

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

Sistemas de Segurança Pública na América Latina, como avançamos: Análise Comparada de Argentina, Bolívia, Brasil e Colômbia entre 2009 e 2012.

***Samira Bueno¹
Ursula Dias Peres²***

Resumo

A análise de indicadores de violência e criminalidade nos países da América Latina tem sido frequente em trabalhos acadêmicos nas últimas décadas. A compreensão das semelhanças e diferenças entre os países é de suma importância para a gestão de políticas públicas. Essa avaliação implica conhecer e definir os sistemas de segurança pública nesses países. A compreensão desses sistemas passa pelo acompanhamento dos indicadores de violência, mas passa também pela investigação das capacidades institucionais dos países, seus governos e aparelhos de estado na estruturação das forças policiais, nos mecanismos de controle e prevenção, e na constituição de inteligência investigativa. Nesse sentido, a compreensão das estruturas de governança desenvolvidas nesses países, nas últimas décadas pós-ditadura, para as políticas de segurança pública é fundamental para explicar os acertos e dificuldades em alcançar resultados eficientes do ponto de vista da sociedade.

A proposta deste texto, partindo de um modelo de estrutura de governança hierárquica nas organizações de segurança pública baseado em Peres (2007), é analisar as características dessa estruturação, como atores envolvidos, custos de transação, multiplicidade de tarefas e outras particularidades das hierarquias na segurança pública na Argentina, Bolívia, Brasil e Colômbia, buscando compreender as escolhas de políticas públicas e resultados alcançados no período recente.

Um dos principais achados do texto é a dificuldade dos quatro países em desenvolver adequados controles externos que pudessem equilibrar às características das estruturas de governança hierárquicas militarizadas e com práticas isomórficas, que tendem a um insulamento e dificultam a cobrança e a transparência dos resultados almejados pela sociedade (BUENO 2014).

Resumen

El análisis de los indicadores de violencia y criminalidad en América Latina ha sido recurrente en los trabajos académicos recientes. La comprensión de las semejanzas y diferencias entre los países es de suma importancia para la gestión de las políticas públicas. Esta evaluación implica en el conocimiento y en la definición de los sistemas de seguridad pública en estos países. La comprensión de estos sistemas se da por la revisión continuada de los indicadores de violencia, pero también implica en la investigación de las capacidades institucionales de los países, sus gobiernos y aparatos del Estado en la estructura de las fuerzas de policía, los mecanismos de control y prevención, así como en la creación de la inteligencia investigativa. En esto, la comprensión de las estructuras de gobernanza para las

¹ Doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e Diretora executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, sbueno@forumseguranca.org.br

² Doutora em Economia pela EESP/FGV e Professora dos Programas de Graduação e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, uperes@usp.br

políticas de seguridad pública, desarrolladas en estos países, en las últimas décadas posteriores a la dictadura, es fundamental para explicar los éxitos y dificultades en lograr resultados eficientes desde el punto de vista de la sociedad.

El propósito del texto, a partir de un modelo de estructura de gobernanza jerárquica en las organizaciones de seguridad pública basado en Peres (2007), es analizar las características de esta estructuración - las partes interesadas, los costos de transacción, la multiplicidad de tareas y otras características especiales de las jerarquías en seguridad pública en Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia - tratando de entender las políticas públicas elegidas y los resultados alcanzados en períodos recientes.

Una de las conclusiones más importantes reflejada en el texto es la dificultad de los cuatro países en el desarrollo de los controles externos apropiados que podrían equilibrar las características de las estructuras de gobernanza jerárquicas, militarizadas y prácticas isomorfas, que tienden a un aislamiento y dificultan la recolección y la transparencia de los resultados esperados por la sociedad (BUENO 2014).

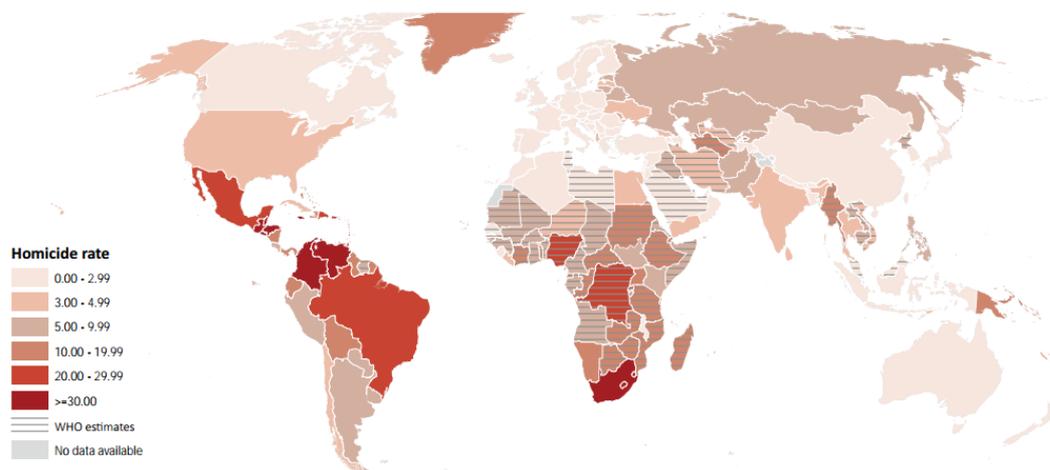
1. Introdução: Segurança pública no contexto latino-americano

A América Latina tem apresentado expressivo crescimento econômico nas últimas décadas, estabelecendo a região como importante player no cenário internacional. Com taxa de urbanização de 80%, superior à média de muitos países desenvolvidos, os países da América Latina triplicaram a renda per capita desde a década de 70, contudo, de forma bastante desigual. Relatório da ONU Habitat indica que 25% da população da América Latina e Caribe vivendo em regiões urbanizadas estão em situações de pobreza, o que tem se traduzido em um processo de fragmentação social e urbana. Como agravante, os altos índices de criminalidade, especialmente nas grandes cidades, representam um dos maiores desafios às políticas públicas dos países da região, freando o desenvolvimento e inibindo investimentos.

Segundo dados compilados pelo UNODC, a América do Sul concentra 21,6% dos homicídios no mundo, constituindo um dos territórios mais violentos do planeta. A distribuição destes crimes, no entanto, não ocorre de forma homogênea: enquanto o Chile apresenta taxa de homicídio de 2,7 por grupo de 100 mil habitantes, a Venezuela possui taxa de homicídio de 53,7.

Mapa 1: Taxas de homicídio por país, 2012.

Map 1.1: Homicide rates, by country or territory (2012 or latest year)



Note: The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

Source: UNODC Homicide Statistics (2013).

Fonte: UNODC.

Neste cenário, os custos humanos e sociais da violência são altíssimos. Estudo produzido pelo IPEA analisando o custo econômico da violência para o Brasil verificou que este gira em torno de R\$258 milhões anuais, dos quais apenas um quarto é destinado às políticas públicas de segurança e prisionais. Os demais R\$192 milhões referem-se aos custos sociais da violência: gastos de saúde, com segurança privada, com vidas perdidas. Isto significa dizer que o custo social da violência representa 3,97% do PIB brasileiro.

Parte destes desafios pode ser creditado à histórica diferença entre paradigmas que norteiam as ações das políticas públicas de enfrentamento ao crime, que tem se mostrado extremamente ineficientes na tarefa de prover segurança e cidadania para a população. David Bayley (1990) em análise sobre a América Latina afirma que as contradições entre prover segurança interna e externa tem se traduzido em forças policiais excessivamente militarizadas e que inspiram pouca confiança da população.

O processo de profissionalização das forças policiais na região inicia-se apenas a partir dos anos de 1990, tendo, portanto, como desafio, administrar culturais organizacionais seculares que balizaram a institucionalização de práticas nas polícias que não necessariamente estão

alinhadas aos novos ideais democráticos.

Os países da região também sofrem com a excessiva centralização dos Executivos Nacionais nos assuntos relacionados à segurança, quase que como em desconhecimento de que o crime é um fenômeno territorial e que exige necessariamente ações no nível local para enfrentá-las. Como afirma Velasquez (2006), nos países da América do Sul os entes subnacionais em geral não têm responsabilidades nesta área, e o sucesso das ações de enfrentamento ao crime depende necessariamente das capacidades institucionais e de relacionamento e coordenação dos diversos atores nos diferentes níveis de governo.

Diante do apresentado, este texto tem por objetivo analisar a estrutura de governança das políticas de segurança pública implementadas na Argentina, Bolívia, Brasil e Colômbia, buscando identificar a arquitetura institucional organizacional dessas políticas, e compreendendo melhor as diferentes capacidades estatais de coordenação e governança para responder às demandas sociais nessa área.

Neste intuito este texto conta, além desta introdução, com outras quatro seções. Na próxima seção é apresentado um modelo analítico da estrutura de governança na segurança pública baseado em Peres (2007) a partir das definições de atores relevantes no setor público apresentados por Horn (1995) e características fundamentais de organizações públicas definidas em Dixit (2002).

Na seção três são destacados os elementos fundamentais das estruturas de segurança da Colômbia, Argentina, Brasil e Bolívia e na quarta seção é realizada uma análise comparativa dos quatro países, segundo as hipóteses destacadas no modelo teórico.

Na última seção são descritas as considerações finais, ressaltando a importância da existência de regras de transparência informacional e organizações responsáveis pelo controle externo das estruturas de segurança pública e da aproximação dessas do nível local de serviço público como elementos-chave para a boa governança.

2. Arcabouço Teórico: Estruturas de Governança na Segurança Pública

Conforme descrito em Peres (2007), as organizações desenvolvem estruturas de governança buscando reduzir custos de transação³, e definir formas de agir mais adaptadas ao arcabouço institucional no qual se inserem estabelecendo formas de comportamento para os indivíduos a elas pertencentes e induzindo atitudes, possibilidades de mudança e mesmo o apego ao passado e o imobilismo, variando conforme as regras macro e micro institucionais existentes (NORTH, 1990; DE AZEVEDO, 2000). Dentre os três tipos de estruturas de governança existentes, isto é, contratuais, de mercado e hierárquicas⁴, percebe-se que em sua maioria prevalecem as estruturas hierárquicas, como descrito por Miller (1992). Neste caso, a busca de redução e controle de custos de transação se dá de forma diferenciada onde o peso e a característica dos atores e sua forma de relacionamento são muito importantes e há necessidade de desenvolvimento de regras de transparência, acessibilidade e estruturas de controle externo para buscar resultados adequados à demanda da sociedade.

Segundo Peres (2007), Miller (1992) argumenta que, em uma hierarquia, as forças capazes de ajustar o arranjo institucional existente e minimizar perdas são externas. Na opinião de Miller (1992), uma hierarquia é uma arena política na qual interesses particulares,

³ Para compreensão da teoria dos Custos de Transação ver AZEVEDO (2000).

⁴ Conforme Williamson (1985) existem três tipos de estruturas de governança desenvolvidas pelas organizações privadas para lidar com custos de transação: i) mercado, na qual existem fortes incentivos de concorrência e o ajuste se dá via preços; ii) híbrida, na qual há incentivos médios, estrutura contratual buscando reduzir o oportunismo e os custos de transação são mais altos; e a iii) hierárquica, na qual verifica-se incentivos fracos e forte impacto de falhas de mercado, há prejuízo no cumprimento de contratos e há a necessidade de forte coordenação e autoridade política (PERES, 1997, p.20).

ideologia e espírito de corpo pesam mais que incentivos econômicos. Dessa forma, o controle externo da hierarquia é fundamental para que o comportamento do corpo gerencial seja direcionado à busca de resultados eficientes, mais do que à satisfação de dirigentes e funcionários (PERES, 2007).

No caso de organizações públicas, a estruturação hierárquica traz implicações muito relevantes. Esta implica a obrigatoriedade de um adequado sistema de incentivos interno, que esteja sujeito ao controle externo, com transparência e acessibilidade de informações e processos, para que seja possível buscar eficiência e aderência às demandas da sociedade. Como descrito em Peres (2007), na análise das estruturas de governança no setor público é fundamental considerar alguns elementos diferentes dos considerados em organizações privadas. Ao levarmos em consideração a análise das políticas de segurança pública, os elementos característicos devem ser ainda mais específicos ao considerar: atores relevantes para as transações e custos no processo das políticas de segurança pública, além de outras características peculiares da governança nessas organizações e, especialmente, das forças policiais.

2.1 Atores relevantes nas Estruturas de Governança de Segurança Pública

Seguindo a análise de Horn (1995), no setor público, seja na administração direta ou de agências reguladoras, ou ainda em empresas públicas, é importante considerar quatro grupos de atores, representados aqui pelo poder executivo, legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil, que atuam e transacionam interna e externamente às organizações públicas da administração do estado (PERES, 2007). Ao analisarmos as políticas de segurança pública, é importante caracterizar especificamente o poder executivo e a burocracia relacionada ao setor de segurança pública, isto é, as forças policiais e suas burocracias específicas, os organismos de controle do poder executivo, legislativo e também o posicionamento do poder judiciário. No caso da sociedade civil, há diferentes formas de inter-relacionamento com a área, seja como beneficiária das políticas de segurança, como organizações de controle dessa política ou ainda a parte da sociedade que é público alvo dessas políticas de repressão.

- i. Poder Executivo – estão representados os políticos, chefes de estado e staff de confiança do mandato eletivo para ocupar cargos de gestão nos ministérios/secretarias de segurança tendo sob seu controle a burocracia estatal, no caso as forças policiais e de segurança pública. Entre outras motivações, destaca-se a defesa de um programa de governo para a área como também sua própria sobrevivência no ambiente político, e a busca de eleição reeleição, ou do poder político.
- ii. Poder Legislativo – os membros do Poder Legislativo são representantes eleitos para representar a sociedade civil. Têm como responsabilidade principal o controle das ações do Executivo e a avaliação e proposição de leis. Sofrem também pressão de diversos grupos de interesse e suas ações são calculadas em função da defesa de plataformas programáticas que acreditem, mas também da quantidade de votos que podem render, tendo em vista o objetivo da reeleição ou manutenção do poder político (Peres, 2007).
- iii. Poder Judiciário e Ministério Público – são responsáveis pelo equilíbrio da relação do Executivo e Legislativo. No que diz respeito à segurança pública, tem papel importante, pois fazem cumprir a legislação penal definida no país e recentemente tem exercido também um papel legislativo ao judicializar diferentes ações programáticas na área das políticas de segurança pública. No caso brasileiro, cabe ao Ministério Público a missão de controle externo da atividade policial (ARANTES, 1999).
- iv. Estruturas Policiais (burocracia) - as estruturas policiais são corpos burocráticos concursados, em sua maioria, dentre dois grandes perfis: militares e civis. Ambas as estruturas tem um governança hierárquica e respondem, em geral, aos chefes do poder executivo. Formalmente seguem o comando político, e a partir deste formulam, executam e avaliam processos. Constituem-se em diferentes profissionais da segurança pública dotados

de capacidades específicas para seus cargos e, em geral, com estabilidade funcional. Ainda nas estruturas burocráticas existem: organismos de Controle Interno e Externo, como as Corregedorias de Polícia e as Ouvidorias.

- v. Sociedade Civil – No caso deste ator é importante diferenciar os indivíduos pertencentes a sociedade civil em geral, que apresentam demandas referentes à segurança pública de maneira global e difusa e posicionam-se apenas no período eleitoral, daqueles ligados a associações/grupos organizados da sociedade civil na área da segurança pública. Importante destacar que segundo Horn (1995), os atores políticos oriundos da sociedade civil são afetados pelas políticas públicas, tanto por seus benefícios, como por seus custos. Na literatura recente sobre segurança pública há grande destaque para o relevante papel de controle da sociedade civil nessa política (SOARES, 2006).

2.2 Custos de Transação na Segurança Pública

As transações no setor público, dentro do espectro considerado nesta análise, estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação dos atores apontados. Existem vários custos envolvidos nestas transações e estes estão especificados em Peres (2007) a partir da análise de Horn (1995).

No presente estudo cabe ressaltar alguns custos principais. Um primeiro destes diz respeito ao fato de que, em geral, toda a discussão legislativa concernente às políticas de segurança implica em negociações entre os poderes executivo e legislativo, com participação direta e/ou indireta da sociedade civil. Neste caso, existe assimetria de informação entre estes três atores, assimetria esta majorada em função da própria estrutura hierárquica da segurança pública, na qual é mais difícil ter transparência sobre tempo de implementação e custos das ações programáticas e compactuar resultados. Dessa forma, o custo para formular e aprovar políticas, para as quais não se tem garantia clara, no tempo, dos resultados a atingir, é mais alto e torna mais difícil a negociação política. A implementação das políticas, assim como seu monitoramento também sofre com a opacidade da organização, acrescentando-se o custo decorrente do problema agente-principal que poderíamos analisar de duas formas. A primeira forma relaciona os objetivos do ator principal, o político, e os objetivos e motivações do ator subordinado, as corporações policiais (burocracia). Neste primeiro modelo, deve haver um desenho de estrutura de governança onde o principal consiga controlar o agente no intuito da execução de seus objetivos, isto é, a execução das políticas de segurança pública da forma como foram concebidas em seu governo, e para isso será necessário o uso de um sistema de incentivos que permita essa indução. Este sistema de incentivos tem uma complexidade específica, visto que a burocracia policial tem regras formais e informais específicas e age segundo um forte espírito de corpo (militar ou civil). Na segunda construção de modelo principal-agente, o principal seria a sociedade civil, receptora da política pública, e o agente seria a organização como um todo, composta pelos políticos e da burocracia policial. Aqui existe uma sutil mudança de conceito, pois não necessariamente a política pública de interesse da sociedade civil é aquela idealizada politicamente. Ou ainda, a idealização pode ser distinta da execução, constituindo-se a sociedade civil num importante ator no controle do comportamento do agente⁵. (PZERWORSKI, 1995, PERES, 2007)

Por fim, um último custo de transação a ser mencionado diz respeito à dependência dos resultados da implementação programática de longo prazo. A necessidade de tempo para buscar mudanças a partir de modelos de prevenção na segurança pública e a dificuldade em elucidar e garantir resultados no longo prazo, levam muitas vezes à desconfiança da sociedade civil sobre as políticas públicas e à aversão ao seu custeio, podendo levar os atores políticos a evitar políticas de longo prazo e a agir de forma oportunista com adição de medidas menos

⁵ Este modelo pode ser ainda mais complexo se analisarmos sob o ponto de vista de múltiplos principais, conforme Dixit (2002), a ser descrita adiante.

eficientes e de curto prazo.

2.3 Características especiais das estruturas de governança da segurança pública

Como apresentado em Peres (2007), existem características importantes das políticas públicas que tornam mais complexas as estruturas de governança no setor público. Essas características, na opinião de Dixit (2002), são: i) multiplicidade de principais; ii) multiplicidade de tarefas ligadas às políticas públicas; iii) reduzida competição, iv) complexidade na motivação dos agentes e v) práticas isomórficas (BUENO, 2014).

i) Multiplicidade de Principais

A multiplicidade de principais existe em virtude de as ações do governo, nas políticas de segurança pública, afetarem toda a sociedade, mas de formas diferentes em seus diversos agrupamentos sociais. Isto se dá em função da segurança pública poder ser entendida como um bem público em si, providenciado pelo Estado, através de subsídios fiscais⁶ (DIXIT, 2002, PERES, 2007).

Os diferentes agrupamentos sociais tem anseios distintos em relação à segurança pública dada sua classe socioeconômica, estando mais ou menos disposto a contribuir, se pudesse decidir, para o custeio dessa política, assim como pode ser mais ou menos avesso ao poder de polícia do estado. Ao lado disso, há uma série de grupos de interesse preocupados não só com os resultados do governo, mas com os insumos e a forma como o governo os produz. Como exemplo, fornecedores, os sindicatos de trabalhadores da segurança pública e representantes do Poder Legislativo são também principais interessados tanto na forma quanto nos resultados da política pública de segurança. Assim, temos vários grupos de interesse engajados em uma barganha política multidimensional. E a sociedade civil, enquanto usuária das políticas públicas é sempre em primeira e última instância um principal neste modelo.

Dessa maneira, caso não haja supervisão em todas as etapas do ciclo da política pública é muito difícil garantir um gerenciamento eficiente e eficaz. É fundamental, portanto construir uma estrutura de governança que induza o comportamento do agente em direção ao resultado desejado pelo principal, de forma a levar o agente a agir de forma transparente e arcar com as consequências de suas ações (SILVA, 2004).

ii) Multiplicidade de Tarefas

Segundo Dixit (2002), em organizações do setor público, existe sempre a expectativa de que se possa cumprir uma multiplicidade de tarefas. Isto se dá, pois se espera que a administração pública almeje uma série de objetivos distintos a partir do cumprimento de diferentes funções. Obviamente a manutenção de todas as tarefas ao mesmo tempo, em especial em ambientes federativos, é complexa e de difícil execução. Quando consideramos os escopos das políticas por áreas de governos, a complexidade aumenta com a possibilidade de algumas políticas serem incompatíveis entre si (PERES, 2007). Refletindo sobre a segurança pública, é sabido que organizar as políticas de prevenção conjuntamente com as de repressão implica domínio de contextos, sistemas de informação, capacidades técnicas e humanas muito distintas, ainda mais se as tarefas forem divididas entre organizações diferentes e de diferentes esferas de governo. Dessa forma, é possível afirmar que a interação dos objetivos não necessariamente é clara em geral e mesmo dentro de uma organização específica, tampouco é obrigatoriamente priorizada de forma a otimizar agentes, insumos e processos.

⁶ O subsídio aqui entendido significa a produção de bens e serviço através da cobrança de impostos dos contribuintes e não pela taxaço direta dos serviços e bens oferecidos.

iii) Reduzida Competitividade

Dixit (2002) apresenta este item para reflexão sobre a possibilidade de oferta complementar à pública por outros agentes no sentido de aumentar a possibilidade de comparação e análise de custo benefício (PERES, 2007).

A segurança pública é entendida como um bem público, implicando nos dizeres de PNUD (2013, p.9) “a responsabilidade primária e fundamental do Estado em provê-la”, o que reforça a importância do Estado nesta política pública. Por outro lado, a oferta deste serviço de forma monopolista ou quase monopolista pode trazer dificuldades no controle de custos e a qualidade dos resultados, visto que há **pouco incentivo à transparência e controle de informações**, dadas as características de estrutura hierárquica. Somadas aos outros pontos anteriormente colocados, isso pode levar à menor resposta às preferências da sociedade. Uma possibilidade de controle e melhoria da responsabilização dos agentes, em ambientes federativos, ou nos quais há mais de uma organização responsável pela prestação dos serviços de segurança pública é a confrontação de custos e resultados entre estas ou entre diferentes esferas de governos.

iv) Motivação dos Agentes

Conforme Peres (2007), a nas estruturas de governança do setor público é preciso preocupação especial com a motivação dos agentes, pois na maioria das organizações os sistemas usuais baseados em incentivo econômico e individuais são de difícil implementação e fracos resultados. Como já mencionado, as estruturas de governança hierárquica no setor público tem elementos ideológicos e de crença individual, cuja mensuração é complexa e que pode induzir os agentes a comportamento diverso do estabelecido no regramento estabelecido. Muitas vezes, em uma estrutura hierárquica a motivação da burocracia é mais dependente de fatores ideológicos e políticos, como identificação programática com a política pública e o governo, do que com sistemas de remuneração individual (DIXIT, 2002; HORN, 1995; MILLER, 1992).

Ressalte-se ainda que dentro de organizações fortemente constituídas por classes de profissionais⁷, é comum e natural a tendência ao comportamento corporativo, seguindo bases definidas através de suas associações e sindicatos. Este profissionalismo está associado às preocupações de carreira e reconhecimento de pares, que são incentivos implícitos, por vezes mais relevantes que os baseados em remuneração por produtividade (DIXIT, 2002).

v) Isomorfismo

Conforme aponta Rocha (2013) em análise sobre os carabinieri chilenos e Bueno (2014) em análise sobre a polícia militar paulista, existe uma forte tendência de homogeneização entre instituições do mesmo campo organizacional, chamada de isomorfismo. Esta tendência é um processo de constrangimento organizacional que, sob as mesmas condições, conduz as organizações a se assemelharem com as demais do campo (MEYER, ROWAN, 1977; POWELL, DiMAGGIO, 1991).

Powell e DiMaggio (1991) afirmam que quando as estruturas organizacionais são pouco conhecidas, e seus objetivos ambíguos, as corporações podem adotar soluções já adotadas por outras assemelhadas. Ou seja, para adaptarem-se às mudanças sociais, políticas e econômicas as organizações institucionalizam práticas tidas como corretas ou adequadas por outras do mesmo campo. Essa ação não é necessariamente uma resposta racional aos desafios

⁷ No entendimento de Wilson (1989), um profissional seria definido como alguém que recebe importante prêmio ocupacional de um grupo de referência, cuja associação é limitada àquelas pessoas que receberam formação educacional específica e seguem um código de conduta definido pelo grupo. Poderíamos identificar as corporações policiais a partir desta caracterização.

enfrentados, mas diz respeito à necessidade de responder às crenças e aos valores estabelecidos acerca do que elas deveriam fazer (BUENO, 2014). No caso das forças policiais militares, em geral este processo de isomorfismo ocorre com as forças armadas, estruturas já estabelecidas, estruturadas para garantir a segurança nacional, mas capazes de impor a lei e a ordem e obedientes aos comandos políticos.

O quadro 1 abaixo resume características de organizações de segurança pública e a complexidade de estruturas de governança criadas para resultados eficientes socialmente.

Custos de transação	Tempo de negociação entre atores; custo de agência – supervisão dos agentes; Dificuldades de coordenação interorganizacional (diferentes estruturas policiais) e federativo (Brasil e Argentina); Problemas de compromisso de longo prazo – oportunismo político.
Atores	Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Burocracia Policial, Ministério Público/Organismos de Controle e sociedade civil.
Características	Bem Público, Multiplicidade de principais e tarefas (tensão entre prevenção e repressão), reduzida accountability e complexidade na motivação dos agentes, isomorfismo.
Incentivos e Estrutura de Governança	Estrutura de governança hierárquica, onde incentivos internos são fracos e há complexidade para coordenação e motivação dos agentes em função de características das corporações policiais e da reduzida accountability. Incentivos fortes vem da pressão e controle de organismos externos e da sociedade..

Quadro 1 - Custos de Transação e Governança no Segurança Pública
Fonte: Adaptado de PERES 2007, p.27.

O quadro resume elementos de uma estrutura hierárquica de governança nas políticas de segurança pública. Nesse setor, a existência de diferentes custos de transação ao longo do processo da política, a multiplicidade de tarefas e principais, além da reduzida competitividade e complexidade de motivação tornam extremamente complexa a definição de objetivos e medição de resultados nas políticas de segurança pública. A proposta do modelo assume como fundamental a existência de fatores externos como regras e estruturas de controle, além de processos de descentralização das ações como elementos fundamentais para o aumento da eficiência das organizações públicas e da efetividade das políticas públicas (DIXIT, 2002; MILLER, 1992, PERES, 1997).

Na próxima seção buscaremos caracterizar as estruturas de segurança pública dos quatro países estudados, isto é, Brasil, Colômbia, Argentina e Bolívia para em seguida traçar aproximações da modelagem e verificar seu grau de explicação dos resultados encontrados.

3. Apresentação dos Casos:

3.1 Colômbia

A Colômbia é um país unitário, presidencialista, organizado em 32 departamentos descentralizados e a capital, Bogotá. Desde 1991 sua Constituição Nacional⁸ incumbiu aos

⁸ A Constituição Nacional dispõe:

Artigo 189. Cabe ao Presidente da República como Chefe de Estado, Chefe de Governo e Suprema Autoridade Administrativa: (...)

3. Dirigir a força pública e dispor dela como Comandante Supremo das Forças Armadas da

Governadores e Prefeitos a gestão da segurança, que é garantida pela Polícia Nacional. No marco da Constituição o país definiu pela primeira vez uma política nacional de segurança por meio do documento “Estratégia Nacional contra a Violência”.

Apesar da alteração na Constituição e da prioridade política assumida, nem todas as autoridades locais assumiram a gestão da segurança e, por conseguinte, em muitos territórios esta função continuou a cargo das Forças Armadas (VELASQUEZ, 2006). Além disso, em termos organizacionais, as ordens do presidente estão acima da dos governadores e estas dos prefeitos.

A Polícia Nacional da Colômbia, força militarizada, realiza o trabalho de policiamento ostensivo, judiciário e pericial a partir do ciclo completo. É responsável ainda pelos serviços de trânsito, alfândega, combate ao narcotráfico e ao terrorismo e policiamento aéreo. Submete-se ao Ministro da Defesa Nacional e seu comandante é um General. A Polícia Metropolitana é uma unidade da instituição nacional, de gestão das prefeituras.

A Polícia Nacional da Colômbia sofria com a descrença da população e foi objeto de muitas denúncias relacionadas à corrupção e tráfico de drogas quando, em meados dos anos 90, passou por um amplo processo de reforma.

A primeira ação do chefe de polícia José Serrano foi a reformulação do corpo de policiais, com a demissão de mais de sete mil funcionários e extensa reformulação da estrutura organizacional e da cultura institucional (DAMMERT, 2002).

As mudanças promovidas não apenas restauraram a confiança da população na polícia, mas tiveram êxito na redução dos homicídios: a taxa nacional observou redução de 42,8% entre 2003 e 2012, e cidades como Bogotá e Medellín tornaram-se casos internacionais de sucesso no enfrentamento à violência.

República.

4. Conservar em todo o território a ordem pública e restabelecê-la onde seja violada.

5. Dirigir as operações de guerra quando julgar conveniente.

6. Prover a segurança externa da República, defendendo a independência e a honra da Nação e a inviolabilidade do território; declarar a guerra com permissão do Senado, ou fazê-lo sem tal autorização para repelir uma agressão estrangeira; e acordar e ratificar os tratados de paz, de tudo o que prestará contas imediatas ao Congresso.

Artigo 296. Para a conservação da ordem pública ou para seu restabelecimento onde seja violada, os atos e ordens do Presidente da República aplicar-se-ão de maneira imediata e de preferência sobre os atos dos governadores; os atos e ordens dos governadores aplicar-se-ão de igual maneira e com os mesmos efeitos com relação aos atos dos prefeitos.

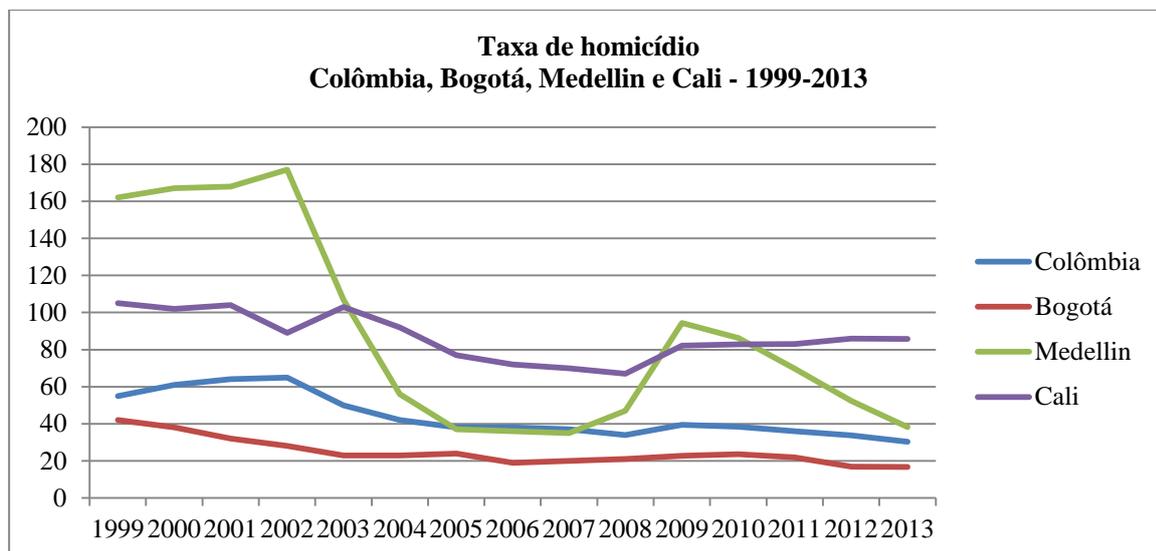
Artigo 303. Em cada um dos departamentos, haverá um governador que será chefe da administração seccional e representante legal do Departamento; **o governador será agente do Presidente da República para a manutenção da ordem pública (...)**

Artigo 315. São atribuições do prefeito: (...)

2. Conservar a ordem pública no município, em conformidade com a lei e as instruções e ordens que receba do Presidente da República e do respectivo governador. O prefeito é a primeira autoridade de polícia do município. A Polícia Nacional cumprirá com prontidão e diligência as ordens impostas pelo prefeito por via do respectivo comandante.

Artigo 330. Em conformidade com a Constituição e as leis, os territórios indígenas serão governados por conselhos configurados e regulamentados segundo os usos e costumes de suas comunidades e exercerão as seguintes funções: (...)

7. Colaborar com a manutenção da ordem pública dentro de seu território de acordo com as instruções e disposições do Governo Nacional (Velasquez, 2006).



Fonte: Medical Examiner's Office; Colombia Reports

Cabe ressaltar que as experiências de sucesso no enfrentamento à violência na Colômbia são justamente aquelas em que as gestões locais assumiram o protagonismo cumprindo o disposto na Constituição. Velasquez (2006) afirma que em Bogotá, por exemplo, sete foram as ações responsáveis pela melhoria dos indicadores criminais: 1) Gestão institucional do município; 2) Criação de um plano de segurança local; 3) Dados estatísticos confiáveis (criação do Sistema Unificado de Informação de Violência de Delinquência); 4) Fortalecimento da infraestrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros para a área; 5) Fortalecimento da Polícia Metropolitana; 6) Accountability (prestação de contas, avaliação e acompanhamento das ações); 7) Avaliação externa.

Uma das ações fundamentais para o sucesso da política de segurança de Bogotá foi a criação dos Conselhos Regionais de Segurança e Conselhos Metropolitanos de Segurança em 1991, formados pelo prefeito, Comandante da Guarda Militar, Comandante da Polícia, diretor seccional do Departamento Administrativo de Segurança, delegado do Procurador Geral da Nação, o diretor Seccional de Ordem Pública e Secretaria de Governo. Posteriormente o conselho foi ampliado e passou a contar também com a participação da Polícia Metropolitana de Bogotá, e as Secretarias de Saúde, Educação, Trânsito e o Instituto Distrital de Cultura e Turismo. O novo desenho institucional gerou cooperação entre as entidades e as instituições envolvidas, de modo que o mecanismo de gestão ganhou racionalidade mais efetiva, priorizando as especificidades locais.

Outro ponto ressaltado por Velasquez (2006) foi a prioridade dada a políticas públicas de prevenção focalizadas em jovens em situação de risco. Inspirados na teoria das janelas quebradas (Kelling; Coles, 2003), o Programa Missão Bogotá centrou esforços na recuperação de espaços urbanos degradados, a exemplo do que fora realizado em Nova Iorque nos anos 1980.

Para Velasquez (2006), o principal problema na gestão da segurança pública colombiana era a falta de lideranças locais e a hegemônica visão de que problemas de segurança pública eram exclusivos do aparato de segurança e justiça criminal. Ao inovar na abordagem, Medellín em 1991, Cali em 1992 e Bogotá em 1995 passaram a abordar a questão a partir de ações locais e integrais, efetivando-se como os territórios que lograram êxito no enfrentamento à violência.

Em 2002 o Governo Federal lançou o documento "Política de Defesa e Segurança Democrática", centrado em questões como o conflito armado, o narcotráfico e a redução dos homicídios. O autor afirma que a prioridade dada pelo presidente Álvaro Uribe ao tema foi fundamental para reduzir a violência homicida. Em 2004 foi criado o programa

Departamentos e Municípios Seguros, na tentativa de envolver prefeitos e governadores na gestão da política pública de segurança.

É evidente que a Colômbia ainda enfrenta grandes desafios no que diz respeito ao narcotráfico, guerrilhas, além de continuar a ostentar altos indicadores de violência letal. Contudo, há de se ressaltar os consideráveis esforços empenhados pelos governos colombianos na formulação de políticas de segurança, tratados pelos atores como “cidadã”, que não apenas se mostraram bem sucedidos, mas tornaram-se uma referência na região no que diz respeito à implementação de estratégias para lidar com o crime e a violência.

3.2 Brasil

A Constituição Federal de 1988 reinaugura a democracia no Brasil, país federado e presidencialista. O artigo 144, que trata da segurança pública, não altera competências ou a arquitetura institucional do modelo brasileiro, o que representa um entrave no desenvolvimento das políticas públicas de segurança até hoje.

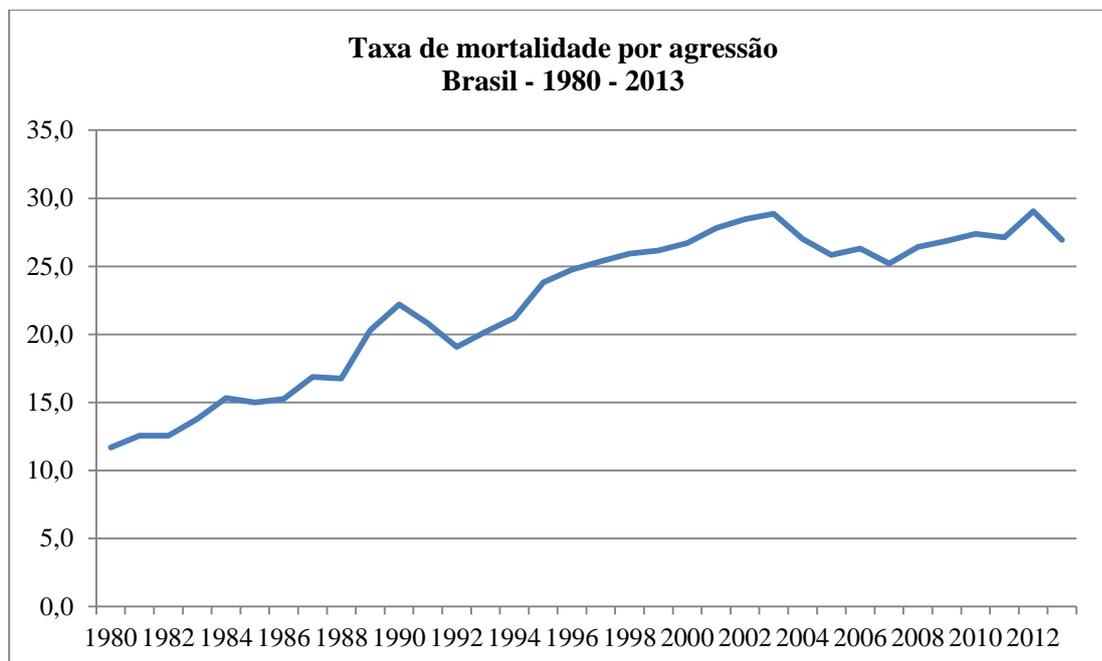
O artigo 144 da Constituição Federal dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas em prover segurança pública. Segundo o texto, a segurança pública, “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Brasil, 1988) por meio das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

À Polícia Federal cabe a função de polícia judiciária da União, bem como de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, além da prevenção ao tráfico de entorpecentes; à Polícia Rodoviária Federal cabe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Ambas estão subordinadas ao Ministério da Justiça.

Os Corpos de Bombeiros, Polícias Militares e Polícias Civis são gerenciados pelas Unidades da Federação. Os Corpos de Bombeiros têm como missão a defesa civil, prevenção e combate a incêndios, buscas, salvamentos e socorros; às Polícias Militares cabem as funções de policiamento ostensivo e preventivo e preservação da ordem pública; à Polícia Civil cabem as funções de polícia judiciária, a apuração, a elucidação, o esclarecimento de crimes e sua autoria. No caso dos municípios, o parágrafo 8º especifica que “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” e atualmente estima-se em 993 guardas em todo o território brasileiro.

Até hoje o parágrafo 144 da Constituição Federal não foi regulamentado, o que tem ocasionado uma série de fricções e ruídos no que diz respeito à coordenação e ao pacto federativo. Isto porque a Constituição apenas define quais as instituições públicas encarregadas de garantir a manutenção da ordem pública, sem clara definição do conceito de segurança pública ou mesmo da atribuição de competências. É de destacar também que, para além da Polícia Rodoviária Federal, nenhuma das instituições de segurança pública brasileiras possui ciclo completo de policiamento, o que impõem desafios ainda maiores a articulação dos atores. Neste sentido, a década de 1990 foi marcada por um complexo cenário no qual conviveram simultâneas e contraditórias tendências centralizadoras e descentralizadoras, sem clara atribuição de competências que fossem capazes de gerar o tão propalado federalismo cooperativo (Peres et al, 2014).

Diante deste contexto, a democratização do país coincidiu com o aumento vertiginoso dos crimes de homicídio, o que erodiu a confiança da população nas instituições do sistema de segurança e justiça. Levantamento recente produzido pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas indica que apenas 30% da população afirma confirmar nas Polícias ou na Justiça, na evidência da falta de legitimidade destas instituições perante à população (FGV, 2015).

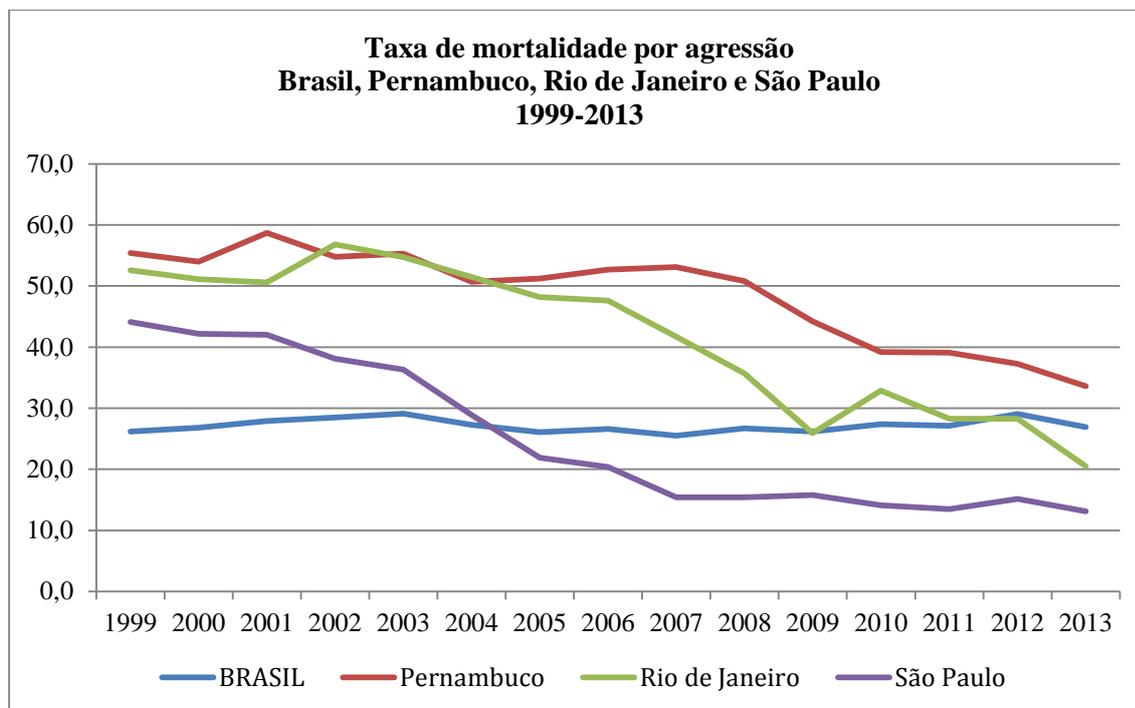


Fonte: SIM/Datasus.

Esta desconfiança está diretamente ligada aos indicadores de criminalidade e atuação das instituições de segurança. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, uma pessoa foi assassinada no país a cada 10 minutos no ano de 2013, resultando em 53.646 vítimas de homicídio. Isto sem contar as 2.212 pessoas mortas pela ação das polícias. No mesmo ano, relatório da ENASP indica que apenas 8% dos homicídios foram esclarecidos no país.

Este quadro é agravado pelo protagonismo que as Polícias Militares assumem na gestão da vida e dos conflitos sociais no país. Isto porque, diante da ineficiência das polícias civis, e da inação do Judiciário e do Ministério Público, coube às Polícias Militares a gestão de todo o tipo de conflitos sociais e a definição da clientela do sistema de justiça criminal. Com chefatura policial centralizada, excessivamente militarizadas, autônomas e refratárias ao controle externo, as polícias militares brasileiras estão longe de constituir órgãos de trabalho e coordenação policial dos governos administrativos (ROCHA, 2013).

Apesar do cenário extremamente grave, há de se ressaltar que o Brasil acumula também experiências de sucesso no enfrentamento à violência. Este é o caso da implantação do policiamento comunitário em São Paulo, que reduziu em 70% seu índice de homicídios entre 1999 e 2013; da criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, que foi capaz de reduzir em 29% os crimes violentos letais intencionais, além da reconquista de territórios que há muito estavam sob domínio de facções criminosas; e o Pacto pela Vida, em Pernambuco, que na associação entre políticas públicas de prevenção à violência e políticas sociais reduziu em 29% a taxa de homicídios no Estado desde 2008.



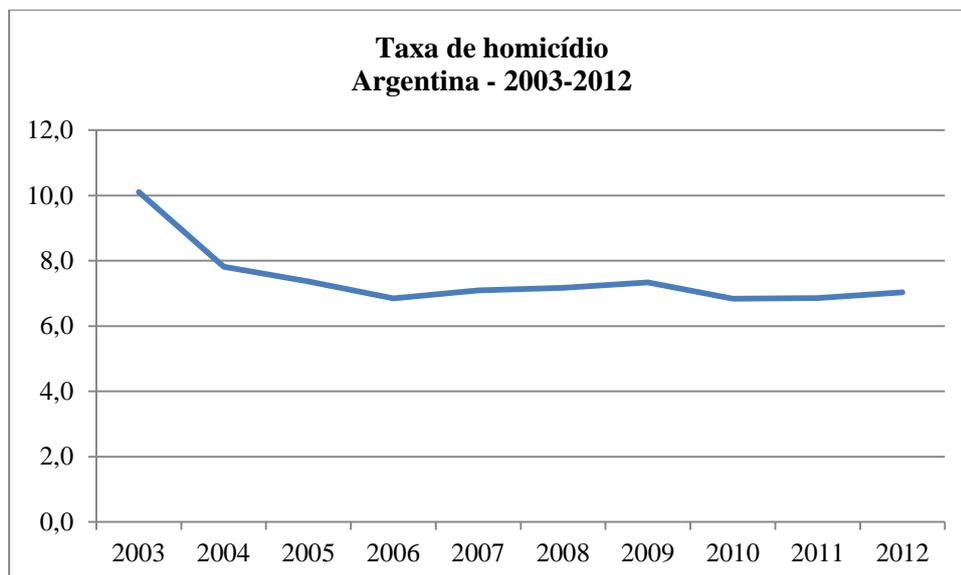
Fonte: SIM/Datasus.

As iniciativas citadas têm em comum o investimento em estratégias de policiamento de proximidade/comunitário, a integração de esforços entre atores do sistema de segurança pública e das políticas sociais, o investimento maciço na estruturação de sistemas de informação e a ampliação da participação popular.

No plano federal, os esforços empreendidos até hoje são bastante tímidos. O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foi lançado no ano de 2000, sem, no entanto, ser capaz de garantir um rol mínimo de ações programáticas. Em 2003 o segundo plano foi lançado com a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), aposta do governo federal para garantir maior coordenação e articulação entre as diferentes esferas de governo. O SUSP, no entanto, não foi aprovado pelo Congresso Nacional até hoje.

Em 2008 o Ministério da Justiça lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que mobilizou a articulação de 19 ministérios, com 94 ações e com intervenções nos diversos entes subnacionais, focalizadas na população jovem. De certa forma o Pronasci foi resultado, no plano federal, de políticas que começaram a ser desenhadas no início dos anos 2000, como as citadas anteriormente, e que tomaram os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos como resultantes de múltiplas determinantes e causas, mas foi descontinuado em 2011. Em suma, a arquitetura do modelo de segurança pública brasileira evidencia os dilemas do pacto federativo e as dificuldades de coordenação e articulação político institucional entre os diferentes atores, o que compromete gravemente os resultados das ações implementadas.

3.3 Argentina



Fonte: UNODC.

Segundo Abregú, Palmieri e Tiscornia (1997), na Argentina a estrutura organizacional da segurança pública e inteligência compõe-se de organismos de segurança subordinados ao Estado Nacional (Policia Federal e Forças de Segurança), os organismos de inteligência (Secretaria de Inteligência do Estado e a Central Nacional de Inteligência) e os organismos de segurança provincial (estados).

Após a Reforma Constitucional Argentina de 1994, onde houve alteração de alguns organismos e criação de outros, os autores destacam a dificuldade de coordenação de todos os aparelhos de segurança e inteligência em função, em sua avaliação, da ausência de uma política coerente de segurança pública.

A divisão orgânica de competências das organizações de segurança segue a estrutura federal do Estado na Argentina. Dessa forma as 23 províncias tem constituições próprias e legislam sobre o que não foi determinado ao Governo Federal. Assim cada uma das províncias tem suas próprias instituições de segurança pública (organizações e leis locais), além de poderes legislativo e judiciário provincial. O Governo Nacional comanda a Policia Argentina Federal e outros três organismos com função de segurança: a Gendarmería Nacional, a Prefectura Naval Argentina e a Policía Aeronáutica (ABREGÚ, PALMIERI E TISCORNIA, 1997).

Relativamente às funções de inteligência a avaliação havia incoerência na divisão de tarefas, pois além de haver dois organismos específicos para isso, Secretaria de Inteligência do Estado (SIDE), e a Central Nacional de Inteligência (CNI), as forças armadas, a Políicia Federal e as Polícias Provinciais também constituíram estruturas administrativas e de recursos humanos para essas tarefas, sem clareza de linha de mando entre todas estas organização.

Importante destacar que cada organismo de segurança define mecanismos internos de controle e diferentes legislações tratam dos organismos externos de controle, sem clareza da coordenação entre estes.

A Políicia Federal Argentina e a Políicia da Província de Buenos Aires destacam-se por serem os maiores corpos policiais do mais, respondendo a uma estrutura militarizada e extremamente hierárquica. O processo de militarização e enrijecimento das hierarquias foi intensificado na ditadura militar. Segundo Abregú, Palmieri e Tiscornia (1997, p.18):

“La estructura militarizada ha permitido, paralelamente, la configuración de objetivos institucionales destinados a estereotipar a determinados grupos sociales -los disidentes políticos, los pobres, los jóvenes, los homosexuales, los inmigrantes- como enemigos

peligrosos. En este sentido, las tareas de prevención de la criminalidad han sido orientadas al “combate” de estos grupos antes que a asegurar un orden urbano democrático.

Neste cenário é compreensível a pouca transparência da estrutura de segurança, assim como a baixa operatividade do controle externo. Todo o comando deste é feito por militares, que estabelecem suas próprias regras de ação e controle.

Es claro que el sistema está estructurado especialmente para generar obediencia al personal superior más que para contralor interno. El tipo discrecional de sanciones resulta en una estructuración de organización interna que, en muchos casos, es funcional para resguardar y reproducir metodologías delictivas apoyadas en lo que algunos policías denominan “terrorismo administrativo” (Abregú, Palmieri e Tiscornia, 1997, p.19).

Segundo os autores acima citados, os controles existentes desde os poderes executivos e legislativo são ineficazes para se sobrepor à força do controle interno estabelecido na hierarquia militar das políticas. A possibilidade existente de melhoria estava colocada para o controle externo e cidadão por meio de ações de “*amparo, habeas data y a la denuncia ante los defensores del Pueblo*” (Abregú, Palmieri e Tiscornia; 1998, p. 26),. Ainda incipiente no momento da análise, mas com perspectiva de ganho de peso e importância, principalmente por contar com o apoio dos meios de comunicação, focados na tentativa de reduzir os inúmeros focos de corrupção das estruturas de segurança.

Segundo Saín (2013), esse cenário de sobreposições e descoordenação descrito anteriormente, na Argentina delineou as políticas de segurança pública em “vaivéns” desde os anos 1990, sem conseguir se configurar como ações programáticas contínuas e de longo prazo, flutuando em função de pressões, avanços e contra-marchas da política.

Para o autor, nas últimas duas décadas desde a retomada da democracia é possível observar uma modalidade de gestão que mescla o desgoverno político e a policialização da segurança pública. Na análise do autor, é importante destacar nesse período, três momentos históricos relevantes, que demonstram a tentativa de construção de uma política orgânica e organizada de segurança pública e seu abandono.

Esses momentos se iniciam com o primeiro mandato presidencial de Néstor Kirchner (2003 a 2007), no qual há a formulação e implementação de diversas mudanças institucionais na segurança pública, buscando dar comando político às estruturas policiais. Nesse mandato Kirchner começa a implantar alguns tipos de controle civis, aumentando abertura democrática da segurança pública e buscando coibir os abusos policiais e trabalhar com investimento em inteligência e prevenção ao crime. Na análise de Saín (2013), os primeiros anos do mandato do Presidente Kirchner são marcados pela tentativa de alteração institucional mais importante em termos de segurança pública ocorrida no período de 1983 a 2010.

Em seu segundo mandato destaca-se por constituir a primeira estrutura policial da democracia com caráter civil de comando, a Polícia de Segurança Aeroportuária. Com comando civil e um novo tipo de organização e administração das ocorrências aumenta-se a transparência dos atos policiais, o que tem o apoio da população, mas ao mesmo tempo gera certa insatisfação das corporações policiais.

Os anos 1990 na Argentina além de serem caracterizados por forças de redemocratização do país haviam sido também, na área de segurança pública, um momento de “transformação do fenômeno criminal”, nas palavras de Saín (2013). Segundo o autor isso significou a apresentação duas novas tendências o aumento e a complexidade dos delitos e a elevação da

sensação de insegurança por parte da população. Essas tendências associadas à pressão da opinião pública e da mídia terão grande força política para pautar as construções institucionais do período.

Com isso, apesar das mudanças nesse período a sensação de insegurança da população é grande, havendo claramente uma forte distinção de tratamento entre as classes mais ricas e regiões mais abastadas das cidades e principalmente centros urbanos e do tipo de ação policial que ocorre nas áreas mais periféricas com a população de mais baixa renda, sujeita a diferentes abusos policiais.

Sob o comando de Nestor Kirchner, o governo havia iniciado uma reestruturação na segurança que trazia a responsabilidade de seu comando não apenas para as forças policiais, mas para o Estado e a sociedade de forma coordenada. Essa alteração era simbolicamente fundamental ante o período anterior governado por forças militares. Mas esse mudança implicava investimento de tempo, novos recursos humanos com formação preventiva e civil, além de clareza normativa e organizacional para toda a arquitetura da segurança pública na Argentina.

Esse processo levaria tempo e a pressão da opinião pública, dos meios de comunicação e a incidência de casos mais graves de violência e crime organizado criaram de certa forma um ambiente favorável a um populismo na segurança pública com regresso da atuação mais repressiva e maior uso da força policial. Nesse momento com a nova mudança de governo, há na opinião de Saín (2013), uma guinada reformista de Cristina Fernandes em 2010, que se estende na opinião do autor até os dias de hoje.

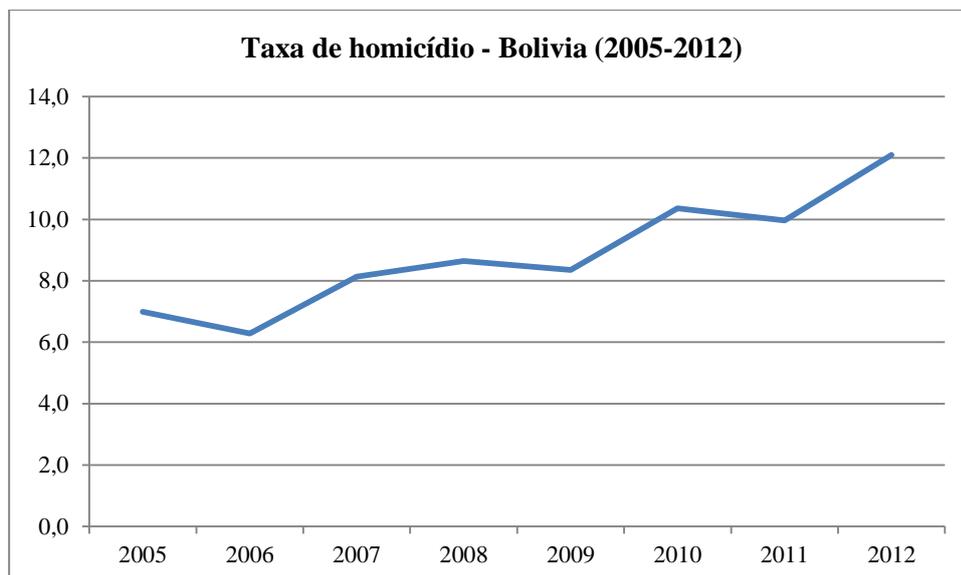
3.4 Bolívia

A Bolívia é um país unitário, dividido em nove departamentos governados por prefeitos. A Polícia Nacional da Bolívia é uma força militarizada, que realiza o trabalho de policiamento ostensivo e judiciário, e está subordinada ao Presidente da República e ao Ministro do Governo.

A Bolívia passou por um amplo processo de reforma institucional desde sua redemocratização em 1982, de modo a aperfeiçoar e modernizar suas instituições. A segurança pública, no entanto, não sofreu qualquer tipo de reforma e, apesar das tentativas de mudanças em outras áreas, o país concentra um dos mais baixos níveis de confiança nas instituições da região, tem altos graus de corrupção na administração pública, constitui o país mais pobre da América do Sul, bem como um dos mais instáveis politicamente (Schwarz-Blum, 2006). Não obstante os avanços significativos atingidos com as reformas institucionais da década de 80, a democracia se desenvolveu em um contexto de profunda pobreza e de diversos conflitos entre as elites governantes e os setores economicamente mais desfavorecidos.

Apesar de concentrar índice de homicídio muito abaixo da média regional, a Bolívia é um dos países que causa mais preocupação regional em função do narcotráfico. A produção de coca, por exemplo, representa um importante insumo para a economia nacional e, segundo relatório produzido pelo UNODC, foi responsável, em 2011, por U\$353 milhões, o equivalente a 1,5% do PIB boliviano e 15,3% do PIB agrícola. O relatório reconhece, no entanto, que a produção de coca vem diminuindo aos poucos, muito derivada do esforço do governo federal em contê-la. Por ser um país produtor e também de passagem do tráfico de drogas, observa-se ainda o crescimento de grupos de criminalidade organizada no território.

Em termos organizacionais, a Polícia boliviana está dividida em duas forças principais, a Força Especial de Luta contra o Narcotráfico (FELCN) e a Força Especial de Luta Contra o Crime (FELCC), além de possui unidades menores e com jurisdição especializada como a polícia de trânsito, dentre outras.



Fonte: UNODC.

Para Quintana Tabora e Escobar (2005), o prolongado período de ditadura militar na Bolívia produziu uma cultura de ilegalidade e informalidade fortemente arraigada nas instituições policiais, o que a redemocratização do país não foi capaz de superar. Segundo os autores, informada pela Doutrina de Segurança Nacional e na luta contra o comunismo, forjou-se uma guerra interna que criou um conjunto de estratégias repressivas arbitrárias e ilegais, que continuam a existir em descompasso com o momento democrático. Neste sentido, um dos maiores desafios à política de segurança boliviana é a falta de controle institucional sobre as forças policiais.

“El conjunto de anomalías que envuelven a la Policía –deliberación, abuso de poder, corrupción y otros- y que han caracterizado su desempeño profesional durante los últimos años, impide producir confianza pública y certeza en la aplicación de la ley de parte de las autoridades estatales. De igual modo, el precario afecto policial por la legalidad resta legitimidad a la autoridad estatal, debilita la integración cívica al Estado, interfiere el proceso de consolidación democrática y priva a los gobiernos de ofrecer un servicio de seguridad pública razonable” (QUINTANA TABORGA; ESCOBAR, 2005, p. 94).

A ausência de reformas substantivas no modelo de segurança pública somada à incapacidade de governo e sociedade civil influenciarem nas instituições de segurança resultaram em uma polícia excessivamente militarizada e autônoma, que não responde ao comando civil, e que não tem sido capaz de enfrentar os desafios para garantir paz e segurança para a população.

Análise Comparativa

Políticas de segurança pública integrais requerem coordenação entre os diferentes níveis de governo. Estudos produzidos por experientes atores e agências internacionais (UNODC, 2014; PNUD, 2013; Igarapé, 2013; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014) demonstram que experiências de sucesso no enfrentamento ao crime e à violência são aquelas que foram capazes de inovar e não ficaram restritas às políticas duras de “tolerância zero”, além de contarem com o protagonismo dos entes subnacionais, ainda que em poucos países exista a responsabilidade constitucional destes atores em relação à segurança pública. De forma complementar, Dammert (apud Pnud, 2013) afirma que programas de prevenção e repressão bem sucedidos são aqueles cujas ações são multissetoriais e que ocorrem em

territórios que possuem orçamento próprio para as ações da área.

Os casos aqui apresentados são a evidência das dificuldades encontradas pelos países latino-americanos na estruturação adequada de ações em segurança pública. Ao analisar os quatro casos destacados é possível perceber que os elementos descritos no modelo teórico de estrutura de governança na segurança pública estão, em sua maioria, presentes.

As estruturas são todas hierárquicas, com comandos majoritariamente militares, e há grandes obstáculos para garantir que suas estruturas de governança respondam aos comandos civis. Em comum, as experiências dos quatro países apresentados, em maior ou menor grau, convivem com o duro desafio de consolidar sua transição democrática internamente às forças policiais, modernizando-as e dando a elas a eficiência necessária para reduzir os crimes letais e prevenir e combater o narcotráfico, provavelmente os dois maiores desafios ao desenvolvimento regional. Esses desafios geram tarefas em dois campos bastante diferenciados: prevenção e repressão que implicam cada um uma multiplicidade de tarefas e atores que, em não sendo coordenados, resultam em dificuldades para ambas as ações. Além disso, há diversidade de organismos responsáveis pela segurança (alguns nacionais outros locais, alguns civis outros militares), implicando um modelo de múltiplos principais e altos custos de supervisão e agência.

Esses elementos se associam e geram dificuldades de *accountability* das ações do Estado, tanto em função da característica monopolista da oferta, quanto em função da dificuldade ainda existente de estruturação dos organismos internos e externos de controle. A baixa *accountability*, no entanto, não diz respeito apenas a informações estatísticas sobre crimes e violência, que sem dúvidas são fundamentais, mas também e principalmente, refere-se a necessidade de clareza e regramento dos protocolos das ações policiais, e perguntas como: *quem faz? como faz? por que faz? onde faz? a quem responde? e como é controlado?* são difíceis de responder pela população nos quatro países.

Outra característica do modelo diz respeito ao corpo burocrático policial. Em função da estruturação hierárquica e militarizada da segurança pública, com fracas instâncias de controle interno e externo, as corporações policiais nesses países parecem ter desenvolvido uma lógica muitas vezes refratária às necessidades da sociedade, pautando-se como descrito no caso da Argentina pela busca de objetivos institucionais definidos pela corporação e não pelos objetivos sociais, definidos pela população, o que gera uma crise de controle em um modelo de múltiplos principais. Isto porque o controle e o comando não são dados pela política em uma disputa democrática entre poderes executivo e legislativo, juntamente com a participação direta e indireta da população, mas sim pela burocracia policial, sujeita às motivações e pressões corporativas.

Cabe destacar neste caso que, em todos os países aqui relacionados, as principais forças policiais são instituições de caráter militar e hierarquia rígida. Bueno (2014) afirma que a opção pela militarização é tributada ao processo de isomorfismo com as forças armadas, mecanismo utilizado pelas forças policiais para garantir sua legitimidade e institucionalidade no campo, bem como para viabilizar a criação de organizações policiais obedientes aos comandos políticos e com capacidade de impor a lei e à ordem à população. De fato, Powell e DiMaggio (1991) defendem que a burocratização e outras formas de mudanças organizacionais ocorrem menos impulsionadas pela concorrência ou pela necessidade de eficiência e mais como resultado de processos que as tornam mais similares, o que não necessariamente significa mais eficientes. Assim, se nos estágios iniciais as organizações são diversas entre si, tanto em termos de abordagem quanto de forma, à medida que o campo se torna mais estruturado, por meio do processo de isomorfismo as estruturas organizacionais tendem a se tornar mais homogêneas. No caso das forças policiais militares, muitas das práticas incorporadas foram inspiradas no padrão de atuação das forças armadas, sendo, conforme demonstra Rocha (2013), ressignificadas e autonomizadas de tal forma que

acabaram por constituir um comando policial autonomizado do poder político civil. Isso explica, por exemplo, a enorme dificuldade de estabelecimento de mecanismos de controle externo sobre estas organizações.

Como já citado, Peres (2007) e Miller (1992) afirmam que o controle externo da hierarquia nas organizações públicas é fator fundamental para garantir que as ações do corpo gerencial estejam comprometidas com a eficiência organizacional, assim como uma estrutura de governança com sólido sistema de incentivos internos e transparentes. No entanto, Bayley (2006) afirma que são justamente os mecanismos de controle interno os mais eficientes nas instituições policiais. Isto porque a regulação interna tende a ser mais completa do que a externa em função do acesso a informações, que pode ser negado a aparatos externos; por ser mais completa e intensiva, podendo focar em todo o tipo de atividade policial, e não somente naquelas de maior repercussão e que chamam a atenção do público e porque pode utilizar mecanismos formais e informais para garantir sua execução, sendo mais provável a força policial obedecer a uma regulação do comando do que se comportar de determinada maneira pela ameaça de uma regulação externa.

É comum que a regulação externa seja vista pelas instituições policiais com desconfiança ou como ameaça à sua autonomia organizacional. Neste sentido, Bayley defende que a disseminação de agências de controle externo pode gerar o efeito contrário, já que as organizações, como mecanismo de defesa, tendem a encobrir erros de subordinados, comprometendo sua capacidade de auto regulação, o que aumenta o incentivo por mais infrações e debilita a confiança da população na polícia.

Defendemos, contudo, que se mecanismos de controle externo não são necessariamente os mais eficientes na regulação de instituições policiais, são certamente elemento chave para a eficiência em instituições hierárquicas como elas. Ou seja, o insulamento das instituições militares não é apenas responsável por um hiato entre seus operadores e o comando civil, mas compromete a governança e sua capacidade de implementar ações eficientes em conter o crime e a violência, bem como gera um distanciamento entre os policiais e a população.

Importante destacar que, em diversos momentos de crise institucional, as mudanças realizadas pelas forças policiais ocorrem estimuladas pelo controle externo – imprensa, população, legislativo e judiciário -, mas em geral são assumidas pelas corporações e feitas internamente, sem grandes interferências de atores que não sejam vinculados às polícias, de modo a garantir sua estabilidade e legitimidade (LOCHE, 2012; BUENO, 2014). Ou seja, se o controle externo é elemento essencial para pensarmos eficiência e padrões democráticos das instituições policiais, este ainda opera a partir de mecanismos de coordenação e articulação muito frágeis, que não são capazes de se impor à burocracia policial.

Em suma, se a reflexão aqui apresentada encontra-se no estágio inicial de um projeto de pesquisa mais amplo, verifica-se desde já uma importante agenda de pesquisa no que diz respeito à governança das instituições dos sistemas de segurança pública e suas capacidades institucionais. Destacamos ainda que, para melhor entendimento das capacidades institucionais dos atores do sistema de segurança pública, se faz necessário avançar em estudos que detalhem os gastos realizados pelos diferentes entes e suas ações, o que coloca novos desafios a pesquisadores e gestores públicos.

Referências

- ABREGÚ, Martín; PALMIERI, Gustavo; TISCORNIA, Sofía. Informe sobre la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina. Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo. Controles externos de la actividad de las instituciones de seguridad, 1998.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.
- BAYLEY, David H. 1990. Patterns of Policing: A Comparative International Analysis (New Brunswick: Rutgers University Press).
- BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006.
- BUENO, Samira. Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação de mestrado apresentada à EAESP/FGV, 2014.
- VELÁSQUEZ, Hugo Acero. Os Governos Locais e a Segurança Cidadã. PNUD, 2006.
- DAMMERT, Lucia. Dilemas da reforma policial na América Latina in *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*, 2012.
- DE AZEVEDO, P. F. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000. Soares, Luiz Eduardo. "Segurança pública: presente e futuro." *Estudos avançados* 20.56 (2006): 91-106.
- DIXIT, Avinash. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. In: *The Journal of Human Resources*, vol. 37, nº 4 (Autumn, 2002), pp. 696-727.
- ENASP. A impunidade como alvo. Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil, 2012.
- FRANT, Howard. High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector. In: *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 6, nº 3 (Jul., 1996), pp. 365-381.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – Escola de Direito. Índice de Confiança na Justiça, - ICJ Brasil, 2015.
- HORN, Murray J. Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector. Series: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, [1995] 2002.
- IGARAPE. O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco. Agosto de 2014.
- KELLING, George; COLES, Catherine M. Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. New York: Free Press, 2003.
- LOCHE, Adriana. *Segurança e controle social: uma análise do policiamento comunitário*. Tese de doutorado - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363, setembro/1977.
- MILLER, Gary. Managerial dilemmas: the political economy of hierarchy. Canada: Cambridge University Press, 1992.
- NORTH, Douglass C.. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
- PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. Revista Brasileira de Gestão de Negócios. São Paulo, Vol. 9, nº 24, p. 15-30, maio/ago. 2007.

PERES, U. D. ; BUENO, S. ; LEITE, C. K. S. ; LIMA, Renato Sérgio de . Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, p. 132-153, 2014.

PNUD -Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014 **SEGURANÇA CIDADÃ COM ROSTO HUMANO: DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS PARA A AMÉRICA LATINA**. New York, NY, USA, 2013

POWELL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul. Retorno a la Jaula de Hierro: el isoformismo institucional y la racionalidade coletiva en los campos organizacionales. In *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT). 'Estado das Cidades da América Latina e Caribe', 2012.

PZREWORSKI, Adam. Estado e Economia no Capitalismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

QUINTANA TABORGA, Juan R; ESCOBAR, Loreta Tellería Escobar. **Policía y democracia en Bolivia**: una política institucional pendiente. FUNDACION PIEB, 2005.

ROCHA, Alexandre Pereira da. *A gramática das polícias militarizadas*: estudo comparado entre a polícia militar do Estado de São Paulo - Brasil e Carabineros - Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

SAIN, Marcelo F. A oscilação. Os vaivéns da reforma do setor de segurança na Argentina Atual. IN BASOMBRI, Carlos. **Para onde vamos? Análise das políticas Públicas de segurança Cidadã na América Latina**. Wilson Center. Latin American Program. Washington DC, 2013.

SCHWARZ-BLUM, Vivian. Por quê confiamos nas instituições? O caso boliviano. *Opin. Publica* [online]. 2006, vol.12, n.2 [cited 2015-07-01], pp. 297-328.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac SP, 2002.

Soares, Luiz Eduardo. "Segurança pública: presente e futuro." *Estudos avançados* 20.56 (2006): 91-106.

UNODC. Global Study on Homicide, 2012.

WILLIAMSON, Oliver E.; *The economic institutions of capitalism*. London: Free Press, 1985.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.