nos três casos, os dois maiores partidos políticos compõem mais da metade da casa legislativa. Em termos teóricos, nenhum desses partidos políticos fazia oposição ao governo corrente. Na prática isso sugeria um bloqueio do sistema político a novos atores, ou seja, de partidos políticos não tradicionais. No entanto, a situação dos *outsiders* foi justamente a oposta: suporte parlamentar pequeno e formação de coalizões minoritárias. Soma-se a isso a pretensão de realizar reformas estruturais profundas. Portanto, a postura de enfrentamento ao Poder Legislativo, adotada pelos três presidentes *outsiders*, parece não ter sido mera falta de tato, mas uma opção.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. P. *Reformas neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. 427 p., Tese de Doutorado, UFF. 2010.

ALMOND, G; VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton. University Press. 1963.

ALVAREZ, M; CHEIBUB, J. A; LIMINGI, F; PRZEWORSKI, A. “Classifying Political Regimes.” *Studies in Comparative International Development* 31(2): 3–36. 1996.

AMORIM NETO, O. De João Gulart a Hugo Chávez: a política venezuelana á luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*, vol. III, n.2. 2002.

_____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Editora FGV. 2006.

ANASTASIA, F; MELO, C. R; SANTOS, F. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer e Unesp, São Paulo. 2004.

ARMONY, V. Populisme et néopopulisme en Argentine: de Juan Perón à Carlos Menem. *Politique et Sociétés*, 21(2), 51-77. 2002.

BARROS, P. S. “Chávez petróleo: uma análise da nova política econômica na Venezuela”, *Cadernos PROLAM/UPS*, 5, vol. 2, p. 209-237. 2006.

BOIX, C; STOKES, S. C. “Endogenous Democratization”. The University of Chicago. January 3. 2002.

BRESSER PERREIRA, L. C. “Da Administração Pública Burocrática a Gerencial”. In: Bresser Pereira e Spikin (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, 6ª Ed. FVG. 2006.

CAMMACK, P. The resurgence of populism in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 19(2), 149-161. 2000.

CAREY, J. M. “Transparency versus collective actions: Fujimori’s Legacy and the Peruvian Congress”. *Comparative Political Studies*, vol. 36, novembro. 2003.

CAREY, J. M; SHUGART, M. S. “Poder de decreto. Chamando os tanques ou usando caneta?” *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v.13, n 37. São Paulo, jun. 1998.

CAREY, J. M; SHUGART, M. S. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4):417–39. 1995.

CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press. 2003.

COGOLLOS, S. M. “La popularización de los líderes outsiders en América Latina, como respuesta a la crisis democrática de la región: un estudio del caso peruano”, In: *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Vol. 5 No. 15, (Mar. 2012). 2012.

COPPEDGE, M; ALVAREZ, A; MALDONADO, C. "Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness". *Journal of Politics*, Vol. 70, No. 3, p. 632-647. 2008.

COTLER, J. “Crisis políticas, outsiders y democraduras. El fujimorismo”, in PERELLI, C.; PICADO, S. and ZOVATTO, D. (eds), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica: IIDH-Capel, 1995, pp.117-142. 1995.

COUTINHO, M. Democracias Andinas: Chegando Tarde à Festa? *DADOS*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 4, 2006, pp. 795 a 832. 2006.

DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo. Edusp. 1997.

DIAMOND, L. “Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation.” In Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, 52–104. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1996.

DI PALMA, G. *To Craft Democracies*. Berkeley: University of California Press. 1990.

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999.

FREIDENBERG, F. *La tentación populista: una vía de acceso al poder en América Latina*. Madrid: Editorial Síntesis. 2007.

GARCÍA MONTERO, M. La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líderantipolítico. *América Latina Hoy*, 28, 49-86. 2001.

Jose Alexandre Silva Júnior, Dalson B. Figueiredo Filho, Enivaldo C. Rocha e Ranulfo Paranhos

GARRETÓN, M. A. et al. *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press. 2003.

GUILHOT, N; SCHMITTER, P. C. “De la transition à la consolidation: Une lecture rétrospective des *democratisation studies*”, *Revue française de science politique*, 50,4-5: 615–31. 2000.

HAWKINS, K. A. *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press. 2010.

INACIO, M. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil*. Belo Horizonte, tese de doutorado, Sociologia e Política, UFMG. 2006.

INGLEHART, R; WEZEL, C. “Mass Beliefs and Democratic Institutions”. In: Boix e Stokes (2007) *The oxford Handbook of comparative politics*. Oxford University Press. 2007.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *The Politics of Policies Economic and Social Progress in Latin America*. Report. 2006.

KENNEY, C. D. (Outsider and Anti-Party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru. *Party Politics*, 4(1), 57-75. 1998.

LASWELL, H. D. *Power and Personality*. New York. 1946.

LINZ, J. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?” pp. 3-87, in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy Volume 1. Comparative Perspectives* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press). 1994.

LINZ, J. *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press). 1978.

LIPSET, S. M. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *American Political Science Review*, n. 53, pp. 69-105. 1959.

MADRID, R. L. The Rise of Ethnopolitism in Latin America. *World Politics*, 60(3), 475-508. 2008.

MAINWARING, S. P; SCULLY, T. *Building democratic institutions – party system in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. 1995.

MAINWARING, S. P. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Tradução: Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro, FGV. 2001.

MAINWARING, S. P; BRINKS, D; PEREZ-LIÑÁN, A. “Classificando regimes políticos na América Latina: 1945-1999”. *Dados – Rev. de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, pp. 645-687. 2001.

MELO, C. R; ANASTASIA, F. A reforma da Previdência em dois tempos. *Dados – Rev. de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, pp. 301-332. 2006.

MERKEL, W. “Defective Democracies.” Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Working Paper 1999/132 (March). 1999.

MILLER, S. Why do populist-outsiders get elected? The a.b.c. of populism. Working Paper, University of Maryland, Maryland. 2008.

MONCLAIRE, S. Democracia, transição e consolidação. *Cadernos de Ciência Política - UFRGS*, Porto Alegre, n. 15, p.1-105. 2001.

MUNCK, G. L. Democracy and Institutions in Latin America: Reforms Without Illusions. Working Paper, School of International Relations, University of Southern California, Los Angeles. 2004.

NICOLAU, J. “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)” *Dados*, 43, 4. 2000.

O'DONNELL, G. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy* 5 (1). 1994.

PRZEWORSKI, A. Democracia e Mercado. Rio de Janeiro, Relume-Dumará. 1994.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”. Forthcoming in *Annual Review of Political Science*. 2002.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A. e LIMONGI, F. (“Democracia e Cultura uma Visão não Culturalista” *Lua Nova*, n.58. 2003.

SANTOS, F. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora da UFMG. 2003.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar. 1983.

STEPAN, S. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Versus Presidentialism. *World Politics* 46:1-22. 1993.

TANAKA, M. Los Sistema de Partidos en Los Partidos en los Países Andino 1980-2005: Reformismo Institucional, Autoritarismos Competitivos y Los Desafíos Actuales. Working Paper #324 – March. 2006.

_____ La consolidación de la democracia en América Latina y la importancia de la competencia política: lecciones desde la experiencia peruana. Japan Center For Areas Studies (JCAS) Occasional Paper. n. 3. 1999.

TAYLOR, L. “Client-ship and Citizenship in Latin America” *Bulletin of Latin American Research* Vol. 23 No. 2, pp. 213-227. 2004.

TEDESCO, L. “Democracy in Latin America: Issues of Governance in the Southern Cone” *Bulletin of Latin American Research* Vol. 23 No. 2, pp. 30-42. 2004.

TSEBELIS, G. *Jogos Ocultos*. São Paulo, Edusp. 1998.

VALENZUELA, A. “Latin American Presidencies Interrupted,” *Journal of Democracy* Vol. 15, Nº 4: 5-19. 2004.

Jose Alexandre Silva Júnior, Dalson B. Figueiredo Filho, Enivaldo C. Rocha e Ranulfo Paranhos

WALKER, I. Democracy and Populism in Latin America, Working Paper 347. South Bend: University of Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies. 2008.

OUTSIDERS E REGIMES DEMOCRÁTICOS: Os casos do Brasil, Peru e Venezuela

Resumo

Que fatores explicam a entrada de *outsiders* no sistema político? Esse trabalho procura responder essa questão a partir de uma análise comparada de três casos: Brasil, Peru e Venezuela. Acreditamos que o sistema partidário é uma variável-chave para explicar o desempenho desses *outsiders*. A análise se apoia no número efetivo de partidos e na formação de coalizão para mostrar que, embora vencedores da disputa presidencial, os *outsiders* não conseguiram mudar a correlação de força no poder legislativo. A principal conclusão é que esses regimes enfrentaram altos níveis de instabilidade política.

Palavras-chave: Regime Democrático; Outsider Partidário; Sistema Político; Política Comparada.

OUTSIDERS AND DEMOCRATIC REGIMES: The cases of Brazil, Peru and Venezuela

Abstract

Which factors explain the entry of party outsiders in the political system? This paper aims to answer this question based on a comparative study of three cases: Brazil, Peru and Venezuela. We believe that the party system is a variable-key to explain the performance of party outsiders. Our analyze is based on both effective number of parties and coalitions formation and we show that although party outsiders won presidential elections they were unable to change the correlation of power inside of legislative branch. The main conclusion is that these regimes faced high levels of political instability.

Keywords: Democratic Regime; Party Outsider; Political System; Comparative politics.

Recebido para publicação em 11/04/2012

Aprovado para publicação em 06/08/2012

Análise Cognitiva da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)

Caroline Rangel Travassos Burity

Universidade Estadual da Paraíba

1 INTRODUÇÃO

Por ser um ramo de estudo teórico extremamente novo, as Relações Internacionais ainda sofrem com a delimitação do seu campo de estudo e da definição do seu objeto, não sendo raro encontrar, na literatura, certa celeuma acerca de conceitos básicos. É o que ocorre, por exemplo, com as definições de Política Externa e Relações Internacionais, muitas vezes tomadas como sinônimos.

Antes de qualquer análise, faz-se necessário conceituar Política Externa. A Política Externa pode ser definida, segundo Carlsnaes, Thomas e Simmons (2000, p. 335) como sendo:

Ações expressas na forma de metas definidas explicitamente, compromissos e/ou diretrizes, realizadas por representantes governamentais, agindo em nome de suas comunidades soberanas, são direcionadas no sentido de alcançar objetivos, condições e atores que eles desejam influenciar e que estejam além da legitimidade de seu território.

A Política Externa, até meados dos anos 50, foi estudada a partir da perspectiva da teoria realista, sob as noções de ator racional e de políticas de poder. Essa racionalidade supõe que os indivíduos percebem o mundo de maneira precisa, objetiva e chegam às decisões através de um processo intelectual aberto a partir do qual é feita uma busca por informações relevantes, onde se considera uma gama variada de alternativas, e a opção que apresenta maiores benefícios com o mínimo de prejuízos é escolhida (DEWES, 2009).

A disciplina Análise de Política Externa (*Foreign Policy Analysis*) – que se desenvolveu em oposição ao realismo – permaneceu tendo como foco de investigação as relações interestatais. Contudo, os estudos a respeito da política externa passaram a investigar, predominantemente, o ambiente doméstico e seu impacto nas decisões tomadas pelos governos no meio internacional. Em vista disso, desafios foram colocados, não apenas no sentido de redimensionar o objeto da

disciplina, mas também com o objetivo de inseri-lo em um espaço de múltiplos condicionamentos originados interna e externamente.

Christopher Hill (2003) dispõe de um conhecimento profundo sobre o referencial teórico da disciplina Análise de Política Externa e sobre a política externa em sua dimensão comparativa. O autor é capaz de relacionar, conceitualmente, a política externa a um ambiente de interpenetração entre o externo e o interno e de erosão de suas fronteiras sem, no entanto, deixar de distingui-la como um espaço próprio e relevante de reflexão e de ação significativa no âmbito internacional.

Assim, a *Foreign Policy Analysis* abandonava as perspectivas monocausais de Política Externa. Destaca-se, nesse ponto, o jogo de dois níveis de Putnam (1988). Segundo o qual, existe uma relação direta entre o nível doméstico e a ação do Estado; ou seja, da mesma forma que um negociador precisa barganhar com outros Estados (Nível I), também precisa barganhar com as diversas forças presentes no cenário político doméstico (Nível II).

Um dos pressupostos da literatura de Análise de Política Externa, segundo Mendonça e Ramanzini Júnior (2009), é que a dinâmica decisória que estrutura as posições internacionais é uma variável muito importante para se entender a postura dos países nas negociações internacionais. No caso do Brasil, a situação parece não ser diferente. A Política Externa delineada resulta – além da manifestação político-ideológica do comandante e de seus ministros –, do equilíbrio das forças existentes internamente.

Nesse aspecto, são importantes as colocações feitas por Mello e Silva (1998), segundo a qual, em países em desenvolvimento, como o Brasil, os elementos de dependência e/ou autonomia não se excluem, mas se somam em um mesmo projeto de Política Externa. Desse modo, os estudos dedicados a analisar a Política Externa desses países começam a avultar o grau de complexidade presente nos processos de formulação e implementação dessas diplomacias, seja no plano das subordinações internas (demandas da política econômica, disputas entre agências burocráticas, interação entre atores estatais e não estatais) ou externas (grau de “permissibilidade” ou rigidez do sistema internacional).

Não foram apenas as variáveis internas que passaram a ter importância na formulação da Política Externa. Muitos trabalhos, como os de Snyder, Bruck e Sapin (2002) e Jervis (1976) centralizaram as discussões nas distorções e erros do processo, ressaltando que as imagens imperfeitas (nas quais os tomadores de decisões se baseiam para interpretar o mundo) são uma frequente fonte de percepções e decisões errôneas.

É neste contexto que surge a perspectiva cognitiva de análise da Política Externa. A abordagem cognitiva entende que os tomadores de decisão (*policymakers*) possuem dificuldades em

“processar” as informações à sua volta – seja no contexto nacional, seja no internacional –, em face de sua cultura, crenças, conhecimentos prévios e percepções pessoais, ficando “fechados ao ambiente”.

Tendo como base essa discussão, o objetivo deste estudo está centralizado na análise cognitiva do Governo Lula (2003-2010). Para atingir tal escopo, o trabalho foi dividido em mais seis seções, além desta introdução. A seção 2 se refere aos aspectos teóricos acerca da análise cognitiva. A seção 3 reporta-se à cultura e à imagem como elementos do processo decisório. Em seguida, na seção 4, busca-se focar na análise cognitiva da Política Externa do Governo Lula sob a variável ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT). A seção 5 analisa a cooperação Sul-Sul como alternativa Multilateral de fortalecimento do bloco em desenvolvimento na busca pelo equilíbrio do sistema internacional, ao passo que a seção 6 retrata a projeção internacional da imagem do Brasil no Governo Lula.

2 ANÁLISE COGNITIVA DA POLÍTICA EXTERNA: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E ELEMENTOS

A perspectiva cognitiva ressalta a importância de se examinar os indivíduos envolvidos no processo decisório de Política Externa, ao analisar as diferentes visões que eles possuem acerca do contexto político nacional e internacional. O termo *cognição* envolve aquelas atividades mentais de processamento das informações do ambiente, que cerca a todos, associadas com a aquisição, organização e utilização de conhecimento (DEWES, 2009).

Historicamente, o contexto da Segunda Guerra Mundial serviu como pano de fundo para o desenvolvimento de uma literatura voltada para a análise da mente humana, concentrando-se nas personalidades que protagonizaram o conflito, surgindo estudos sobre a influência de Hitler e de Stalin na Política Internacional.

As obras primárias de análise de Cognição em Política Externa trouxeram conceitos que são de extrema importância para o desenvolvimento da área. Snyder, Bruck e Sapin (2002) entendiam que a definição da situação, isto é, o contexto da Política Externa dependeria de como os atores envolvidos no processo se relacionam entre si, quais são seus objetivos e meios de relacionamento e como esses objetivos e meios se entrelaçam ao formar estratégias de ação política.

Esse relacionamento entre os atores depende, pois, da configuração de duas importantes variáveis: ambiente operacional e ambiente psicológico. Sprout (1957) entende que o ambiente operacional é o cenário real, os fatos internos e externos que estão acontecendo, modificando ou mantendo diretrizes de atuação internacional. Contudo, esses fatores ambientais somente

influenciam as atitudes e as decisões que compõem a Política Externa do Estado, na medida em que são percebidos e considerados pelo tomador de decisão. Então, o “ambiente operacional” depende do “ambiente psicológico”, isto é, depende de imagens e ideias que passam pela mente do tomador de decisão.

O trabalho de Brecher (1969) é o principal estudo nessa área que trabalha a ótica do processo decisório. Brecher (1969) trouxe o conceito de “filtragem de imagem”, entendendo que o ambiente operacional (conceito extraído dos antecessores Sprouts), constituído de dados externos – sistemas global, subordinado e bilateral – assim como os dados internos – capacidade militar e econômica, estrutura política, grupos de interesse e elites competitivas – afeta o resultado das decisões diretamente, porém, só as influencia depois de filtrado pelas imagens e atitudes dos tomadores de decisões.

Outro trabalho importante na área é o de Jervis (1976) sobre percepções (*perception*) e más-percepções (*misperception*). O autor busca detectar a influência das percepções sobre as preferências por determinadas escolhas políticas. Com esse objetivo em mente, Jervis (1976) analisa os mecanismos que filtram a informação incorporada pelos agentes decisórios. Sugere, então, que, em consequência da necessidade de alcançar consistência cognitiva, informações são assimiladas de acordo com expectativas, crenças e teorias já presentes no quadro cognitivo dos atores.

Dentro dessa perspectiva, pode-se tomar, como exemplo, o atentado terrorista às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova Iorque em 2001. O ambiente operacional, isto é, o contexto internacional, trouxe um fato – ataque terrorista. A questão é: como os Estados reagiram a esse fato? Os Estados Unidos entenderam o episódio como uma ameaça à segurança nacional e revidaram em forma de guerra, enquanto países árabes comemoraram o ataque. A diferença de reação pode ser explicada pela cultura, imagem e percepção do fato. Aquilo que os EUA entenderam como ameaça, aos olhos dos árabes era, na verdade, libertação, isso porque o contexto geopolítico dos muçulmanos era pré-escrito de ajuda norte-americana aos israelenses, exploração petrolífera, sanções econômicas entre outros, fazendo-os criar a imagem do americano como “inimigo”.

De acordo com John Vogler (1989, apud Dewes, 2009), diz-se que um conflito existe quando há séria ameaça a interesses de alta prioridade, quando o tempo disponível para a tomada de decisão é limitado e quando os eventos por acontecer não haviam sido previstos. Quando combinados um sentimento de ameaça, uma falta de noção de riscos e prejuízos potencialmente devastadores, altos níveis de incerteza e a pressão da falta de tempo, o resultado é um estado de alto nível de *stress* psicológico dos tomadores de decisões.

Esses três elementos – ameaça, tempo indisponível e surpresa – estão presentes no ataque das Torres Gêmeas do World Trade Center, ora analisado. Assim, explica-se o comportamento do governo americano em revidar o ataque com um conflito bélico imediato não autorizado pelas Nações Unidas.

A literatura especializada desenvolveu uma série de abordagens para tratar dos elementos cognitivos que incidem sobre a formulação de políticas. Imagens, mapas cognitivos, sistemas de crenças, códigos operacionais e lições do passado são alguns desses conceitos, mas o fato é que todos eles têm uma preocupação central: a "brecha" existente entre a realidade – supostamente objetiva – do ambiente operacional e sua representação subjetiva na mente dos tomadores de decisão (*policy maker*). Portanto, todos têm alguma ligação com os trabalhos sobre percepção/má-percepção (*perception/misperception*), e podem ser classificados como uma abordagem cognitiva ou psicológica das relações internacionais (SMITH, 1988 apud MELLO e SILVA, 1998).

Outro importante elemento dentro da análise cognitiva é o contexto. No início da década de 1960 apareceram as formulações metodológicas mais declaradas do ideal contextualista. Em 1962, Pocock publicou um artigo chamando a atenção para a necessidade de se resgatar a história do pensamento político do domínio do tratamento exclusivamente filosófico dos textos clássicos.

As novas teorias concernentes à natureza da linguagem, as alternativas da ciência política behaviorista e das abordagens sociológicas da política – dentre as quais o marxismo – passaram a representar sérios desafios para a filosofia política e a historiografia caracterizadas pela busca da dimensão atemporal das ideias dos grandes pensadores.

Nas últimas três ou quatro décadas, poucas abordagens influenciaram tão amplamente a metodologia e a prática da história do pensamento político do que a modalidade de “contextualismo linguístico” propugnada pela chamada “Escola de Cambridge”. Independentemente da avaliação que se faça de tal influência, o fato é que, desde os anos 1960 – época em que John Pocock (1962), John Dunn (1968) e Quentin Skinner (1966) publicaram seus primeiros ensaios metodológicos – o contextualismo linguístico tem sido objeto de incessante interesse, tanto de adeptos quanto de críticos. Um importante resultado de todo esse interesse foi a constituição de um amplo campo de debates acerca dos problemas cruciais de teoria e método que, originários do campo da história intelectual, vêm se revelando pertinentes a várias outras disciplinas das humanidades.

A lição importante retirada do contextualismo linguístico no que concerne à análise cognitiva de Política Externa são os efeitos do tempo e a presença da contingência na constituição e na transformação dos conceitos políticos que dependem do lugar, crença, culturas e outros, ou

seja, o contexto interno e externo do Estado vai contribuir para a tomada de decisão em política externa.

Cabe salientar que as variáveis cognitivas não são as únicas que influenciam o processo decisório, este possui uma série de outras variáveis independentes e intervenientes tais como fatores de natureza tangível – políticos, econômicos, estratégicos –, buscando-se delimitar, segundo Mello e Silva (1998), o peso das diferentes agências burocráticas que participam dessa formulação e/ou o padrão de interação entre estas e grupos de interesse não-estatais.

Asseveram Vigevani e Cepaluni (2007, p. 279) que “[...] a maioria das mudanças é originada a partir de uma percepção dos líderes ou dos formuladores das políticas a respeito de alterações no cenário externo”. Em seu texto, Vigevani e Cepaluni (2007) trazem diversas opiniões de outros autores que corroboram com essa perspectiva de influência de imagens, ideias e percepções dos tomadores de decisão.

Assim, segundo Hermann (1990, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 314), “[...] presumivelmente a maior parte das mudanças na Política Externa resulta da percepção, por parte dos líderes governamentais, de algumas mudanças ou iniciativas no cenário internacional”. Adler (1999, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.314), por sua vez, entende que “[...] as imagens do mundo que foram criadas por ideias [...] determinam os rumos através dos quais a ação é impulsionada pela dinâmica do interesse”.

Por fim, é importante destacar que outro elemento importantíssimo pertencente ao âmbito cognitivo de análise em Política Externa é a variável cultural. Esta, contudo, tem aparecido pouco nos estudos sobre o tema, o que ocasiona uma perda no contexto de análise. A seguir, serão discutidos os motivos dessa marginalização da variável cultural e da imagem e como estas influenciam o processo de tomada de decisão.

3 A CULTURA E A IMAGEM COMO ELEMENTOS DO PROCESSO DECISÓRIO

Ao colocar o homem, isto é, o tomador de decisão, no centro de suas análises, a cognição não pode desprezar a variável cultural. Cabe-nos, então, a discussão acerca de como as manifestações populares do *polycymaker* influenciam as unidades responsáveis pela tomada de decisão.

Diferentes culturas têm um impacto importante sobre o comportamento organizacional do Estado e, assim, torna-se um elemento nacional da Política Externa no processo do “*decision-*

maker”. Para nações hegemônicas, por exemplo, é importante uma cultura predominante, pois cria laços, interesses comuns e passa a ser mais bem vista do que uma nação com numerosos grupos étnicos.

A hipótese, por trás da relação cognitiva, é a de que indivíduos enxergam as coisas a sua volta acreditando em crenças básicas e compelem-se a manter preceitos de crenças culturais coerentes, tentando evitar adquirir informações que não sejam compatíveis com suas vontades. Em outras palavras, indivíduos não aderem simplesmente a outras manifestações culturais de crenças, mas, ao contrário, mantêm sistemas sólidos e coesos de suas próprias crenças. Qualquer informação recebida geralmente é interpretada de acordo com as predisposições e o sistema existente de crenças do indivíduo.

Dewes (2009) observa que, para os seguidores desta tendência cognitiva, parece ser impossível explicar decisões e políticas cruciais sem referência às crenças dos tomadores de decisões sobre o mundo e às imagens que eles têm dos outros. Uma perspectiva cognitiva tem, portanto, relevância política considerável para o tomador de decisões e para os cidadãos, dado que pode contribuir para o diagnóstico da situação política, minimizando erros de percepção habituais e enriquecendo, ao mesmo tempo, o entendimento dos aspectos psicológicos de interação humana e internacional.

Quanto à variável cultural, Herz (1993) argumenta que houve uma marginalização dela nos estudos da análise cognitiva de Política Externa em detrimento dos estudos sobre a eficiência dos processos de tomada de decisão. A essa marginalização, Herz (1993, p. 80) atribui o fato de que o “[...] elemento cultural, tratado como uma variável interveniente faz parte do contexto doméstico e não é discutido em termos de crenças e valores relevantes para o contexto internacional”.

A autora critica, ainda, a perspectiva individualista com que os estudos da área são feitos. Há uma tendência em avaliar os atos dos tomadores de decisão, sem colocá-los sob a égide de uma vivência social. Isto é, parte-se do princípio de que as ações cometidas pelos tomadores de decisão são resultantes unicamente do conhecimento pessoal e ideológico dele, quando, na realidade, o tomador de decisão, na condição de ser social, vive em sociedade e compartilha de vários grupos diferentes na política, na família, na religião e na educação. Assim, a manifestação cultural do *policymaker* é resultante de um conjunto de percepções e influências diferenciadas e depende do meio onde este foi criado e está inserido, por isso, as metodologias individuais de análise não condizem com a perspectiva.

Além da cultura, outra variável que possui pouco estudo dentro da temática cognitiva de Política Externa é o estudo das imagens. Para tal entendimento é necessária a exposição do esquema interpretativo de Shutz (1967, apud HERZ, 1993). De acordo com esse esquema, tem-se que cada tomador de decisão traz, consigo, uma carga de “conhecimento armazenado” proveniente de crenças, valores e atitudes que permitem tipificar o outro ator com o qual se relacionará no ambiente internacional.

Seguindo no esquema de Shutz (1967, apud HERZ, 1993), tem-se que o segundo passo seria delimitar os elementos cognitivos relevantes para o entendimento das relações internacionais. Nesse aspecto, Herz (1993) sugere que a definição de uma região da cultura nacional orientada para o cenário internacional representa um importante elemento cognitivo. Assim sendo, a cultura internacional de um grupo inclui valores, crenças e atitudes referentes à posição da nação no sistema internacional. Desse modo, quanto à imagem, tem-se que, para cada região cultural do globo, pode-se examinar a imagem do ambiente, que se pode referir a uma questão ou relação bilateral.

Para John Vogler (1989, apud DEWES, 2009), a cognição é, essencialmente, o estudo do que se conhece por imagem (ou o sistema cognitivo dos indivíduos) e as maneiras nas quais esta se forma, modifica e opera para estruturar percepções e, a partir disto, determinar o comportamento.

A imagem internacional está relacionada à opinião pública mundial que, segundo Morgenthau (2003), é aquela que extravasa fronteiras nacionais e congrega os membros de diferentes nações em um consenso relativo, pelo menos, a certas questões internacionais fundamentais. Esse consenso se faz sentir em reações espontâneas ao redor do mundo contra qualquer ato de política internacional que seja desaprovado pelo consenso.

Morgenthau (2003), contudo, questiona se esta suposta opinião pública mundial exerce influência restritiva sobre as políticas externas de governos nacionais. Segundo o autor, a resposta para tal questionamento é negativa, mas três fatores podem, equivocadamente, levar a uma resposta afirmativa. Os dois primeiros fatores são: a experiência comum de certos traços psicológicos e a unificação tecnológica do mundo. Com relação ao primeiro, o autor explica que, na base de todos os conflitos políticos, existe um mínimo irreduzível de traços e aspirações psicológicas que são comuns a toda a humanidade. Todos os seres humanos querem ser livres, todos buscam poder e, portanto, distinções sociais que os coloquem na frente e acima de seus parceiros humanos com variações que dependem do padrão de sua cultura.

Sobre a base desse fundamento psicológico, eleva-se um edifício de convicções filosóficas, postulados éticos e aspirações políticas. Esses postulados, contudo, não são

compartilhados por todos os homens, pois as condições sob as quais os homens satisfazem o seu desejo de viver, de serem livres e de ter poder, são diferentes. Se houvesse uma integração de valores, haveria violação da opinião pública mundial para qualquer ato que fosse contrário a esses valores. Porém, o autor nega a existência dessa possibilidade ao concluir que os padrões éticos, morais, culturais e sociais dos Estados são diferentes.

O segundo fator que pode levar ao entendimento de que a opinião pública mundial influencia as decisões de política externa é a unificação tecnológica do mundo. Apesar de reconhecer que a difusão da comunicação de massa aproximou as culturas e reduziu as fronteiras, disseminando informações sobre os países, Morgenthau (2003) não entende este fator como dominante ao ponto de criar uma opinião pública mundial. Salienta-se, contudo, que a época em que as ideias do autor são colocadas (fim dos anos 50), não se coadunava com a imensidão tecnológica existente nos dias atuais, em que os complexos midiáticos de caráter transnacionais trabalham com perspectivas de agendamento político e imagem internacional.

O terceiro fator é que, em qualquer parte do mundo, a opinião pública relativa aos assuntos internacionais é moldada pelos órgãos de políticas nacionais. Essas agências tendem a reivindicar reconhecimento para as suas concepções nacionais de moralidade internacional. Isto ocorre, atualmente, com a Organização das Nações Unidas (ONU), em que os preceitos jurídicos e morais constituem-se como pilares do direito internacional. Assim, um ato internacional que ultrapasse os limites impostos pela ONU, repercute na opinião pública mundial do país infrator, como ocorreu com os Estados Unidos ao invadirem o Iraque, decisão que contrariou os dispositivos daquela instituição.

Morgenthau (2003) afirma ser ilusório este terceiro fator, pois o contexto que analisava era marcado pela recente criação da ONU, pós II Guerra, ainda sob a égide do fracasso da Liga das Nações. Avalia-se, portanto, que a existência de uma opinião pública mundial nos dias de hoje aflora bem mais plausível e existente que nos tempos de outrora.

Para que os Estados aceitem os preceitos dos organismos internacionais, um fator cognitivo deve ser levado em consideração: o nacionalismo. Morgenthau (2003) assevera que a interposição do nacionalismo com todas as suas circunstâncias concomitantes, intelectuais, morais e políticas tornam ainda mais ilusória a superposição dos organismos internacionais. O autor afirma que a opinião pública mundial deixa de funcionar como uma força unida quando um fato vier a afetar certo número de nações. Assim, a oposição universal à guerra, por exemplo, é transformada em uma oposição à nação que ameace iniciar uma guerra particular, transformando-a em inimigo nacional, tendo que ser combatida a todo custo como provocadora da guerra. Nesse aspecto, vê-

se, novamente, a identificação das variáveis interna e externa de Putnam (1988), como elementos de formulação de decisão política.

Pelo apanhado teórico feito até aqui, pode-se afirmar que a abordagem cognitiva de análise em Política Externa dá uma importância sumária às ideias e percepções dos governantes. Goldstein e Keohane (1993) reconhecem a importância das ideias tanto quanto dos interesses sobre a formulação e adoção de políticas. Os autores procuram diferenciar a formulação de sua teoria daquelas abordagens psicológicas, uma vez que estão mais preocupados com os efeitos de determinadas ideias/crenças sobre a realidade do que com a sua origem. O que importa para eles são as restrições impostas pela linguagem, pela cultura e pela história sobre as capacidades individuais para definir seus interesses objetivos e agir sobre eles. (SILVA, 2008).

Feitas essas considerações teóricas, discutir-se-á o direcionamento da Política Externa do Governo Lula (2002 – 2010) através das variáveis explicativas da análise cognitiva, abordadas até aqui.

4 POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA SOB A VARIÁVEL IDEOLÓGICA DO PT

Para fazer a referida análise, será adotado um pressuposto da teoria construtivista segundo a qual as estratégias políticas dos países são socialmente construídas por ideias a respeito da realidade social e do mundo externo. Nesse sentido, é importante lembrar o peso, investigado por Holsti (1982, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), relativo às “variáveis de personalidade e percepção que dizem respeito à formulação de decisão”, o que remete à análise cognitiva de Política Externa.

Analisar a Política Externa do Presidente Lula sem mencionar a variável ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT) é desprezar o elemento central da perspectiva cognitiva que aqui se apresenta. Neste ponto, importante seria analisar-se o que significa “ser de esquerda” nos dias de hoje. Ricci (2009) advoga que a esquerda está relacionada com o controle social, democracia participativa, solidariedade e promoção humana e, por fim, o internacionalismo. Segundo o autor:

Devo reafirmar que a vocação de qualquer projeto de esquerda é, sem dúvida nenhuma, a democracia ampla, com participação da população, objetivando a igualdade e a justiça social. Controlar os meios de produção, mas não necessariamente estatizá-los por completo, é hoje um quase-consenso entre as esquerdas de todo o planeta. As experiências do bloco soviético e da China diluíram este princípio como pedra fundamental de um projeto de esquerda, não em virtude do abandono da relação entre

propriedade privada desses meios como fundamento da exploração do trabalho. Mas por dois outros motivos: a estatização não gera igualdade política e social.

Almeida (2004) entende que a Política Externa do governo Lula é a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores. Também Barbosa (2010) entende que o elemento ideológico do PT esteve presente no desenho do referido governo, mostrando a influência dele na Política Externa do Governo, tornando manifestas as motivações ideológicas e partidárias da ação do Ministério das Relações Exteriores durante os oito anos de governo. A ampla inovação nas decisões sobre relações internacionais do congresso do PT, segundo o autor, foi a sugestão de criar um Conselho Nacional de Política Externa, com participação social de sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais (MST), dentre outros.

O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 1980, logo depois que o regime militar permitiu a formação de partidos políticos independentes desde o golpe de 1964. Na sua fundação, o PT uniu militantes políticos de esquerda, militantes das comunidades de base da Igreja Católica que seguiam a "Teologia da Libertação", intelectuais moderados e líderes de sindicatos e de movimentos sociais. A heterogeneidade e sua criação de baixo para cima o tornaram único na história dos partidos no Brasil e, talvez, na América Latina, segundo Meneguello (1989) e Keck (1992). Embora o PT jamais se tenha, deliberadamente, identificado com um tipo específico de esquerdismo, ele "sempre se definiu como socialista" (KECK, 1992, p. 246) e, historicamente, defendeu muitas posições políticas radicais.

A origem externa do partido e sua sólida vinculação a bases sociais organizadas, um modelo de funcionamento articulado e centralizado, intensa atividade interna e a primazia da função de agregação de interesses sobre a função eleitoral fizeram, inclusive, com que autores como Meneguello (1989) e Mainwaring (1999) afirmassem que o PT se aproximava, em muito, do modelo de "partido de massa". A partir da segunda metade da década de 1990, porém, o PT apresentou transformações tanto no seu aspecto ideológico-programático quanto no organizacional como uma aproximação de preceitos do centro, deixando de condenar alguns dos preceitos da agenda neoliberal, sobretudo na área econômica (estabilidade monetária, a manutenção do equilíbrio fiscal, manutenção de acordos com o FMI, entre outros).

Essas transformações levaram autores como Albuquerque (2005) a identificar a existência de três agendas diferentes que, apesar de distintas, funcionaram de maneira compatível durante o Governo Lula. A primeira seria uma agenda tradicional, relacionada aos objetivos clássicos buscados pela diplomacia brasileira, como, por exemplo, a não submissão aos EUA e a busca por um ambiente externo favorável ao crescimento e à estabilidade da economia brasileira. As duas

seguintes são a agenda pessoal, que estaria ligada a uma busca por um protagonismo no plano internacional como forma de proporcionar uma liderança doméstica ao Presidente e, por fim, uma agenda ideológica, na qual a ascensão de Lula e do PT ao governo deveria estar vinculada à utilização da diplomacia como instrumento para promover o advento de uma nova ordem mundial destinada a superar o atual processo de globalização e seu principal propulsor, a supremacia global americana.

A variável ideológica, contudo, não mostrou capacidade de revolucionar os padrões de Política Externa de um governo de esquerda. O que poderia ser entendido como ruptura em relação à Política Externa do governo anterior, dito ideologicamente de direita, mostrou-se, na prática, como sendo uma política de continuidade. Nos dizeres de Cervo e Bueno (2008) o paradigma logístico introduzido por Fernando Henrique Cardoso foi consolidado por Lula. Exemplos desse prosseguimento podem ser vistos na fortificação das relações com os países do MERCOSUL e a aproximação com as Economias emergentes como China, Rússia, Índia e África do Sul.

Essa continuidade pode ser explicada pelo grau de mudança que ocorreu entre os dois governos. Hermann (1990, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) explica que as mudanças na Política Externa podem ser subdivididas em uma continuidade que vai desde pequenos ajustes, incidindo em modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países.

Dentro dessa evolução gradual de alterações é que o presente autor se alinha com o posicionamento de Vigevani e Cepaluni (2007), que assumem não acreditar que houve uma reestruturação doméstica significativa a ponto de, por si mesma, alterar a Política Externa de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Lula da Silva.

O que diferencia a política internacional de Fernando Henrique Cardoso da de Lula, segundo Lima (2005), são as diferentes interpretações e ideologias desses líderes (e dos funcionários que os acompanham) a respeito dos constrangimentos e das possibilidades da ordem internacional vigente.

Enquanto a Política Externa de FHC defendia a noção de “autonomia pela participação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) no sistema internacional, através do qual o Brasil participaria dos principais órgãos deliberativos internacionais, a política internacional de Lula da Silva foi denominada de “autonomia pela diversificação”, em que o governo diversificaria as parcerias, fortalecendo os laços com os países do Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país.

A diferença, portanto, entre as duas estratégias, é que, pela autonomia de participação, o Brasil atuaria como coadjuvante das potências hegemônicas, filiando-se aos ideais destas e somando um voto nas deliberações internacionais, seja na ONU (Organização das Nações Unidas), na OMC (Organização Mundial do Comércio), na OIT (Organização Internacional do Trabalho) ou na Comissão de Direitos Humanos. Na estratégia diversificadora, o Brasil passa a ter voz na esfera internacional, passa a impor diretrizes e a “puxar votos” consigo. Busca-se um fortalecimento regional, em que países da América do Sul, e outros ricos emergentes como China, Índia e África do Sul irão acompanhar o Brasil em decisões que vão ao encontro dos interesses de potências estabelecidas, ampliando a visibilidade internacional do Brasil.

Na visão do ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2005), o Governo Lula deixou para trás mecanismos de inserção dependentes para situar o Brasil entre as nações que procuram andar por conta própria, defendendo que, com o petista, foram impostas inovações conceituais e diferenças práticas.

Os países ditos potências emergentes costumavam observar as negociações, obedecendo a regras determinadas pelas potências hegemônicas do Norte. Desde a V Conferência Mundial do Comércio, realizada em Cancún, em 2003, a proposta brasileira e dos demais Estados em desenvolvimento era tornar-se parte na composição das normas, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção destas seria neutralizada. Com a intenção de criar um contra-poder, a diplomacia brasileira e seus aliados do eixo Sul formaram o G-20, grupo de países organizado na fase final da preparação para esta conferência. (FERREIRA, 2009).

O discurso oficial tentou, entretanto, não colocar os dois governos (FHC e Lula) como similares. Do ponto de vista da legitimação política da ação diplomática, grande parte da fala governamental se dedicou a realçar as diferenças relacionadas às atitudes e políticas da administração federal anterior, com o intuito de definir linhas de ruptura e evidenciar a nova postura governamental. Segundo Almeida (2004), a diplomacia do Governo Lula já foi chamada de “ativa e ativa” por seu próprio chefe, o ministro Celso Amorim, e, certamente, ela traz a marca de um ativismo evidenciado em dezenas, ou, mais propriamente, centenas de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior.

Imediatamente após suas posses, Lula e seu chanceler, Celso Amorim, declararam a necessidade de se reinterpretar as premissas clássicas da Política Externa brasileira, dando a elas um novo sentido. O objetivo seria garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional diferente daquela presente na maior parte do Governo FHC, acusada, pejorativamente, de entreguista e de alinhada com as potências do Norte. Na visão petista, a inserção brasileira deveria

estar adequada às demandas das novas coalizões sociais, voltadas para a percepção do papel de destaque a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005).

Assim, a estratégia utilizada pelo Governo Lula foi a de fortalecer os laços com os países emergentes da América do Sul, África e Ásia, através da Cooperação Sul-Sul com o objetivo de equilibrar as forças no cenário internacional.¹

5 A COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO ALTERNATIVA MULTILATERAL

O Governo Lula, segundo Barbosa (2010, p.01), é “[...] não apenas parte integrante, mas também forte protagonista da onda de vitórias eleitorais progressistas e de esquerda ocorrida na América Latina entre 1998 e 2009”.

A Política Externa de Lula procurou defender a soberania do Estado, buscando a igualdade entre todos os países através de uma estratégia de alinhamento com nações emergentes e com os vizinhos da América do Sul somados a um distanciamento das políticas neoliberais dos Estados Unidos. Atitudes condizentes com a ideologia de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores.

A política internacional do presidente Lula da Silva, nutrindo o caráter multilateralista, protege a soberania nacional com maior proeminência do que o governo anterior. Esta característica, combinada com a ideia de “autonomia pela diversificação”, ganhou relevância e pareceu traduzir-se, em alguns momentos, em um sentimento de liderança regional. Ainda que as ideias de Lula da Silva e de seus principais funcionários fossem somente afirmações sem consequências práticas imediatas, elas possuem força na relação entre o Brasil e outros países. Os governos e grupos sociais de outros Estados não reagem apenas considerando os recursos de poder dos Estados, mas também levam em consideração as percepções a respeito do potencial de utilização desses recursos (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; SOUZA NETO, 2011).

A integração regional se tornou prioridade na Política Externa entre 2003-2010 buscando apressar a institucionalização, reduzir a interferência externa, as desigualdades e assimetrias do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). Para que o fortalecimento da cooperação Sul-Sul pudesse ser feita, o governo teve que lidar com duas mudanças fundamentais. A primeira diz respeito aos

¹ A Cooperação entre os países em desenvolvimento ou emergentes denomina-se Cooperação Sul-Sul, uma vez que todos os países emergentes, com exceção da Austrália e Nova Zelândia, situam-se na parte sul do globo.

princípios universalistas da democracia, que dificultam o relacionamento com países pouco ou não democráticos, como é o caso da Venezuela, de Hugo Chaves, ou de Cuba, de Fidel Castro. A segunda foi a aceleração do processo de globalização que impossibilitou o Brasil de manter uma política internacional com baixo grau de interdependência em relação a outras nações.

Foi com este espírito de convergência de políticas de desenvolvimento, bem como de ampla integração cultural e política, que o Governo Lula trabalhou para manter o MERCOSUL e cooperar com os outros acordos sub-regionais. Embora toda política progressista e de esquerda deva, necessariamente, envolver um componente de solidariedade e de identidade ideológica, a dimensão principal da integração, a atual etapa histórica latino-americana é a dos acordos institucionais entre Estados, acordos que não devem se limitar aos aspectos comerciais. Este passou a ser o pano de fundo da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas).

O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado em 23 de maio de 2008 durante o Governo Lula, na Terceira Cúpula de Chefes de Estado, realizada em Brasília. Afirmando a sua determinação para construir uma identidade sul-americana e da cidadania e desenvolver uma área sub-regional integrada, a UNASUL, que engloba a política econômica, os domínios social, cultural e ambiental, visa eliminar as desigualdades e reduzir as disparidades socioeconômicas, promover a inclusão social e cívica, fortalecer a democracia no contexto da soberania e promover a independência dos Estados membros.

Uma divergência entre os Governos de FHC e Lula pode ser encontrada no que se refere à agenda de discussões no âmbito do MERCOSUL. Os temas econômicos e comerciais tiveram, para FHC, prioridade sobre os demais na agenda do grupo, ao passo que, para Lula, o social e o político parecem ter assumido a precedência no processo de integração, de acordo com as variáveis cognitivas de conhecimento e vivência presentes nas articulações políticas do presidente petista.

No que tange à Política Econômica, enquanto o governo anterior preconizava uma política pró-globalização com a aceitação dos pontos do Consenso de Washington, o Governo Lula rejeitava tais preceitos dando “preferência pela sustentabilidade social das medidas do governo” (ALMEIDA, 2004, p.10). A postura de tolerância diante dos acordos feitos com o FMI (Fundo Monetário Internacional) refletia a ideologia esquerdista anti-globalizante, uma vez que a postura do Governo Lula sempre foi a de

[...] tolerar esses acordos apenas enquanto fosse absolutamente indispensável para o equilíbrio das contas externas, empregando todo tipo de argumento político ou econômico para justificar a manutenção do constrangimento (ALMEIDA, 2004, p. 11).

Não se pode afirmar que o Governo Lula é anti-americano. Muitos acordos foram firmados com os Estados Unidos no período, e muito se tem negociado entre os dois países. Contudo, o Governo do PT manteve uma postura de estrita reciprocidade com aquele país, como no caso da identificação dos visitantes e da cassação do visto do jornalista do *The New York Times* que lançou, na imprensa, informações sobre um possível alcoolismo do presidente. A verdade é que a política esquerdista buscou uma afirmação dos interesses nacionais maiores que o governo anterior, e isso o distanciou das concepções imperialistas dos Estados Unidos.

Nesse tema, é importante referenciar-se as colocações de Barbosa (2010) que afirma ser a política brasileira competitiva. Comparada com outras potências, trata-se de uma competição de baixa intensidade, até porque o princípio oficial do Brasil é de convivência pacífica e respeitosa (cooperação franca e divergência serena com os EUA). Inclusive por ocorrer no entorno próximo da potência, a competição com o Brasil tem grande importância geopolítica e possui potencial para constituir-se em uma ameaça aos EUA, de médio a longo prazo. Essa ideia é confirmada pela continuidade da política de Obama em manter os acordos bilaterais e exibir a força bruta (bases na Colômbia, golpe em Honduras e reafirmação do bloqueio contra Cuba). É nessa raia que se travou o debate sobre o aperfeiçoamento do equipamento da Força Aérea brasileira com o submarino de propulsão nuclear e a compra de jatos de combate junto à indústria francesa.

Além da aproximação com os países do entorno regional, nos oito anos, a diplomacia brasileira também consolidou a postura de procurar aproximação com países que possuem o mesmo perfil e que compartilham interesses comuns aos do Brasil. Na lógica de funcionamento da política internacional, a inclusão de novos atores é um passo decisivo na afirmação do multilateralismo. É com a tomada dessa premissa que se pode verificar, durante o período, um aumento nas relações brasileiras com o continente africano e com os países do BRICs (Rússia, Índia, China), mais uma relevante ação de cooperação ao Sul estabelecida pela diplomacia brasileira (FERREIRA, 2009).

Nessa égide integracionista, o país buscou incentivar a cooperação sul-americana com a África e atuou no fortalecimento do diálogo político e da integração econômica com essa região, como aparece no acordo de comércio preferencial do MERCOSUL com a União Aduaneira da África Austral (SACU).

Essa parceria com o continente africano se mostra inédita na história da Política Externa brasileira. Ainda que durante o governo de FHC tenha havido manifestações de aproximação com o exército brasileiro nas missões de paz de Angola e viagens do presidente a países africanos, havia

uma restrição diplomática com o continente até pela própria falta de informação sobre os Estados africanos.

Nem todos os estudiosos, contudo, enxergam essa aproximação com o continente africano como positiva. Amaral (2008) entende que as relações com a África são espelhos da ausência de continuidade da nossa política exterior ao longo de décadas, uma vez que a atenção com aquele continente é esporádica, e os resultados questionáveis.

Ferreira (2009) assevera que, durante seu primeiro mandato (2003-2006), Lula realizou quatro viagens à África, visitando um total de dezessete países em pouco mais de dois anos. A presença brasileira na África saltou de dezoito para trinta embaixadas ao longo do Governo Lula e dois consulados-gerais. Seguindo essa linha, o Brasil desenvolveu, com países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), fortes programas de cooperação bilateral, chegando, as empresas brasileiras, a responder, em 2007, por 10% do PIB angolano, refletindo a enorme participação brasileira naquele país.

Dentro da proposta de tornar-se líder regional e expandir a influência do Brasil dentre os países emergentes e mundiais, a candidatura insistente do Brasil a um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas mostrou-se primordial.

Para tal feito, o Governo Lula mudou a postura do Brasil de candidatura não-insistente (observada no governo anterior) para candidatura permanente. Conquistando o referido assento, o Brasil passará, certamente, a ser mais ouvido no plano internacional. A contrapartida obrigatória é a necessidade de o País estar em condições de assumir novas e maiores responsabilidades no mesmo contexto, em termos de segurança, de assistência humanitária e de cooperação ao desenvolvimento com países mais pobres. Isso significa maiores encargos financeiros e humanos, tanto no plano bilateral, como no regional e no âmbito da ONU (ALMEIDA, 2004).

Ainda dentro da temática Segurança Internacional, mas partindo para um ponto específico que é a luta contra o terrorismo e o crime organizado, o Governo Lula entendeu que era pertinente manter as diretrizes do governo anterior demonstrando singular despreço pela agenda antiterrorista dos Estados Unidos, excessivamente monotemática e marcada pela ênfase militar e repressiva. O Governo Lula reafirmou seu entendimento de que o terrorismo pode e deve ser combatido prioritariamente em suas causas sociais – o que, em última análise, segundo Almeida (2004), demonstraria ingenuidade de seus serviços de informação ou diplomáticos – e sua esperança de que a agenda de desenvolvimento de países como o Brasil deveria continuar a ostentar a mesma falta de prioridade que antes dos atentados do dia 11 de setembro de 2001.

Apesar dos traços semelhantes entre as políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, uma característica peculiar do governo esquerdista foi a projeção internacional da imagem do Brasil no exterior, que será analisada no tópico seguinte.

6 PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO GOVERNO LULA

Durante o governo de Lula, o Brasil ganhou uma projeção de imagem internacional jamais vista, e passou a ocupar manchetes nos principais periódicos internacionais. Em abril de 2009, durante a reunião de líderes do G-20, em Londres, na Inglaterra, o presidente dos EUA, Barack Obama, elogiou publicamente o presidente brasileiro, dizendo que Lula era "o cara" e também, o "político mais popular do mundo".

Em dezembro do mesmo ano, quando em visita à Alemanha, o *Süddeutsche Zeitung*, jornal bastante influente naquele país, chamou-o de *superstar* e de "o político mais popular do planeta", diante de quem "os poderosos do planeta fazem fila". E, ao referir-se à visita de Lula, informou que "Lula honra Berlim e Hamburgo" com sua presença.

A imprensa internacional, contudo, não relatou apenas aspectos positivos. O Brasil foi acusado de apoiar países que violam os Direitos Humanos. Casos evidentes que ocasionaram polêmica foram a abstenção do Brasil na votação de um pedido de investigação sobre violações de direitos humanos no Sudão, a visita do presidente iraniano ao Brasil em 2009 e o apoio à conduta tomada pelo governo cubano, que determinou a prisão de opositores políticos, inclusive, com críticas de Lula àqueles que protestavam com greve de fome.

Segundo Sader (2010), o Governo Lula não busca colocar o Brasil em uma posição de destaque no cenário internacional para provar que possui um plano de Política Externa bem sucedida. O objetivo do Brasil, para o referido autor, é possibilitar um mundo multipolar no qual todos tenham o mesmo poder ou as mesmas possibilidades de negociar as questões internacionais por meio da diplomacia e do diálogo, o que promove, consequentemente, destaque internacional.

A análise de Política Externa entende, como foi dito anteriormente, que as táticas políticas são a convergência de ideologias dos líderes que as formulam ou dos grupos sociais e classes que lhes dão sustentação. Em regimes democráticos como o nosso, muitos são os grupos de interesse, e importante é equilibrar essas forças, dando uma "fatia do bolo" para cada um, objetivando, assim, manter o poder político e conseguir a reeleição.

A análise cognitiva dessa Política Externa reflete a percepção, o conhecimento prévio e a cultura do presidente e dos ministros, que enxergam os fatos ocorridos no plano internacional (Crise econômica na Europa e nos Estados Unidos, Conflitos nos países detentores do Petróleo, crescimento das Economias do BRICs) para pretender fazer do Brasil um líder regional ao fortalecer os laços com vizinhos e expandir a projeção de sua influência.

A ideologia esquerdista também atuou como variável cognitiva de repercussão na diretriz da Política Externa. Mesmo que o governo tenha negociado com as pressões internas, a política internacional é marcada por traços típicos da ideologia do Partido dos Trabalhadores, tais como a sustentabilidade social das medidas de governo, afirmação da soberania e defesa dos interesses nacionais, sem falar na aproximação com governos fortes de esquerda como o de Hugo Chávez, na Venezuela, e o de Evo Morales, na Bolívia.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou relacionar as variáveis cognitivas de abordagem da Política Externa com a Política desenvolvida no período do Governo Lula (2003-2010). A vertente cognitiva analisa a formulação de decisão em Política Externa considerando elementos psicológicos e culturais, tais como imagens, sistema de crenças, mapas cognitivos e lições do passado.

Assim, a perspectiva adotada entende que existe uma lacuna entre a realidade objetiva do ambiente internacional (ambiente operacional) e a representação subjetiva dos *policymakers* (ambiente psicológico). Esse espaço dá vazão a percepções e más-percepções dos tomadores de decisão que assimilam os fatos externos de acordo com expectativas, crenças e teorias já presentes no seu quadro cognitivo.

Dessa forma, a Política Externa do Governo Lula refletiu a ideologia esquerdista do Partido dos Trabalhadores, mas não rompeu, completamente, com a linha de política do governo anterior. A pressão de diversos grupos internos (empresários, latifundiários, agroexportadores, entre outros) levaram Lula a relativizar muitos dos projetos radicais defendidos pelo Partido dos Trabalhadores no começo dos anos 90. O discurso de rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os Estados Unidos foram substituídos por políticas moderadas de negociação, mas sem abandonar o viés social incutido na formação do governante.

Nesse sentido, tem-se que a ideologia de esquerda, que propugna um fortalecimento nacional em detrimento da subjugação aos ideais das potências hegemônicas, colaborou para uma

Política Externa voltada para a transformação do Brasil em potência regional. Assim, no período estudado, houve um fortalecimento dos laços políticos, culturais e econômicos com os países da América do Sul, através da criação da UNASUL e uma aproximação com potências emergentes como China, Índia e África do Sul, na tentativa de consolidar a cooperação Sul-Sul em detrimento das potências do Norte (EUA e União Europeia).

A constante econômica mantida do governo de FHC foi somada a um amplo programa social de combate à fome e à miséria, tanto interna quanto externa. Os discursos de Lula refletem a importância das questões sociais, inclusive, como instrumentos de combate ao narcotráfico e ao terrorismo internacional.

Sendo assim, conclui-se que a diretriz de Política Externa do período analisado sofreu influência dos elementos externos e internos e das variáveis cognitivas, culturais, de crença e conhecimento daqueles que formavam a cúpula executiva do Governo.

REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE, José Augusto. Economia política e política externa do Governo Lula. **Plenarium**, Brasília, v.2, n. 2, p. 84-93, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n.1, p. 163-184, 2004.

AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Eduardo Lins da (Orgs.). **A nova configuração mundial do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

AMORIM, Celso. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 1-15, 2005.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Governo Lula. **Jornal Estado de São Paulo**. São Paulo, 23 de fev. 2010. Disponível em: <<http://www.politicaexterna.com/8820/a-politica-externa-do-governo-lula-por-rubens-barbosa>>, acessado em 25 mar. 2012.

BRECHER, Michael; STEINBERG, Blema; STEIN, Janice. A Framework for Research on Foreign Policy Behaviour. **Journal of Conflict Resolution**, Nova Iorque, v. 13, n. 1, p. 75-101, 1969.

CARLSNAES, Walter; THOMAS, Risse; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. Londres: Sage Publications, 2000.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: UNB, 2008.

DEWES, Natália. **Análise de Política Externa e Processo Decisório: O Tomador de Decisões e sua Responsabilidade nas Ações do Estado.** (monografia). Centro Universitário La Salle. Canoas, 2009.

DUNN, John. The Identity of the History of Ideas. **Philosophy**, v. 43, n. 134, p. 85-104, 1968.

FERREIRA, Wallace. Política externa do Governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 100-125, 2009.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. **Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions, and political change.** Ithaca: Cornell University Press, 1993.

HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.75-89, 1993.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics.** New Jersey: Princeton University Press, 1976.

KECK, Margaret. **The Workers Party and Democratization in Brazil.** New Haven: Yale University Press, 1992.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.48, n.1, p.24-59, 2005.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil.** Stanford: SUP, 1999.

MELLO e SILVA, Alexandra de. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n.2, p.139-158, 1998.

MENDONÇA, Filipe; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Teorias, Processos e Instituições: Uma análise da Política Comercial Externa do Brasil e dos Estados Unidos.** Trabalho apresentado no Workshop do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos. São Paulo, 21 ago. 2009.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: A formação de um partido.** São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações.** Traduzida por Oswaldo Biato. Brasília: UNB, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo. Alianças e coalizões internacionais do Governo Lula: o IBAS e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>, acesso em 14 mai. 2012.

POCOCK, John. The History of Political Thought: A Methodological Enquiry. In LASLETT, Peter e RUNCIMAN, Garry (orgs.). **Philosophy, Politics and Society**. Oxford: Blackwell, p. 183-202, 1962.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n.3, p. 427-460, 1988. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=4308840>>, acessado em 03 mar. 2012.

RICCI, Rudá. Identidades da esquerda. O que é ser de esquerda no século XXI? **Revista espaço acadêmico**, Maringá, v.9, n.99, p.01-12, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/7717/4442>>, acessado em 19 jan. 2013.

SADER, Emir. Para Emir Sader, política externa de Lula é soberana e bem sucedida. **Opera Mundi Notícias**. São Paulo, 26 de jul. 2010. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/5287/conteudo+opera.shtml>>, acessado em 08 mar. 2012.

SILVA, Vera Lúcia. **Uma análise da política externa argentina de 1983 a 2007**: ideias, crenças e percepções. Trabalho apresentado no III Seminário Internacional Organizações e Sociedade: Inovações e Transformações Contemporâneas. Porto Alegre, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/sios/download/gt4/oi-correa-da-silva.pdf>>, acessado em 14 mai. 2012.

SKINNER, Quentin. The Limits of Historical Explanation. **Philosophy**, v. 41, p. 199-215, 1966.

SNYDER, Richard; BRUCK, Henry; SAPIN, Burton. **Foreign Policy Decision Making**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2002.

SOUZA NETO, Danilo. A política externa brasileira os oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: DE PAULA, Marilene (Org.). **Nunca antes na história desse país...?** Um balanço das Políticas do Governo Lula. Rio de Janeiro: Heinrich BollStiftung, 2011.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. Environmental Factors in the Study of International Politics. **Journal of Conflict Resolution**, Nova Iorque, v. 1, n.4, p. 309-328, 1957.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, p. 273-335, 2007.

Análise Cognitiva da Política Externa do Governo Lula (2003-2010)

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a Política Externa do Governo Lula (2003-2010) utilizando a perspectiva cognitiva de apreciação através de elementos como imagens, mapas cognitivos, sistemas de crenças, códigos operacionais, cultura e lições do passado. Buscou-se, assim, explicar como as manifestações culturais e comportamentais do *policymaker* influenciam nas unidades responsáveis pela tomada de decisão. Nesta dinâmica, este trabalho contextualizou a referida Política Externa no âmbito da variável cognitiva ideológica do PT caracterizada por fortes elementos de esquerda, tais como o fortalecimento dos interesses nacionais, a integração regional sul-americana, os laços com as economias emergentes, a busca pela liderança regional e a projeção da imagem do Brasil no exterior.

Palavras-Chave: Política Externa; Análise Cognitiva; Governo Lula.

Cognitive Analysis of the Lula's Government Foreign Policy (2003-2010)

Abstract

This paper aims to analyze the foreign policy developed by the Brazilian government over the so-called Lula Era (2003-2010). It draws on the cognitive perspective of appreciation through elements such as images, cognitive maps, belief systems, operational codes, culture and lessons from the past. It seeks to explain how both cultural and behavioral features affect the policymaker units in charge of decision making. Within this trend of analysis, it contextualizes the Brazilian Foreign Policy from the cognitive variable ideological from PT (Partido dos Trabalhadores) characterized by strong elements typical of left parties such as the strengthening of national interests, South America regional integration, the connections with emerging economies, the search for regional leadership and the projection of Brazil's image abroad.

Key Words: Foreign Policy; Cognitive Analysis; Lula government.

Recebido para publicação em 12/04/2012

Aprovado para publicação em 16/01/2013



REVISTA ESTUDOS DE POLÍTICA

Universidade Federal de Campina Grande - Centro de Humanidades

Unidade Acadêmica de Ciências Sociais

Rua: Aprígio Veloso, 882 – Bodocongó - 58.429-900

Campina Grande – PB – 55-83-2101-1210.

E-mail: repol@ufcg.edu.br