



Universidade Federal  
de Campina Grande

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Segurança Pública e Democracia**

**Uma análise acerca da relação entre homicídios e qualidade democrática**

**THAINNÁ AMORIM PINTO**

**CAMPINA GRANDE/PB**  
**2019**

**THAINNÁ AMORIM PINTO**

**Segurança Pública e Democracia**

**Uma análise acerca da relação entre homicídios e qualidade democrática**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política como requisito para obtenção do grau de mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande.

**ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ MARIA PEREIRA DA NÓBREGA JÚNIOR**

Campina Grande/PB

2019

P659s

Pinto, Thainná Amorim.

Segurança pública e democracia: uma análise acerca da relação entre homicídios e qualidade democrática / Thainná Amorim Pinto. – Campina Grande, 2019.

95 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2019.

"Orientação: Prof. Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior".

Referências.

1. Segurança Pública. 2. Democracia. 3. Instituições Estatais.
4. Qualidade Democrática. I. Nóbrega Júnior, José Maria Pereira da. II. Título.

CDU 321.6:351.74(043)

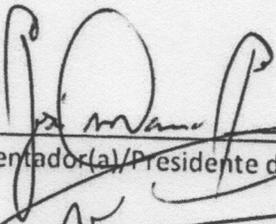


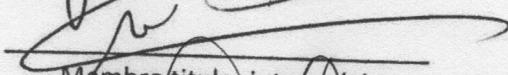
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

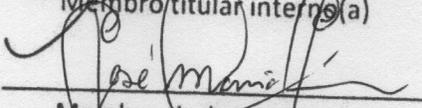
Ata  
5ª sessão pública  
Defesa de dissertação de mestrado  
Aluno(a) Thainná Amorim Pinto

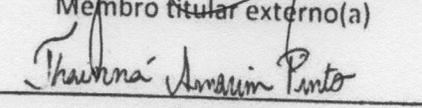
Aos seis dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezenove, às quinze horas, no(a) sala Prof. Fábio Freitas, campus de Campina Grande, reuniram-se, na forma e termos dos artigos 63, 64 e 65 do regulamento geral dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFCG da Resolução nº 03/2016 da Câmara Superior de Pós-Graduação da UFCG, a banca examinadora composta pelos professores José Maria P. da Nóbrega Júnior, como coorientador(a); Clóvis Alberto Vieira de Melo, como examinador(a) interno(a); e Juliano Mendonça Domingues da Silva, como examinador(a) externo(a), todos na qualidade de membros titulares, para julgamento da dissertação de mestrado intitulada "Democracia de calças curtas. Uma análise acerca da relação entre Qualidade democrática e Segurança Pública" do(a) aluno(a) Thainná Amorim Pinto. A sessão pública foi aberta pelo(a) presidente e orientador(a) Prof(a). José Maria P. da Nóbrega Júnior, e após a apresentação dos integrantes da banca examinadora, o(a) aluno(a) iniciou a exposição do seu trabalho, sendo este seguido das arguições dos examinadores. Em seguida, a banca examinadora solicitou aos presentes privacidade para, em sessão secreta, avaliar o(a) aluno(a). Após análise dos membros, foi atribuído o conceito (X) Aprovado ( ) Em exigência ( ) Indeterminado ( ) Reprovado.

Campina Grande, 06 agosto de 2019.

  
Orientador(a)/Presidente da banca

  
Membro titular interno(a)

  
Membro titular externo(a)

  
Aluno(a)

01 via do(a) aluno(a)  
01 via da Secretaria

## **AGRADECIMENTOS**

Desde meados de 2017 este trabalho tem me consumido muito mais do que tempo, fazendo-me questionar, várias vezes, o quanto seria ele capaz de mudar a realidade de alguma forma. Fui ficando mais modesta e resolvi deixá-lo falar por si. Hoje, olho para trás e vejo o quanto eu mudei muito mais do que qualquer outra coisa que eu poderia ou ambicionava mudar. Este trabalho tirou-me da zona de conforto, fazendo-me entender novos idiomas para poder adentrar na sua literatura, me fez ver o quanto aprender coisas novas (como estatística), por mais árduo que seja no começo, pode ser a coisa mais útil e capaz de se fazer; me fez contatar pesquisadores da área e voar para outros pensamentos, ideias e ideais. Este trabalho me tirou do chão, literalmente. Levou-me a voar em busca de apresentar sua versão preliminar no México, no VI Congresso Internacional de Ciência Política promovido pela AMECIP (Associação Mexicana de Ciência Política), o que me proporcionou amadurecimento e confiança no caminho que estava trilhando. Todas as experiências que vivenciei nos últimos anos são intraduzíveis. Tentar traduzi-las seria absolutamente injusto com o real significado delas. Por ora, só me resta agradecer:

A Deus, por ter me proporcionado a confiança necessária para chegar até aqui apesar de todas as minhas incertezas e obstáculos.

Aos melhores amigos que a vida poderia me presentear e que o mestrado me fez encontrar, Thiciane e Jimmy, pela disponibilidade e solidariedade em ajudar todas as vezes em que precisei, pelos momentos engraçados e únicos que vivenciamos, pela energia positiva e coração bondoso.

Ao professor José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, meu orientador, que desde a seleção para o programa me deu um aval e confiança que sucessivamente consolidaram-se neste trabalho.

Ao professor Clóvis, por ter conseguido a proeza de me fazer gostar de trabalhar com a estatística, pela paciência com nossa turma e disponibilidade em ajudar.

Ao professor Leon, que nos preparou, através de aulas dinâmicas, para aquilo que o mestrado deve preparar: para ser professor, nos proporcionando participações e construções de raciocínio de forma conjunta e criativa.

A Pró- reitoria de Pós-graduação da UFCG e a CAPES, a primeira, por ter me proporcionado a oportunidade de apresentar a versão preliminar deste trabalho em outro país, a segunda, por ter me concedido a possibilidade de dedicar-me inteiramente a esta pesquisa, através do auxílio financeiro da bolsa de estudos.

Aos meus pais, por terem me incentivado, me exigido e me mostrado sempre as recompensas do caminho dos estudos.

Ao meu filho, Theo, por ter me levado ao caminho do amor. Por ser minha inspiração, minha maior fonte de incentivo e vontade.

## RESUMO

Os vários debates que tratam acerca da qualidade democrática refletem uma visão que privilegia os aspectos eleitorais. As comparações acerca da aposta democrática enquanto direito ao sufrágio e ao exercício de liberdades políticas se constituem, de fato, a essência do caráter do regime político. Entretanto, enquanto isso repousa na suposição de que a democracia é assegurada nos países onde competição e participação política também o são, os dados mostram que tão somente esses fatores não explicam a disparidade entre o grau de democratização registrado nos países do globo, sobretudo na América Latina, onde cerca de 65% dos países não conseguem controlar suas taxas de homicídio. Neste trabalho analiso, de forma comparada, a qualidade democrática em 119 países, a partir de um índice criado por meio de análise fatorial. Pretende-se, a partir disso, estender a investigação acerca da existência e da importância da conexão entre segurança pública e democracia buscando uma melhor compreensão de tal regime político, da forma como ele existe na realidade contemporânea. Este estudo inclui uma dimensão empírica na qual a principal hipótese é de que nos países onde existe mais segurança pública, a qualidade democrática também é maior. A hipótese secundária é que isso encontra-se intrinsecamente relacionado à qualidade das instituições estatais de justiça criminal que têm a oportunidade de oferecer um leque de coerções que desestimule a prática criminosa segundo a perspectiva da escolha racional. As análises de regressão indicam que a segurança pública é fator explicativo na qualidade democrática exercendo papel mais relevante do que variáveis comumente utilizadas em estudos desse gênero. Sugere-se, então, que os complexos estudos acerca da democracia e seus aspectos determinantes devem incluir variáveis ligadas a violência e a forma como o Estado vem trabalhando para contê-la.

**Palavras-chave:** Qualidade democrática. Segurança pública. Instituições estatais.

## ABSTRACT

The various debates dealing with democratic quality reflect a view that privileges electoral aspects. Comparisons about the democratic bet as a right to suffrage and the exercise of political freedoms constitute, in fact, the essence of the character of the political regime. However, while this rests on the assumption that democracy is assured in countries where competition and political participation are also, the data show that these factors alone do not explain the disparity between the degree of democratization in the countries of the globe, especially in America. Where about 65% of countries cannot control their homicide rates. In this paper, I analyze, comparatively, the democratic quality in 119 countries, based on an index created through factor analysis. From this, it is intended to extend the investigation about the existence and importance of the connection between public security and democracy seeking a better understanding of such political regime, as it exists in contemporary reality. This study includes an empirical dimension in which the main hypothesis is that in countries where there is more public security, democratic quality is also higher. The secondary hypothesis is that this is intrinsically related to the quality of state criminal justice institutions that have the opportunity to offer a range of coercions that discourage criminal practice from the perspective of rational choice. Regression analyzes indicate that public safety is an explanatory factor in democratic quality playing a more relevant role than variables commonly used in such studies. Therefore, it is suggested that the complex studies on democracy and its determinant aspects should include variables related to violence and the way the state has been working to contain it.

**Keywords:** Democratic quality. Public security. State institutions.

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

<b>Figura 1</b> Fatores que influenciam a qualidade democrática .....	38
<b>Figura 2</b> Ilustração das engrenagens do sistema de justiça criminal.....	51
<b>Gráfico 1</b> Média de homicídios a cada grupo de 100 mil habitantes por região do globo no ano de 2015.....	70
<b>Gráfico 2</b> Média dos sistemas de justiça criminal por região do globo (2017).	73
<b>Gráfico 3</b> Correlação entre Qualidade Democrática e Experiência Democrática .....	77
<b>Gráfico 4</b> Correlação entre Qualidade democrática e Corrupção.....	78
<b>Gráfico 5</b> Correlação entre Qualidade Democrática e PIB per capita .....	79
<b>Gráfico 6</b> Correlação entre Índice de Democracia e Quantidade de Homicídios .....	80

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Índice de Pouca/Nenhuma Confiança na polícia nos países Latino Americanos (2016) .....	46
<b>Tabela 2</b> Atributos de uma Democracia pela Freedom House.....	57
<b>Tabela 3</b> Componentes do Índice de Qualidade Democrática .....	60
<b>Tabela 4</b> Fatores Explicativos da Qualidade democrática .....	62
<b>Tabela 5</b> Correlações entre as variáveis componentes do Fator “Qualidade democrática” .....	65
<b>Tabela 6</b> Teste de KMO e Bartlett.....	66
<b>Tabela 7</b> Síntese das Informações relativas à análise fatorial .....	66
<b>Tabela 8</b> Resultados de análises fatoriais com outros índices de democracia eleitoral.....	66
<b>Tabela 9</b> Controle de homicídios por região do globo (2015) .....	68
<b>Tabela 10</b> Níveis de controle de homicídios nas regiões mundiais (2015) .....	69
<b>Tabela 11</b> Quinze Países melhores países em termos de violência homicida (2015).....	70
<b>Tabela 12</b> Quinze piores países em termos de violência homicida (2015) .....	71
<b>Tabela 13</b> Correlação Linear entre “Taxa de homicídios” e “Justiça Criminal”	72
<b>Tabela 14</b> Quinze melhores países em termos de qualidade da justiça criminal (2015).....	72
<b>Tabela 15</b> Quinze Piores países em termos de qualidade da justiça criminal (2015).....	73
<b>Tabela 16</b> Desempenhos Institucionais que se destacam globalmente (2017)	74
<b>Tabela 17</b> As 10 democracia mais bem qualificadas segundo o fator “Qualidade democrática” .....	75
<b>Tabela 18</b> Correlações lineares entre “ Fator Índice de Democracia” e Variáveis explanatórias .....	76
<b>Tabela 19</b> Melhores países em “PIB per capita” e suas respectivas colocações no “Fator Democracia” .....	79
<b>Tabela 20</b> Regressão Linear entre os fatores que influenciam a qualidade da democracia.....	80
<b>Tabela 21</b> Regressões Lineares entre a variável de controle “PIB per capita” e os “índices de democracia” e os “Fatores Qualidade Democrática” construídos a partir de tais índices .....	81

<b>Tabela 22</b> Regressão Linear entre as variáveis “Índice de qualidade democrática construído por análise fatorial” e “homicídios” .....	82
<b>Tabela 23</b> Regressão Linear entre as variáveis “Índice de Democracia” e “Homicídios” .....	83
<b>Tabela 24</b> Lista de Países que compõem o Banco de dados das estatísticas inferenciais (considerados “livres” pela Freedom House) .....	93

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 DEMOCRACIA: DISCUTINDO SUAS CONCEPÇÕES E SITUANDO O PROBLEMA</b> .....	17
1.1 Doutrina Clássica da Democracia .....	18
1.1.1 Da democracia direta dos antigos .....	19
1.2 Democracia minimalista .....	21
1.2.1 Democracia como método .....	22
1.2.2. Democracia Deliberativa .....	23
1.2.2 Variáveis Institucionais e Processos de democratização.....	25
1.2.3 Zonas cinzentas e déficits democráticos: Países Semidemocráticos	27
1.3. Democracia, Direitos Humanos e Instituições.....	29
1.3.1. Escolha Racional e Violência como Problema de Ação coletiva .....	31
1.4. Condicionantes de um regime democrático .....	33
1.4.1. Experiência Democrática .....	34
1.4.2. Corrupção .....	35
1.4.3. Desenvolvimento Econômico.....	36
1.5. A Teoria: Resumos e Qualificações .....	37
<b>2 SEGURANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO INSTITUCIONAL</b> .....	39
2.1 Ciência Política e Estudos sobre a criminalidade.....	39
2.2 Segurança Pública e Instituições .....	43
2.2.1. Segurança .....	43
2.2.2. Polícia .....	44
2.2.3. Poder Judiciário .....	47
2.2.4. Sistema Penitenciário .....	48
2.3. Respostas institucionais ao crime .....	48
2.4 Insegurança cidadã e democracia: reflexões sobre um paradoxo .....	51
<b>3 MÉTODOS</b> .....	55
3.1. METODOLOGIA .....	55
3.1.1. Desenho de Pesquisa e Falseabilidade da Hipótese.....	55
3.1.2. Desenho de Pesquisa.....	56
3.2. DADOS .....	58

3.2.1. Variável Dependente: O conceito de democracia construído neste estudo .....	58
3.2.2. Fatores Explicativos da Qualidade democrática .....	61
3.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	63
3.3.1. Análise Fatorial entre os indicadores: .....	63
3.3.2. Regressões Lineares .....	67
<b>4. DADOS E ANÁLISES .....</b>	<b>68</b>
4.1. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS.....	68
4.2. ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS.....	68
4.2.1. Padrões Regionais de Homicídios .....	68
4.2. Desempenhos Institucionais .....	71
4.3. DEMOCRACIA.....	74
4.4. ESTATÍSTICAS INFERENCIAIS: TESTANDO A HIPÓTESE.....	75
4.4.1. Variáveis Exploratórias .....	76
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>93</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho situa-se no campo de estudo da qualidade dos regimes políticos. A exploração dessa área é, até certo ponto, uma incógnita. Embora existam muitas ramificações e não se vislumbre insistir num perpétuo movimento de restringir a democracia ao sistema político ou a um conjunto específico de fatores adjacentes, o objetivo do presente estudo é aferir se a variável “segurança pública” é determinante no bom funcionamento da democracia.

A existência de regimes denominados democráticos presume um sistema de representação de interesses e identidades que se legitima através de eleições limpas e institucionalizadas (SCHUMPETER, 1942). Nelas, a cidadania política permite a premiação, ou não, dos gestores públicos através do voto. Existem, também, diversas liberdades, habitualmente chamadas “políticas” que são pressupostos para o exercício da competição política e da contestação pública (DAHL, 1972). Esse gélido conceito de poliarquia implica perguntar-se pelas possibilidades de cada indivíduo ter respaldo, factualmente, dos direitos promulgados em seu favor.

O progresso em direção ao Estado de Direito fez com que o suporte institucional inerente a um regime democrático fosse além de aspectos eleitorais, o que deu origem a distorções evidentes: a cidadania política, através da isonomia, é alcançada em meio a uma cidadania civil extremamente injusta. O cidadão político, que deveria ser precedido pelo cidadão enquanto sujeito de direitos na esfera civil, se maximiza diante da conotação instrumentalista da democracia e isso compromete o próprio exercício satisfatório dos direitos políticos (MARSCHALL, 1967), pois de nada é útil ter a chance de detectar as opções que se encontram a sua disposição, mas não poder decidir os cursos de ação que elege. Não é, portanto, a cognição de que se vive em um regime democrático que irá tornar possível o livre exercício dos direitos civis promulgados. Os arranjos institucionais de um Estado Democrático é que devem oferecer limites às ações humanas.

Tal questão encontra-se intimamente relacionada a deficiência na responsabilidade horizontal do Estado, que tem dificuldades em salvaguardar seus próprios cidadãos. A qualidade da formação institucional de um território naturalmente respalda a pretensão de que suas decisões e regras vinculem os próprios cidadãos. Assim, se a previsibilidade das relações sociais, através da lei, consegue se materializar efetivamente, temos que o sistema legal é o alicerce do Estado de Direito. Caso isso, na prática, não se concretize, o sistema legal é apenas um conjunto de burocracias entre o Estado e o cidadão, cuja falência se demonstra através de tendências parcimoniosas, como uma aplicação circunstancial da lei, direcionada apenas para um grupo específico de indivíduos.

Nesse cenário, a concepção básica da ideia de democracia merece ser alargada, dada a dinamicidade do termo. Os parâmetros conceituais que permitirão avaliar neste estudo a qualidade democrática repousam em uma ampla discussão literária que evidentemente não se inicia aqui.

Se a democracia é um modo de relacionamento entre Estado e cidadão e entre os próprios cidadãos (O'DONNELL, 1998), os atributos que a revestem devem corresponder ao que legitimamente dela se espera.

Nesse contexto, a crítica ao conceito minimalista de democracia ainda carece, sobretudo no plano tratado neste estudo, de indícios empíricos. É neste ponto que o presente estudo contribui, ao possibilitar aferir em que grau o fator “segurança pública” é capaz de pesar na qualidade democrática. Supõe-se que quanto maior a segurança pública medida através da proxy “homicídios”, maior a qualidade democrática do país.

Nesta pesquisa, entende-se que a segurança pública é um compromisso político ligado a direitos civis pressupostos e garantido através de basicamente três instituições estatais: a polícia, o poder judiciário e o sistema penitenciário. Nesse cenário, a hipótese secundária é de que a forma como tais entidades desempenham seus respectivos papéis e a eficiência em que se dar a interação entre elas, a partir, claro, de arranjos institucionais específicos de cada país, reflete a própria capacidade estatal em conter o crime e, conseqüentemente, em tornar possíveis os compromissos institucionais.

No capítulo 1 objetiva-se realizar uma retrospectiva histórica acerca da teoria democrática, desde suas origens mais remotas até o advento de teorias procedimentalistas. Ao final, busca-se elaborar um conceito novo de democracia, que inclua fatores que não são comumente utilizados em sua mensuração.

O segundo capítulo situa o leitor na problemática da violência, pondo em evidência modelos criados para tentar explicá-la e o papel das instituições detentoras do poder coercitivo nesse sentido, bem como expondo, ao final, o paradoxo existente entre violência e democracia.

O terceiro capítulo se ocupará de explicar os aspectos metodológicos inerentes a consecução desta pesquisa, essenciais para esclarecer como esta foi elaborada.

O quarto e último capítulo busca apresentar os resultados obtidos a partir da união entre teoria e testes empíricos.

A pretensão deste trabalho é auditar a qualidade da democracia de países das diferentes regiões mundiais tendo como ponto central a qualidade da segurança pública desses países para, então, responder: A violência afeta de forma significativa a qualidade democrática?

## **1 DEMOCRACIA: DISCUTINDO SUAS CONCEPÇÕES E SITUANDO O PROBLEMA**

Estudar democracia é adentrar em um universo profundo, complexo e multifacetado que não se esgota em uma ou outra corrente teórica. “A teoria democrática não é a sólida âncora conceitual que se costuma supor” (O’DONNELL, 1999, p. 3). É, pois, um conceito polissêmico, que vai se diferenciando ao longo do tempo, mas que, sobretudo após a segunda metade do século XX, “vai estar mais orientada para o estabelecimento de regras de como se chegar às decisões políticas e não para quais seriam estas decisões” (BOBBIO, 2004, p. 319). De qualquer modo, a polissemia do termo não pode ser encarada simplesmente como resultado de uma condensação histórica, sendo necessária uma análise de caráter contextual e legal que encarne o que há de fundamental e inerente à própria nomenclatura “democracia”.

Isto porque, no plano normativo, as democracias são os regimes políticos preferíveis. A própria qualificação de um país como democrático traz importantes consequências práticas, pois “[...] no atual sistema internacional o acesso a importantes benefícios tem estado dependente da avaliação da condição democrática de um país” (O’DONNELL, 1999, p. 2).

Nesse contexto, quais seriam as liberdades indispensáveis ao pleno gozo dos direitos democráticos? Faz sentido ter um processo eleitoral moderno, do ponto de vista instrumental, com razoável competição e participação política e, na contramão, uma sociedade amedrontada pela insegurança quanto à própria existência física? Esses são questionamentos que se desdobram em outros mais específicos e complexos:

“É possível existir uma democracia de qualidade em que pese o comprometimento de algumas dimensões relacionadas a prestação de serviços essenciais como o de polícia?” (RIBEIRO, 2013, p. 193).

“Porque deveríamos nos preocupar, para além das razões instrumentais pela democracia e sua qualidade? Quais são os parâmetros conceituais sob os quais a questão da qualidade da democracia pode ser levantada frutiferamente?” (O’DONNELL, 2013, p.17).

“Por que o aumento do crime se tornou uma questão política tão importante na América Latina? Como as falhas das instituições de combate ao crime afetaram a qualidade da democracia incipiente na região?” (BERGMAN, 2009,p. 1).

Tais questões serão trazidas a lume com o objetivo de demonstrar como as disfunções do sistema de justiça criminal e, conseqüentemente, como as deteriorações nas percepções acerca da segurança pública interferem na qualidade democrática.

O que se pretende, nesta pesquisa, não é deixar de lado o legado político que a democracia deve ser capaz de oferecer. O processo eleitoral, ao facilitar o exercício da democracia indireta através da permissão para que representantes eleitos sirvam ao governo e tomem as decisões políticas em nome dos cidadãos, presta-se ao propósito essencial da base da teoria democrática: legitimar uma elite política que assuma os postos do governo, mas, ao mesmo tempo, não é um fim em si mesmo.

Em tempos em que os próprios eleitores estão considerando a criminalidade e a insegurança cidadã como questões fundamentais de interesse político e, inclusive, avaliando seus líderes sob esse ponto de vista, o aumento das taxas de criminalidade diminui a credibilidade do público em uma resposta institucional para o problema podendo, inclusive, “enfraquecer o apoio aos padrões de direitos humanos que emergiram no curso da luta pela democratização” (BERGAMN et al, 2009, p.1).

### **1.1 Doutrina Clássica da Democracia**

A Teoria clássica das formas de governo é atribuída a Aristóteles em “Política”. Para ele, a democracia seria uma degeneração da “*politia*”, terminologia que se utiliza para designar o “governo de muitos”. A própria *politia* representaria uma tipologia resultado da fusão de oligarquia (governo de poucos) e democracia (governo de muitos), onde na primeira governam os ricos, que representam a minoria e, na segunda, governam os homens livres e pobres, representando a maioria. Segundo Aristóteles “o que distingue uma forma de governo da outra não é o número, e sim a condição social dos que governam” (BOBBIO, 2001, p.61).

Por outro lado, o critério que Aristóteles se utiliza para qualificar uma forma de governo como boa ou má é a capacidade de se manter estável. Mesmo representando a mistura de duas formas de governo consideradas “más” por ele mesmo, a “*politia*” para Aristóteles é o regime que mais propicia a paz social, pois “a união dos ricos e dos pobres deveria remediar a causa mais importante de tensão em todas as sociedades – a luta dos que não possuem contra os proprietários” (BOBBIO, 2001, p.61). O que inspiraria tal regime é a conciliação, o meio termo situado entre dois extremos, que estaria menos sujeito, portanto, a mudanças e ao perigo de revoluções.

É de se ressaltar, neste ponto, que a questão da estabilidade norteia ainda hoje os debates acerca dos regimes políticos preferíveis e, mesmo em um determinado regime político, questiona-se qual forma de governo serviria melhor a sua estabilidade.

Se considerarmos que “a mudança no significado de democracia está relacionada principalmente à emergência de novas preocupações com a estabilidade do regime, considerando o contexto histórico em que as discussões tiveram lugar” (MEDEIROS, 2015, p.258), muitas são as teorias que buscam trazer a tona os ingredientes fundamentais, por exemplo, da estabilidade democrática (PRZEWORSKI ET AL 1997). Estas serão, no último tópico deste capítulo, evidenciadas. Por hora, basta assinalar que a abordagem da qual Aristóteles se utilizou para qualificar as formas de governo sofreu sensíveis variações ao longo dos anos, mas continua rondando os estudos sobre qualidade democrática e põe a lume questões fundamentais como legitimidade e exercício dos direitos democráticos.

### **1.1.1 Da democracia direta dos antigos**

Na Antiguidade clássica, mais propriamente na Grécia, a democracia centrava-se sobre o princípio da igualdade política e, de forma literal, podia ser interpretada como o poder do povo e não poder dos representantes do povo<sup>1</sup>. “O termo “igualdade” era uma senha e significava “isonomia”, ou a igualdade da Lei para todos os cidadãos; “*isotimia*”, ou igual respeito para com todos; e “*isagoria*”,

---

<sup>1</sup> Apesar disso, conforme destaca Ober (2001): “Na Atenas, muitas pessoas eram excluídas da cidadania: os escravos, a maioria dos estrangeiros e as mulheres” (OBER, 2001, p. 191).

ou igual liberdade de expressão” (BARKER, 1978, p. 35). O objetivo dos antigos, portanto, era “a distribuição do poder político entre todos os cidadãos de uma mesma pátria” (BOBBIO, 1988, p. 8 apud CONSTANT, 1965, p. 252).

Nesse cenário, os cargos políticos eram preenchidos por sorteio ou por rodízio, de modo a propiciar a todos os cidadãos iguais chances para ocupação dos postos. As eleições, que hoje verdadeiramente identificam universalmente as democracias, eram consideradas um “método oligárquico e conseqüentemente contrapunham-se ao conceito de democracia” (MEDEIROS, 2015, p. 259). A própria substância das eleições, que pressupõe a escolha de um grupo restrito de pessoas para assumir os postos do governo e, conseqüentemente, tentava unir os ideais de democracia e representação, estava em desacordo com o ideal democrático da época.

Apesar do modelo grego conter diversos elementos que não estão presentes no desenho institucional das democracias contemporâneas, “o imaginário em torno do que se entende hoje por democracia foi bastante influenciado pela concepção grega” (MEDEIROS, 2015, p. 260), sobretudo no que se refere a noção de que “todos devem participar das decisões políticas, independentemente de cor, raça e condições de classe social” (PIERINI, 2008, p. 128).

No que se refere à relação entre sociedade e Estado, muito embora os gregos não tenham desenvolvido formalmente uma concepção acerca dos direitos individuais, o indivíduo era valorizado, independentemente da sua condição social, e era garantida uma limitação ao poder do Estado dentro da esfera privada. Mais do que isso, “o Estado na visão grega tinha que ser capaz de garantir os direitos dos indivíduos” (PIERINI, 2008, p. 127).

A grande polêmica em torno da democracia grega centrava-se em torno de sua essência igualitária. Ao proporcionar a todos, inclusive os pobres, o direito de participação nas decisões políticas, esse sistema democrático negligenciava o fato de que nem todos estavam aptos ou qualificados para avaliar quais seriam os interesses que melhor serviriam aos cidadãos.

Segundo Bobbio (2000):

[...] no tradicional debate sobre a melhor forma de governo, a democracia foi quase sempre colocada em último lugar, exatamente em razão de sua natureza de poder dirigido pelo povo ou pela massa, ao qual foram habitualmente atribuídos os piores vícios da licenciosidade, do desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade, da intolerância (BOBBIO, 2000, p.375).

No decorrer da história, com a formação de concepções minimalistas da democracia, a lógica se inverteu e “a democracia passou a ser associada cada vez mais ao governo representativo, enquanto o ideal de igualdade política cedeu espaço a outros objetivos, como a questão da estabilidade e da legitimidade encarnada no consentimento dos governados” (MEDEIROS, 2015, p.259). A democracia, nesse momento, estaria casada com uma outra corrente teórica conhecida como elitismo e a participação direta dava lugar ao distanciamento popular e a representação política.

## **1.2 Democracia minimalista**

O advento de concepções minimalistas da democracia fez com que o ideal de participação popular na tomada de decisões políticas fosse cedendo espaço a outras preocupações e à própria ideia de representação (MEDEIROS, 2015). A legitimidade e a estabilidade democrática alteraram as concepções em torno das ideias de participação e representação política, o que refletiu no modo de exercício do poder político e não na sua titularidade, que é sempre do povo.

Nesse estágio, “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade interna, não são tomadas diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p. 56). A partir daí a ideia de “governo do povo” vai dando espaço ao ideal de “governo para o povo”.

A noção de “bem comum”, que seria a base de toda decisão política, pressupõe um interesse coletivo unificado através de vontades individuais que se baseia fortemente no princípio igualitário da democracia antiga, ao propor que “a opinião de um homem pode ser considerada, sem absurdo evidente, aproximadamente tão boa como a de qualquer outro homem” (SCHUMPETER, 1984, p.317).

No entanto, afirmar que existe um bem comum, “farol orientador da política e sempre fácil de entender por todas as pessoas normais, mediante uma

explicação racional” (SCHUMPETER, 1984, p.313) é subestimar o quanto o bem comum pode significar coisas diferentes para indivíduos e grupos diferentes e até mesmo dentro de um mesmo grupo. É também superestimar a capacidade do povo de saber precisamente, e de forma inequívoca, aquilo que deseja defender.

Sob esse ponto de vista, os minimalistas romperam com a ideia de que existisse um bem comum, ou mesmo que um interesse generalizado que representasse convincentemente algo que pudesse ser chamado de vontade do povo. “Na Ciência Política, esse momento de ruptura geralmente é visto como fruto de um casamento entre duas correntes ideologicamente opostas: a teoria da democracia e o elitismo” (MEDEIROS, 2015, p. 259).

### **1.2.1 Democracia como método**

O ponto de partida óbvio da reconstituição da literatura procedimentalista é o trabalho de Joseph Schumpeter (1942) intitulado “*Capitalismo, socialismo e democracia*” que, desconstruindo a ideia de um “bem comum” a ser perseguido, “retirando da vontade do povo sua conotação utilitária e construindo não uma diferente teoria da mesma coisa, mas uma teoria de uma coisa completamente diferente” (SCHUMPETER, 1984, p. 316) trouxe a democracia como método político de se chegar às decisões políticas através da escolha de representantes que as tomariam. Segundo essa perspectiva “a democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo” (SCHUMPETER, 1984, p. 355) através do voto, de modo que a função do eleitor (cidadão comum) é a de produzir um governo.

Tomando por base o método democrático de Schumpeter está claro que, nessa explicação, a democracia fugiria a ideia dos antigos de um governo “pelo povo”, já que as decisões políticas são tomadas por membros eleitos e a soberania popular só é exercida no momento das eleições. Ou seja: a participação do povo se resume a legitimar lideranças políticas que irão tomar decisões em seu nome através de um processo institucionalizado. Sobre isso, Miguel (2002) afirma que:

Parte dessa distância entre as duas faces da democracia, a clássica (ou etimológica) e a atual, pode ser creditada ao fato de os regimes democráticos contemporâneos serem entendidos e vividos a partir de

pressupostos – sobre a natureza humana e sobre a organização das sociedades – emprestados de uma corrente teórica que nasceu para afirmar a impossibilidade das democracias: a chamada “teoria das elites” (MIGUEL, 2002, p. 485).

O baixo padrão com que Schumpeter qualifica os eleitores confere um caráter elitista a sua teoria e ainda sugere que os eleitos devem evitar, a qualquer preço, serem influenciados em seus julgamentos pelo povo. “A prática de bombardear com cartas e telegramas, por exemplo, deveria ser proibida” (SCHUMPETER, 1984, p. 295), pois os líderes deveriam decidir racionalmente sem a interferência negativa de palpiteiros. Ou seja: o encargo democrático do eleitor começaria nas discussões eleitorais e terminaria com o voto para o bom funcionamento da própria democracia.

Os eleitores fora do parlamento devem respeitar a divisão de trabalho entre eles mesmos e os políticos que elegem. Eles não devem remover muito facilmente sua confiança entre uma eleição e outra e devem compreender que, uma vez que elegeram o indivíduo, a ação política é de responsabilidade deste indivíduo (SCHUMPETER, 1984, p. 295).

Segundo Held (1987) foi no pensamento de Max Weber, acima de tudo, que o elitismo competitivo recebeu sua expressão mais profunda. Weber defendeu a democracia como um meio de se colocar no poder os mais competentes na luta pelos votos, os líderes mais capazes, afirmando a “inevitabilidade” do político profissional, que é produto da racionalização e da especialização do trabalho político no campo das eleições de massa” (MIGUEL, 2002, p. 497).

### **1.2.2. Democracia Deliberativa**

Mesmo na democracia procedimentalista, a teoria democrática não é uníssona quanto ao tratamento dado à prática democrática e ao processo deliberativo. Explicações calcadas num conceito decisionístico de deliberação, endossada por autores elitistas como Max Weber e Joseph Schumpeter, conforme já assinalado anteriormente, veem a argumentação ou a participação popular nas decisões políticas como contra-producentes, “no sentido de produzirem resultados ou mais racionais ou mais eficientes” (AVRITZER, 2000, p. 29).

Se para Weber existe uma impossibilidade de resolução de conflitos culturais, já que não seria possível cientificamente optar por uma cultura em

relação à outra; para Schumpeter o papel do processo argumentativo na formação da vontade geral nada mais seria do que ficção (AVRITZER, 2000, p. 30), já que não é possível determinar aquilo que seja o bem comum, motivo pelo qual “a população deveria escolher os indivíduos que estariam tomando as decisões ao invés de escolher representantes que expressassem as suas opiniões” (SCHUMPETER, 1984, p. 269). Em outras palavras, a deliberação democrática, para Schumpeter, se limitaria ao momento da escolha eleitoral e não emergiria ao processo político decisório.

Desde o final do século XX a concepção decisionística de deliberação vem sofrendo uma crise profunda. Em uma sociedade pluralista, a intensidade do conflito social requereu esforços que perpassam a ideia de uma maioria auto-legitimada que tomasse todas as decisões sejam elas quais fossem e quais interesses atingissem. Esse diagnóstico permitiu o florescimento e desenvolvimento de um conceito argumentativo de deliberação, onde dois autores desempenharam um papel fundamental: John Rawls e Jurgen Habermas.

Rawls, tido como um autor de transição entre uma concepção e outra, advertiu que nada garantiria que a vontade da maioria estaria sempre correta e justa, ao contrário de Rousseau, defensor da corrente decisionística, que categoricamente havia afirmado que “quando uma opinião contrária a minha prevalece, isso apenas prova que eu estava equivocado e que aquilo que eu supus ser a vontade geral não o era” (ROUSSEAU, 2007: livro IV, capítulo 2). No entanto, “o consenso formado na posição original é muito semelhante à concepção de maioria de Rousseau” (AVRITZER, 2000, p. 33), o que significaria, por seu turno, que mesmo reconhecendo diferenças entre os indivíduos, Rawls acreditava que elas poderiam ser dirimidas no processo deliberativo a partir da adoção da chamada “posição original”, onde os indivíduos irão preferir uma mesma posição após retomarem a “posição original” da concepção de justiça.

Notadamente, o problema desse argumento reside na própria abrangência de uma concepção de justiça. “Há, no entanto, uma segunda maneira de conceber os elementos deliberativos na teoria rawlsiana e, nesse caso, o autor romperia muito mais profundamente com uma concepção

decisionística de deliberação” (AVRITZER, 2000, p. 35). A resposta rawlsiana a ideia de que os indivíduos podem não ter uma concepção de preferências pré-estabelecida é de que as discordâncias razoáveis existentes entre eles poderiam “[...] balancear os diversos fins” (AVRITZER, 2000, p. 35). Isto, por si só, já demonstra uma diluição da rigidez da concepção decisionística.

Habermas, por sua vez, apresenta uma maior consciência quanto à existência de uma esfera de argumentação dentro do processo decisório.

Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos nesse processo argumentativo não possa ser reduzida à vontade da maioria, como quer Rousseau, ou à representatividade de um só indivíduo na posição original, como quer Rawls. É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação (AVRITZER, 2000, p. 36).

Nessa concepção, o problema de legitimidade política não estaria apenas relacionado à expressão da vontade de uma maioria, envolvendo diretamente uma discussão coletiva que envolvesse todos os que seriam afetados pela tomada de determinada decisão. Tal aceção levou Habermas a elaborar o chamado princípio D, que estabelece uma relação direta entre a validade das normas-ações com a concordância das pessoas afetadas elaborada através de uma discussão racional. Segundo essa lógica, “não é a contagem de votos o que muda a relação entre maioria e minoria. O que é preciso é chegar a uma posição racional no debate político que satisfaça à minoria” (AVRITZER, 2000, p. 39).

A questão está em saber quais seriam os elementos institucionais do conceito de deliberação argumentativa. Se unicamente o poder político dos governantes não é capaz de legitimar os sistemas políticos contemporâneos, qual seria o mecanismo institucional adequado a produzir concretamente a influência do debate nas decisões políticas? A lacuna deixada por Habermas a essa questão “deixa de dar um formato institucional ao que podemos chamar de democracia deliberativa” (AVRITZER, 2000, p. 41).

### **1.2.2 Variáveis Institucionais e Processos de democratização**

Robert Dahl é o principal expoente da corrente que se denominou pluralismo competitivo. Suas reflexões teóricas acerca da democracia

contemporânea distinguiram-se por explicitar progressivamente os requisitos que deveria haver para a existência de uma democracia (ou ao menos de algo que se aproximasse) e inspirou a literatura dedicada a discutir transição entre regimes políticos (DAHL, 2005).

A formulação proposta por Dahl para definir democracia dispensa explicações culturalistas e apenas variáveis políticas são consideradas. “A adesão às regras democráticas é circunstancial, contingente. Depende, sobretudo, de considerações estratégicas” (DAHL, 2005, p. 21).

Dahl parte do pressuposto de que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 25) e para que isso seja possível todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de: a) formular suas preferências; b) expressar suas preferências, e c) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Tais oportunidades, todavia, só poderiam existir se houvesse o fornecimento de pelo menos oito garantias institucionais: a) liberdade de formar e aderir a organizações; b) liberdade de expressão; c) direito de voto; d) direito de líderes políticos disputarem apoio; e) fontes alternativas de informação; f) eleições livres e idôneas; g) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2005, p. 27).

As condições em que essas oito garantias institucionais estivessem presentes nos diversos países seriam responsáveis pela variação em seus respectivos regimes políticos e possibilitaria uma comparação entre regimes diferentes segundo a amplitude em que se verificassem os eixos contestação pública ou competição política e a participação política, assim entendidas como a possibilidade do exercício de oposição e a proporção da população habilitada a participar do processo político e da contestação à conduta do governo, respectivamente. Está claro que, nessa explicação, as próprias liberdades liberais clássicas acima enumeradas como garantias institucionais à democracia definem, por si só, as ideias de contestação pública e de participação.

A reflexão de Dahl, assim como a de muitos outros que o precederam e o sucederam, regida pelo propósito de encontrar um conjunto nuclear de garantias institucionais e de estipular liberdades políticas que garantiriam os padrões formais de acesso e competitividade no cenário político, não é suficiente para garantir eleições limpas (O'DONNELL, 1999), sobretudo porque se trata de condições que sustentam um juízo probabilístico, indutivo que, como tal, enfrenta limites internos e externos que são teoricamente indefiníveis (O'DONNELL, 1999).

### **1.2.3 Zonas cinzentas e déficits democráticos: Países Semidemocráticos**

As explicações precedentes buscaram trazer ao leitor um breve histórico sobre as ideias em torno da democracia sem, no entanto, contextualizá-las de modo frutífero com a realidade moderna que entorna o termo. Não se questionou, por exemplo, o quanto de igualdade (ou de desigualdade) uma democracia é capaz de suportar. Isto, no entanto, foi propositadamente não-realizado com o objetivo de centralizar a discussão naquilo que realmente se pretende investigar neste trabalho: a qualidade democrática sob o viés segurança pública e não fatores puramente eleitorais.

Dentro desse contexto, é possível, por exemplo, um país ter um moderno processo eleitoral, garantidor da igualdade política entre os cidadãos em meio a razoável contestação pública, mas ser falimentar na garantia dos direitos civis básicos desses mesmos cidadãos, como acontece no Brasil, onde cerca de 50 mil pessoas morrem assassinadas por ano, mas a cada 2 anos acontecem eleições altamente sofisticadas do ponto de vista técnico, onde em poucas horas já se é possível saber com segurança os eleitos para ocupar os cargos eletivos?

De fato, muitos países, sobretudo na América Latina, enquadraram-se no último século no conceito de Dahl de poliarquia. São países em que a democracia política existe, ou seja, as condições estipuladas por Dahl estão satisfeitas e os cidadãos podem, de tempos em tempos, “punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele” (O'DONNELL, 1998, p.28). O problema é que a satisfação de tais condições, por si só, não é uma garantia de que o componente liberal de tais poliarquias está caminhando no mesmo sentido. Tal componente que reza, basicamente, que “há alguns direitos que não devem

ser usurpados por nenhum poder, incluindo, em especial, o Estado” (O’DONNELL, 1998, p.30) mostra-se frágil e o acesso a uma cidadania civil não coincide com a democraticidade de muitas dessas novas poliarquias.

Reconhecer o fato de que “foram as eleições que se identificaram com a democracia, tanto nas várias teorias quanto no senso comum universalmente difundido” (O’DONNELL, 1998, p.40) pode ser o primeiro passo para entender o porquê da obscuridade do papel não menos importante, nas democracias políticas, do liberalismo, que atribui direitos defensivos ao indivíduo na esfera privada.

Scott Mainwaring et al (2001) deu um passo importante na ampliação dos critérios explícitos para codificação e agregação de regimes políticos ao sugerir a democracia de uma forma mais complexa, introduzindo não apenas critérios subjetivos de julgamento, mas também uma classificação tricotômica dos regimes políticos que os dividia em: democráticos, semidemocráticos e autoritários.

Preocupando-se em captar melhor importantes variações entre os regimes, a classificação de Mainwaring et al (2001) incluiu no conceito de democracia propriedades que seriam essenciais ao método democrático, quais sejam: a) eleições livres e limpas para escolha do chefe do executivo e dos membros do legislativo; b) sufrágio próximo do universal para a população adulta; c) proteção a direitos políticos e civis dos cidadãos e d) governo com genuína capacidade de governar, o que se operacionalizaria através do controle civil sobre os militares.

Na classificação de Mainwaring et al (2001) os países não seriam necessariamente democráticos ou autoritários (classificação dicotômica), existindo a possibilidade de alguns países se encontrarem numa “zona cinzenta”<sup>2</sup>, guardando elementos de ambas as classificações. São os chamados países semidemocráticos que, apesar de passarem pelo “crivo eleitoral”, ou seja, pelos critérios schumpeterianos, convivem com um comprometimento

---

<sup>2</sup> A exemplo do “primeiro governo de Perón na Argentina (1946-51), o governo do MNR na Bolívia, depois da revolução (1952-64), o período da Frente Nacional na Colômbia (1958-74), e os governos de Arévalo e Arbenz na Guatemala (1945-54)” (MAINWARING et al ,2001, p. 680).

generalizado dos direitos civis de boa parte da população, que não apenas deixam de ser garantidos pelas instituições estatais como muitas vezes são maculados por elas. Comumente, também se verifica que esses países possuem militares com fortes prerrogativas, onde muitas vezes não estão sujeitos a um controle civil.

A suposição chave de que em democracias de alta qualidade os cidadãos possuem meios para exercer controle sobre seus representantes e as instituições pelas quais são responsáveis (BERGMAN et al 2009) é confirmada quando se leva em conta as deficiências dos países semidemocráticos, onde a democracia não consegue avançar porque as falhas no Estado de direito não permitem. Os próprios cidadãos, nesses países, reivindicam políticas anticrimes mais duras, ainda que estas estejam em desacordo com valores democráticos. Isso representa um perigo à própria democracia, pois “embora não haja nenhum desafio direto às eleições livres, a democracia pode estar em risco quando os cidadãos consentem na anulação dos direitos básicos” (BERGMAN et al, 2009, p. 9).

### **1.3. Democracia, Direitos Humanos e Instituições**

O conjunto de requisitos procedimentais que assinala uma definição política de democracia acompanha um repertório de direitos e liberdades civis clássicos que, sem os quais, não poderiam existir factualmente. “Na realidade, os próprios direitos políticos são uma extensão, jurídica e histórica, dos direitos civis” (O’DONNELL, 1999, p. 21). Segundo Couto (2005) “sem que direitos civis básicos sejam resguardados de vontades majoritárias (do povo e/ou dos seus representantes eleitos) e, por conseguinte, assegurado ao conjunto dos cidadãos, é duvidoso que seja garantia a própria disputa eleitoral” (COUTO, 2005, p. 98).

Um sistema legal que decreta e respalde direitos e liberdades associados a um regime democrático é, pois, consequência lógica da sua própria definição. “Na medida em que um sistema legal sustenta a aposta democrática, bem como um regime baseado em eleições competitivas e algumas liberdades simultâneas, esse sistema jurídico e o Estado do qual faz parte são democráticos” (O’DONNELL, 1999, p. 21).

Mas não faz sentido a existência puramente nominal de direitos sem instituições estatais que os garantam e representem. É a própria manifestação da dimensão horizontal do Estado, em que a efetividade “[...] não é apenas uma questão de legislação, mas também de toda uma vasta e complexa rede de instituições estatais que atuam no sentido de assegurar a efetividade do sistema” (O’DONNELL, 1999, p. 22).

É de se ressaltar, nesse contexto, que a percepção acerca das deficiências das instituições responsáveis pela segurança pública afeta a forma como o cidadão, sobretudo aquele que não tem a seu dispor meios privados para se defender do crime, adere a valores antidemocráticos. Sobre isso:

As demandas dos cidadãos por políticas anticrime mais duras podem estar em desacordo com os valores democráticos. Houve muitos pedidos para trazer de volta leis duras e ordenar governos, mesmo à custa de direitos civis e políticos, em um contexto de redemocratização regional. Embora não tenha havido nenhum desafio direto às eleições livres, a democracia pode estar em risco quando os cidadãos consentem na anulação dos direitos básicos. (BERGMAN et al, 2009, p.9).

Por consequência lógica, a sensação de insegurança afeta também a confiança que se deposita no desempenho institucional. Como o Estado é a chave para o desenvolvimento de instituições baseadas no Estado de direito, do ponto de vista substancial, pode custar caro à democracia as múltiplas deficiências do sistema de justiça criminal, o que, sem dúvidas, é um debate extenso, já que “a confiança institucional é considerada um dos principais indicadores de legitimidade, mas, sobre ela também não há consenso acerca do possível papel positivo para o melhor funcionamento das instituições” (SILVA e BEATO; 2013, p. 119).

Mas qual o elo de ligação entre democracia e desempenho institucional?

A conexão entre democracia e desempenho institucional é evidenciada por Ribeiro (2013), ao afirmar que a democracia sob o ponto de vista substancial

estaria intimamente relacionado a forma como as instituições públicas funcionam— se respeitando as regras estabelecidas como balizas para garantia dos direitos civis, políticos e sociais; e, ainda, do ponto de vista da forma como os indivíduos percebem o funcionamento dos respectivos procedimentos e das substâncias da democracia (RIBEIRO, 2013, p. 193).

Nesse sentido, disfunções no sistema de justiça criminal, enquanto entidade responsável pela garantia da segurança pública, encarregada de fazer cumprir a lei de forma constitucional “têm o potencial de repercutir para minar a “qualidade” das novas democracias e até mesmo comprometer sua legitimidade” (BERGMAN et al, 2009, p.14). Essa é uma ideia que assim pode se resumir: Para que a democracia tenha a prosperidade como subproduto é preciso que seja antes levada a sério como forma de governo (ELSTER, 1994, p. 41)

### **1.3.1. Escolha Racional e Violência como Problema de Ação coletiva**

A Teoria de como os grupos sociais existem e se movem no sentido de promover os interesses dos seus membros remete a filósofos antigos, como Aristóteles:

Os homens cumprem sua jornada unidos tendo em vista uma vantagem particular e como meio de prover alguma coisa particular necessária aos propósitos da vida; de maneira semelhante, a associação política parece ter-se constituído originalmente, e continuado a existir, pelas vantagens gerais que traz. (ARISTÓTELES, apud OLSON, 2015, p. 18).

Admitir que “quando defrontadas com vários cursos de ação, as pessoas fazem o que acreditam que levará ao melhor resultado global” (ELSTER, p.38) é uma ideia instrumental, que resume a teoria da escolha racional no resultado das ações, mas não leva em conta que muitas vezes a tomada de decisões orienta as pessoas a maximizarem a sua utilidade individual em detrimento do coletivo.

Sob esse ponto de vista, segundo Olson (2015): “[...] a costumeira visão de que os grupos de indivíduos com interesses comuns tendem a promover esses interesses parece ter pouco mérito, se é que tem algum” (OLSON, 2015, p. 15). Para ele, os indivíduos precisam de incentivos ou coerções para que se movam no sentido de promover os interesses grupais ou comuns e não apenas ajam no próprio interesse. Apesar dessa presunção ser um tanto parcimoniosa, que considera que todo comportamento é egoístico, é de se admitir que a ideia do auto interesse é menos refutada que a do altruísmo.

Já Ostrom (2000) destrincha essas ideias, sugerindo que os atores envolvidos em uma rede de interdependência que se veem afetados coletivamente em quase tudo o que fazem, tendem a ter um maior comprometimento em trabalhar juntos, adotando uma estratégia coordenada

para obter melhores benefícios públicos. A autora também adverte para a necessidade de que existam regras e que estas sejam supervisionadas e, se preciso, sancionadas de forma graduada, para que os indivíduos não sejam tentados a escolher estratégias individuais em detrimento dos benefícios coletivos. No que se refere a estes quesitos, para Ostrom (2000):

Se infrações ocasionais de uma regra, por um dado indivíduo, não são descobertas por várias vezes, há que se questionar a eficácia do sistema de supervisão para desestimular outros de cometer infrações similares, pois a medida que as infrações não são descobertas e são mais freqüentes, é maior a probabilidade de que outros indivíduos aumentem o número de vezes que não cumprem as regras. (OSTROM, 2000, p.296).

Segundo essa lógica, a adoção de estratégias contingentes também aumentaria a possibilidade de supervisão e, por consequência, de manutenção de padrões duradouros de comportamento e de cumprimento de regras.

A violência e criminalidade, enquanto problemas de ação coletiva inserem-se nesse contexto. Em geral, o crime, enquanto atividade economicamente importante, desafia sistemas políticos a diversificarem as medidas interventivas por eles adotadas, faz aumentar as reivindicações públicas por segurança e enfraquecem a avaliação de como o governo é sensível às demandas do eleitorado e eficiente na gestão da coisa pública.

As teorias sobre a criminalidade serão dentro do possível e necessário para os fins deste estudo, citadas e pormenorizadas no próximo capítulo. O que importa agora é não perder de vista os inegáveis resultados sociais que o crime produz e seus consequentes prejuízos coletivos. Notadamente, essa é uma discussão que perpassa uma análise puramente normativa, sociológica ou antropológica. A violência não é produto apenas da racionalidade (ou falta dela) de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos. Essa análise deve levar em conta “[...] a inter-relação entre o Judiciário e as instituições a ele associadas no combate ao crime, tais como polícias, procuradores, instituições penais, e defensorias públicas” (TAYLOR, 2008, p.3) que atuam como instrumentos de coerção, freando ações individuais em pró do interesse coletivo.

Já dizia Putnam (2000) que a superação dos dilemas de ação coletiva depende do contexto social em que determinado jogo é jogado. A cooperação

voluntária e, conseqüentemente, a maior adesão às regras, é mais fácil de acontecer quando a comunidade possui um bom estoque de capital social, assim entendido “como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade” (PUTNAM, 2000, p. 177).

A própria origem das instituições sociais remete a forma como elas surgem a partir da interação entre os indivíduos. Se as coerções as quais os indivíduos se deparam são suficientemente maiores com o conjunto de oportunidades disponíveis, há uma tendência a racionalizar o auto interesse, invocando e aderindo às normas sociais.

#### **1.4. Condicionantes de um regime democrático**

Não há consenso sobre como se medir a democracia. As diferenças teóricas condizentes com o caráter multidimensional do termo democracia dizem respeito às dimensões necessárias a um regime democrático. Quando a democracia é avaliada sob o ponto de vista dos procedimentos formais e não dos resultados que oferece pressupõem-se que os requisitos dalhsianos estão sendo cumpridos. Mesmo que não haja uma boa gestão política ou uma efetiva garantia dos direitos civis, a democracia poderá ser considerada de qualidade alta (AMORIM, 2015).

No entanto, os estudos mais avançados sobre qualidade democrática (PRZEWROSKI e tal 2003; MAINWARING E PÉREZ LIÑAN, 2008; BARREDA, 2012) postulam uma amplitude maior no que se entende por democracia e põem em evidência aspectos substantivos da teoria democrática, problematizando o que há de inadequado no exercício da democracia nos diferentes países.

Enquanto vários autores defendem a primazia da dimensão eleitoral, ilustrada pela presença de eleições livres, justas e decisivas (Dahl, 1971; Schumpeter, 2013), outros argumentam que regimes políticos democráticos incluem dimensões que se expandem para além dos limites da competição eleitoral (Held, 1987; Lijphart, 1999). (BIZARRO e COPEEDGE, 2017, p.2).

A discussão do tópico anterior enfrentou a tarefa de discutir o que há de problemático, em termos de segurança pública, nas democracias políticas. Só que tal fator, por si só, não é o único ingrediente capaz de comprometer a qualidade democrática segundo a perspectiva teórica.

Do ponto de vista instrumental, é possível estabelecer parâmetros de comparação entre países democráticos quando se leva em conta a presença do fio condutor comum, qual seja, o aspecto processual. Do ponto de vista institucional e substantivo essa tarefa é mais complexa por envolver fatores que nem sempre podem ser mensurados mas que, na medida do possível, serão graduados de modo a estabelecer uma escala de países “mais ou menos” democráticos.

Barreda (2012) realiza estudo nesse sentido. Parte do conceito de poliarquia, mas incorpora dois outros aspectos enunciativos para analisar e avaliar a qualidade da democracia na América Latina, quais sejam: Estado de Direito e prestação de contas (accountability). Com o propósito de comprovar a capacidade explicativa das variáveis selecionadas, realiza análises de regressão e consegue obter resposta significativa para três delas.

De uma forma semelhante, e guiado pelo caráter multifacetado do termo, este estudo apresenta alguns dos fatores apontados pela literatura como condicionantes importantes para se aferir acerca da qualidade e estabilidade do regime político. A exposição destes, que se dará de forma sucinta por não ser, propriamente, o foco deste trabalho, irá garantir a solidez das respostas oferecidas pelos modelos empíricos traçados no último capítulo.

#### **1.4.1. Experiência Democrática**

Diversos estudos já se ocuparam em demonstrar o impacto positivo que os “anos de democracia”, ou seja, que o passado democrático, tende a causar na qualidade do regime (ALTMAN Y PÉREZ-LIÑÁN, 2002; MAINWARING Y PÉREZ-LIÑÁN, 2008; BARREDA, 2012).

A visão da literatura nesse sentido parte do “*path dependence*” para testar a ideia de que a probabilidade que a democracia perdure é maior em um país onde já há tradição democrática, pois os custos de reversão são muito elevados (muito embora muitos países latino-americanos romperam radicalmente com seus regimes políticos passados no período pós-1974).

Segundo Mainwaring y Pérez-Liñán (2008), “na América Latina, mais do que os argumentos voluntaristas implicam, os legados do passado

condicionaram as possibilidades de se construir uma democracia de alta qualidade no presente” (MAINWARING Y PÉREZ-LIÑÁN, 2008, p. 19). Barreda (2012) também testa empiricamente a variável experiência democrática e conclui ser esta a com maior incidência na qualidade democrática.

Os argumentos voluntaristas em desfavor dessa ideia (DI PALMA, 2000) afirmam que o passado não condiciona as probabilidades de democratização no presente. Argumentos baseados em heranças do regime (INGLEHART, 1997; PUTNAM, 2000) também recorrem a outro tipo de variável para explicar a qualidade democrática.

#### **1.4.2. Corrupção**

O princípio da igualdade política, historicamente brotado pelos gregos, e inerente ao ideal democrático, é duramente fraudado, sobretudo nas novas democracias, em virtude do abuso do poder político que confere benefícios desproporcionais entre pessoas, em tese, com igualdade de direitos.

A noção de um “bom governo”, que geralmente se converte em discussões sobre governança, “[...] especificamente entendida como a efetiva e eficaz aplicação dos recursos públicos e condução do governo” (BIZARRO e COPEGE, 2017, p.30) tem como uma de suas antíteses a corrupção, que distorce a dimensão republicana da democracia e o grau de confiança que os cidadãos depositam nas instituições políticas e compromete princípios fundamentais da governança democrática, como igualdade e abertura no sistema político.

A relação entre democracia e corrupção já foi explorada em diversos estudos (DOIG E THEOBALD, 2000; JOHNSTON, 2005; LAMBSDORFF, 2005).

Segundo Grassi et al (2017):

A democracia reduz a corrupção facilitando a descoberta de práticas corruptas e a punição de funcionários desonestos: a oposição se esforça para descobrir atos corruptos por parte dos governantes e os eleitores não vão reeleger os políticos que buscam interesses privados em vez de interesses gerais (GRASSI et al, 2017, p.27).

Altos índices de corrupção, portanto, é indício de que existe um esvaziamento dos mecanismos de responsabilização (*accountability*) em um país. A *accountability* horizontal, ou seja, a atuação repressora das instituições

de controle, não está operando, o que diminui a percepção da população acerca da própria existência das práticas corruptas e dificulta o exercício da *accountability* vertical, realizado através do voto eleitoral, ou voto de confiança que o eleitor deposita em um determinado candidato.

Essa é uma discussão que, de longe, não para por aí. O papel dos fatores responsáveis pelo enraizamento da corrupção, o grau de cultura política e a forma como os eleitores veem e se comportam nas urnas diante de práticas corruptas são temas que compõem o amplo espectro do que se tem abordado nesse sentido. Mas o objetivo aqui cinge-se a explorar o porquê da corrupção ser apontada literariamente como fator preditivo da qualidade democrática e não, propriamente, a demonstrar como isso ocorre ou quais as suas consequências.

### **1.4.3. Desenvolvimento Econômico**

Parte da literatura que trata dos fatores determinantes para explicar a variação dos regimes políticos inclui como pressuposto do sucesso da democracia o desenvolvimento econômico de um país.

A teoria da modernização, de Lipset (1967), é o ponto de partida dessa linha de pensamento. O autor testa empiricamente a hipótese de que quanto maior o grau de modernização presente em uma sociedade, maior seria o grau de democracia e chega à conclusão de que “quanto mais próspera for a nação, tantas maiores são as probabilidades de que ela sustenha a democracia” (LIPSET, 1957, p. 49). Lipset não ignora o papel das instituições políticas, mas supõe que “a política não possui autonomia; o que se passa nesta esfera seria o reflexo do amplo processo de transformação da estrutura social” (DAHL, 2015, p.14) que seria alavancado justamente pelo avanço da modernização.

Przeworski et al (1997) testa empiricamente se o desenvolvimento econômico afeta as chances da democracia e ratifica a hipótese de Lipset, afirmando que “tendo sido estabelecida num país rico, a democracia tem maior probabilidade de perdurar” (PRZEWORSKI et al, 1997, p.129). Portanto, as democracias estão mais propensas a sobreviver sob níveis mais altos de desenvolvimento. Não nega, também, o papel das instituições, mas credita o segredo da durabilidade democrática ao sucesso econômico (PRZEWORSKI et al, 1997).

O'Donnell (1973) refutou a ideia de que desenvolvimento econômico causa democracia com base no caso da ditadura militar Argentina em 1966. Segundo ele, fatores antecedentes-chaves, como a estagnação econômica e o aumento de demandas populares, levaram os militares a derrubar o governo democrático e propor planos de recuperação econômica. No entanto, segundo Landman (2003), pesquisas subsequentes testaram essa teoria em outros países da América Latina e concluíram que “países com experiências de autoritarismo semelhantes não compartilhavam os mesmos fatores antecedentes” (LANDMAN, 2003, p. 47). Na Venezuela e na Colômbia, por exemplo, que viveram situações de estagnação econômica, não passaram por ditaduras militares. Já no Brasil, o processo de estagnação econômica já havia se iniciado muito antes do governo militar de 1964.

### **1.5. A Teoria: Resumos e Qualificações**

Após revisar os argumentos a favor ou contra as variáveis citadas, é de se perceber que há muito espaço para se estudar o tema democracia.

Enquanto a democracia política atribui a legitimidade do regime democrático a presença dos fatores dalhsianos e da garantia das liberdades clássicas, este estudo dá um passo adiante, no sentido de esclarecer de uma forma mais rigorosa do ponto de vista científico, sobretudo no que se refere as novas democracias, o sentido da associação entre qualidade democrática e salvaguarda da segurança pessoal.

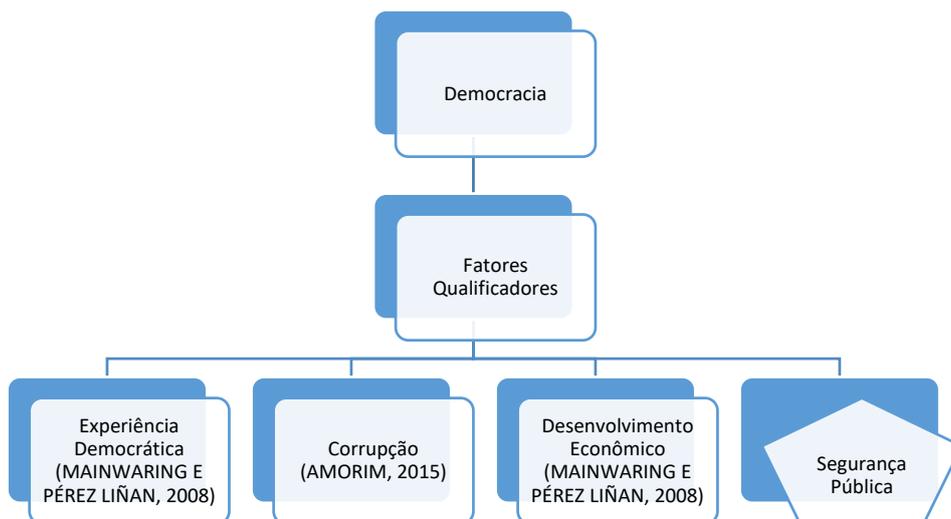
A existência de altos índices de homicídios, sobretudo na América Latina, e em sentido contrário daqueles encontrados nas democracias consolidadas, é capaz de colocar em risco a continuidade ou a estabilidade do regime?

Antes de tentar responder a esta pergunta, porém, é preciso entender as raízes do crime e as razões do porque este fenômeno representar, de início no plano teórico, um risco aos ideais democráticos.

A figura a seguir sintetiza e ilustra o que foi exposto, acrescentando o ingrediente principal para testar a hipótese desta pesquisa. É de se ressaltar que a abrangência do tema não permite que se inclua todos os fatores levantados

pela literatura como predispostos da qualidade do regime. Seria pretencioso demais tamanho empenho, principalmente considerando o fato de que o objetivo deste trabalho não é investigar tais fatores, mas sim, testar um em específico: segurança pública.

**Figura 1** Fatores que influenciam a qualidade democrática



**Fonte:** Elaboração própria.

## 2 SEGURANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO INSTITUCIONAL

### 2.1 Ciência Política e Estudos sobre a criminalidade

A maior parte da ciência política contemporânea tem se ocupado em analisar a visão na qual a democracia pode ser percebida nas instituições formais de competição e participação. No Brasil, por exemplo, “os estudos sobre o sistema político partidário e do Legislativo-Executivo passam a fazer parte do *mainstream* da ciência política brasileira, ou seja, o que se estuda para analisar a Finlândia serviria para analisar o Brasil” (NÓBREGA JÚNIOR, 2010, p. 76). Regras eleitorais, relações entre os poderes e a estrutura do sistema político são temas comuns entre os cientistas políticos.

Sob esse ponto de vista predominantemente procedural, as instituições encarregadas em avaliar o nível de democracia existente entre os países, como a *V-Dem (varieties of democracy)* não levam em consideração as taxas de violência e o conseqüente papel das instituições responsáveis por controlá-las, que acabam figurando como um tema marginal que emerge, sobretudo, na área jurídica ou sociológica.

Mas qual é a natureza da violência? De onde a violência surge? É instintiva? Genética? Ambiental? Essas são questões para as quais a literatura desenvolveu muitas respostas. Naturalmente não é o foco aqui enumerar as diversas teorias preocupadas em desenvolver abordagens que expliquem a violência ou o comportamento criminoso, o que também não significa que se deva ignorá-las.

Os estudos sobre a etiologia do crime desenvolveram-se em basicamente duas direções: naquela das razões individuais que levam o indivíduo a cometer o crime (repousam na personalidade do criminoso) e na dos processos que levam as pessoas a se tornarem criminosas (CERQUEIRA E LOBÃO, 2004).

Após a 2ª Guerra Mundial foram superadas as primeiras reflexões sobre o tema<sup>3</sup>, que colocavam nas patologias individuais ou nas causas biológicas a

---

<sup>3</sup> Teorias baseadas unicamente em características biológicas, psicológicas ou psiquiátricas, que supunham um determinado padrão do criminoso, foram consideradas racistas, após a 2ª Guerra, e gradativamente abandonadas. No entanto, ainda existem teorias que apontam a correlação entre neuropatologias e a prática criminosa (PALLONEY E HENNESSY, 2000).

causa geral para o comportamento criminoso (LOMBROSO, 1968<sup>4</sup>) e o estudo sobre a criminalidade entrou no rol de interesse não apenas dos sociólogos, mas também, dos economistas, “por exemplo, Adam Smith havia observado que crime e demanda por proteção ao crime são motivados ambos pela acumulação da propriedade” (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 235). As abordagens tornaram-se mais amplas e multidisciplinares, englobando variáveis sociais, institucionais e culturais.

De fato, a violência, de uma forma geral, é um fenômeno multifacetado e complexo, necessitando de um entendimento que leve em conta a perspectiva espacial e contextual em que se insere o agente. Segundo Taylor (2008), “o problema se enraíza tanto em condições abrangentes como a globalização e a urbanização, quanto em condições locais, como a desigualdade socioeconômica e o fraco desempenho de muitas instituições” (TAYLOR, 2008, p. 3).

Os trabalhos de Gary Becker (1994) e Isaac Ehrlich (1973) inspiraram diversos estudos que enveredaram no sentido de trabalhar empiricamente os dados relacionados a multiplicidade causal do crime. “Becker foi o primeiro autor a apresentar um modelo teórico a partir do qual é possível derivar condições ótimas de escolha das variáveis sob controle do poder público para minimizar as perdas sociais com a criminalidade” (RESENDE e ANDRADE, 2011, p. 175). Ehrlich, por sua vez, sugeriu que “os crimes de assalto seriam eliminados caso dobrasse a população prisional” (VIAPIANA, 2006, p. 126).

Tais ideias, baseadas na teoria da criminalidade sob uma abordagem econômica, sugerem que “o indivíduo decide sua participação em atividades criminosas a partir da avaliação racional entre ganhos e perdas esperadas advindos das atividades ilícitas vis-à-vis o ganho alternativo no mercado legal” (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 258).

Nas palavras de Becker (1974):

uma pessoa comete uma ofensa se a utilidade esperada para ele exceder a utilidade que poderia obter usando seu tempo e outros recursos em outras atividades. Algumas pessoas se tornam "criminosas", portanto, não porque sua motivação básica difere da de

---

<sup>4</sup> Para Lombroso (1968), “a formação óssea do crânio e o formato das orelhas, entre outras características, constituiriam indicadores da patologia criminosa” (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 237).

outras pessoas, mas porque seus benefícios e custos diferem. (BECKER, 1974, p. 9).

Assume-se, portanto, que os indivíduos fazem escolhas com base nas oportunidades apresentadas pelas características sociais imediatas e pela possibilidade efetiva de uma sanção estatal. Assim, “a tomada de decisão não pode ser compreendida sem a observação do contexto social e institucional” (OLIVEIRA, 2007, p. 40) e o “comportamento guiado por normas é apoiado pela própria ameaça de sanções sociais que torna racional obedecer às normas” (ELSTER, 1994, p. 143).

Considerando as pesquisas que se seguiram embasadas na abordagem da escolha racional (LOCHNER, 1993; BLOCK E HEINECKE, 1975 E LEUNG, 1995), CERQUEIRA E LOBÃO, 2004) estabeleceram algumas variáveis que estariam condicionando o potencial comportamento delinquente:

Salários; renda familiar *per capita*; desigualdade da renda; acesso a programas de bem-estar social; eficiência da polícia; adensamento populacional; magnitude das punições; inércia criminal; aprendizado social; e educação. (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 237)

Tais fatores correlatos ao crime estariam girando em torno de dois vetores, sendo um de natureza socioeconômica e outro de natureza institucional: “os fatores positivos (que levariam o indivíduo a escolher o mercado legal) como o salário, a dotação de recursos do indivíduo; e dos fatores negativos, que desestimularia a prática criminosa, tais como a eficiência do aparelho policial e a punição” (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 237).

Resende e Andrade (2011), por sua vez, além de considerarem à desigualdade de renda (fator positivo) um determinante direto da criminalidade, acrescentam a análise a variável “quantidade de pessoas por m<sup>2</sup>” e afirmam que “a densidade populacional reduz as chances de o indivíduo ser pego, oferece um maior número de potenciais vítimas e diminui os custos de informação sobre as oportunidades de crimes” (RESENDE e ANDRADE, 2011, p. 176).

Lima et al (2012) afirma que “altas taxas de violência estão associadas a elevadas taxas de impunidade, o que rebate na baixa confiança nas leis e nas instituições” (LIMA et al., 2012, p. 125). Azevedo (2006) alerta que a falência da capacidade de resposta do sistema penal tem levado ao protesto por um

endurecimento das punições no sentido de que “já que o remédio não funciona, vamos aumentar a dose” (AZEVEDO, 2006, p. 40). Mesmo assim, o autor critica a expansão punitiva, propondo que a prevenção é melhor do que a punição, de modo que a adoção de mecanismos que diminuam as oportunidades para o delito é mais eficaz do que o enfrentamento direto do crime.

No mesmo sentido, Beato Filho (2003) sugere medidas interventivas para o controle do fenômeno fluindo principalmente em três dimensões: a) supressão, através de medidas próprias das instituições coercitivas formais; b) intervenção social, por meio de mecanismos pacificadores criados no seio social, e c) produção de oportunidades sociais, especialmente de educação e emprego.

Nesse contexto, as incursões que se baseiam unicamente em fatores socioeconômicos para explicar o crime e o comportamento criminoso ignorariam o fato de que:

acreditar que o problema da violência é derivado exclusivamente da dinâmica excludente da economia capitalista, e que nada pode ser feito até que uma nova forma de organização da produção e distribuição de riquezas seja constituída, só contribui para a aceitação passiva das políticas de Estado social mínimo e Estado penal máximo. (AZEVEDO, 2006, p. 39)

Do mesmo modo, creditar exclusivamente às instituições do sistema de justiça criminal a responsabilidade por uma resposta à criminalidade tende a marginalizar a interação entre esses fatores com os interstícios do tecido social que também reinventam caminhos e mecanismos alternativos de pacificação social de forma paralela ao aparelho formal.

Seja por meio da atuação de associações comunitárias, igrejas, empresas ou ong's, ou ainda pela criação de conselhos comunitários com a participação direta dos cidadãos e lideranças comunitárias, as redes sociais vão se formando e alimentando novas práticas de gestão da conflitualidade social, menos pautadas pela punição, mais abertas ao reconhecimento das diferenças e à construção de novas formas de convivência, pautadas pela reciprocidade (AZEVEDO, 2006, p. 40).

Elaborar um modelo exaustivo que abarcasse os fatores criminogênicos e averiguasse como o Estado está intervindo, direta ou indiretamente, é uma proposta por demais pretensiosa que não se pretende concretizar neste tópico e nem mesmo neste estudo. O que importa, neste momento, é destacar que muitos modelos empíricos centralizam suas atenções em algumas poucas variáveis que

podem não contribuir decisivamente na explicação da dinâmica criminal da região que se pretende interferir.

Nesse contexto, os fatores dissuasórios do comportamento criminoso representam aquilo que mais é avaliado criticamente quando se pretende analisar como tem se conformado a segurança pública de um país. Tais fatores, “imposto pelas instituições pertencentes ao fluxo de justiça criminal, que se inicia pela polícia, passando pela justiça e terminando nos sistemas punitivos, que indicariam as probabilidades de aprisionamento e a magnitude das punições” (CERQUEIRA e LOBÃO, 2004, p. 259-260) e, portanto, permitiriam medir a qualidade da segurança pública de um país.

## **2.2 Segurança Pública e Instituições**

### **2.2.1. Segurança**

Nas ciências sociais o termo “segurança” é controverso. As matrizes dessa controvérsia geralmente se centram no papel que o Estado deve desempenhar para sua realização. A depender da cultura, do local e do tempo existe uma valoração diferente atribuída à noção de “segurança”:

Afirmar a primazia da segurança é como afirmar a primazia da água, comida ou ar. Uma certa quantidade mínima de cada é necessária para sustentar a vida, mas isso não significa que o valor de um copo de água seja o mesmo para uma pessoa enalhada em um deserto e uma pessoa se afogando em um lago. (BALDWIN, 1997, p.19)

Infere-se, pois, que o valor de algo depende de quanto dele se tem. Após a Guerra Fria, por exemplo, as ameaças abandonaram o caráter exclusivamente militar e a concepção acerca da segurança aumentou, englobando questões da esfera privada, como a proteção aos direitos civis, e pública, como a proteção de direitos coletivos e difusos.

Nesse contexto, as propostas que circundam o termo “segurança” geralmente são reforçadas através de argumentos normativos e um conjunto de valores e direitos que universalmente deveriam ser protegidos.

Segundo Baldwin (1997), uma boa maneira de determinar o valor da segurança é perguntar como seria a vida sem isso. Para Thomas Hobbes, o mundo seria uma guerra de todos contra todos se os indivíduos não estabelecessem entre si um pacto civil: renuncia-se a liberdade em pró da vida.

Essa abordagem, chamada “abordagem do valor primordial”, “implica que a segurança supera outros valores para todos os atores em todas as situações” (BALDWIN, 1997, p.19).

A falácia desse juízo de valor é que a própria segurança é um pressuposto para que se desfrute de outros direitos, dentre os quais, o da liberdade. Desse modo, mesmo que o Estado tradicionalmente assuma a função de proteger seus cidadãos, isso não significa uma submissão tão rígida tal qual propunha Hobbes. Na verdade, a liberdade e a segurança são termos muito mais correlacionados do que antagônicos. Amostra disso é que no art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, constam juntos: “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.” (UN General Assembly, art.3, 1948).

A etiologia da palavra segurança remete à noção de “afastamento do perigo” (ANDRADE, 2017, p. 45). Quando adicionada à palavra “pública”, tem-se um significado ainda mais peculiar, orientado “[...] para a ideia de ausência de risco correspondente ao interesse da sociedade, tomada esta não como a soma das individualidades, mas como um corpo, qual seja, a coletividade” (FILCORE, 2012, p. 12).

A segurança pública é um dos aspectos determinantes da garantia de um efetivo Estado de Direito de qualquer sociedade e uma função fundamental do Estado, operando-se através de uma rede de instituições que se inicia na polícia, órgão detentor do uso legítimo da força (no sentido weberiano), perpassa o judiciário, órgão detentor do monopólio da jurisdição (poder punitivo estatal) e termina no sistema penitenciário ou correcional, responsável pela execução da sanção estatal.

O intuito deste trabalho não é focar no papel dessas instituições diante do desafio da criminalidade. No entanto, é preciso discutir brevemente suas respectivas metas e a importância que seus desempenhos gera na cadeia do crime, para que se possa entender a importância do vetor institucional no controle da criminalidade e, segundo se propõe nesta pesquisa, na própria consolidação democrática.

### **2.2.2. Polícia**

A polícia é um dos braços armados do Estado e, enquanto órgão político, também é responsável pela manutenção do Estado de Direito de uma nação.

Considerando que os poderes da polícia são projetados para proteger primariamente as garantias fundamentais das pessoas, seja através da investigação de infrações criminosas, seja por meio de práticas ostensivas, deve-se ponderar que muitos países democratizados, sobretudo latino-americanos, remanescem com polícias herdadas de regimes autoritários, cujo legado militar ainda é muito preponderante, estando muito mais engajadas no “combate” do que no “controle” criminal e perpetrando sérias violações de direitos humanos contra os civis que deveriam proteger. Ou seja: “muitos agentes da lei que têm de lidar com crimes comuns são os mesmos que antes eram designados para combater a subversão e estão acostumados a cumprir suas funções com as táticas e métodos impostos nos tempos da ditadura” (MÉNDEZ, 2000, p.36).

De fato, apesar da democratização política de muitos países, sobretudo latino-americanos, ter operado uma mudança positiva na relação entre polícia e sociedade, é de se destacar que a qualidade da violência estatal mudou, perdendo sua conotação política, mas não simplesmente deixou de existir. As vítimas agora são os próprios civis, geralmente pertencentes a classes menos abastadas da população, cuja maioria dos cidadãos não simpatiza e não se solidariza.

Esse quadro acaba gerando o que Lima (1995) vai chamar de “combinação de princípios constitucionais igualitários e sistema hierarquizado de julgamento” (LIMA, 1995, p. 3) que atribui diferentes graus de cidadania a diferentes tipos de indivíduos. Essa estrutura hierárquica distorce os princípios de aplicação universal da lei e debilita a imagem e a confiança que se tem na polícia.

Na América Latina, onde se verificam os maiores índices de violência, apenas no Chile e no Uruguai, que são os países com os menores índices de violência homicida da região, bem como no Equador, a maioria das pessoas detém alguma ou muita confiança na polícia. Nos demais países a maioria credita pouca ou nenhuma confiança.

**Tabela 1 Índice de Pouca/Nenhuma Confiança na polícia nos países Latino Americanos (2016)**

Países	Índices – Pouca ou Nenhuma Confiança
Argentina	67,2%
Bolívia	76,1%
Brasil	60%
<b>Chile</b>	<b>36,2%</b>
Colômbia	58,6%
Costa Rica	60,8%
<b>Equador</b>	<b>37,2%</b>
El Salvador	67,4%
Guatemala	75%
Honduras	69,1%
México	53,2%
Nicarágua	64,3%
Panamá	53,4%
Paraguai	66,7%
Peru	67%
<b>Uruguai</b>	<b>38%</b>
Venezuela	84%

**Elaboração própria. Fonte dos dados:** *Latinobatômetro* (2016).

Esta é uma evidência que notadamente nos indica que o comprometimento da segurança cidadã na América Latina repercute diretamente na forma como o público olha para as instituições do Estado. A violência, enquanto sinal de fraqueza da capacidade estatal de manter a ordem, faz com que “mesmo aqueles que justificam a ilegalidade da polícia não necessariamente se sintam mais bem protegidos por ela” (MÉNDEZ, 2000, p. 37).

Segundo Zaverucha (2004) “a correlação entre performance policial e vitalidade democrática torna-se óbvia [...]” (ZAVERUCHA, 2004, p. 23). Por consequência lógica, a fragilidade dos padrões de confiança depositados na polícia, enquanto instituição que funciona como elo de ligação entre o público e o poder judicial, abala a própria democracia. “Viver com tortura rotineira e

homicídio é inconsistente com democracias: mostra uma abdicação clara da autoridade democrática, abala a reputação dos funcionários democraticamente eleitos e mina a confiança do público nas instituições democráticas” (MÉNDEZ, 2000, p. 34-35).

Nesse contexto, é preciso repensar a estrutura e a forma como tem se operacionalizado a maioria das polícias latino-americanas. O pressuposto inerente a qualquer democracia, de que ninguém está acima da lei, deve revigorar na vida dos cidadãos para que malfeitores, sejam eles criminosos ou policiais, sejam perseguidos vigorosamente e conduzidos a julgamento através de investigações sérias. Recuperar a confiança na eficiência da lei é um ponto fundamental para o fortalecimento das relações entre instituições democráticas e cidadãos. A polícia, enquanto elo de ligação entre estes e o poder judiciário deve, portanto, representar um órgão responsivo e comprometido com os ditames legais.

### **2.2.3. Poder Judiciário**

A justiça pública, ou seja, o poder judiciário, exerce provavelmente o mais fundamental dos papéis no ciclo de justiça criminal. Segundo Taylor (2008) “o diagnóstico geral que se pode fazer dos sistemas judiciais na América Latina é de que a impunidade – o fato de uma parcela muito restrita dos atos criminais serem investigados e punidos – é o principal problema atual” (TAYLOR, 2008, p. 18). Estudo recente intitulado “*Global Impunity Index*” (2017)<sup>5</sup> demonstrou que altas taxas de impunidade, assim entendida como fenômeno que caminha em três dimensões: segurança, justiça e direitos humanos, podem levar à desigualdade jurídica, déficits no estado de direito, aumento de violações aos direitos humanos e até mesmo dificuldades de atração de investimento estrangeiro.

A força do argumento, portanto, é evidente: a efetiva submissão a julgamento e prisão dos infratores da lei é fator determinante na garantia da segurança pública. Isso, no entanto, pressupõe o direito a um judiciário capaz de investigar e julgar as infrações criminais em tempo hábil, de forma imparcial e independente e com a devida observância das garantias legais dos acusados,

---

<sup>5</sup> [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017\\_eng.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_eng.pdf) <Acesso em jun. 2018>

conforme está articulado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 10).

#### **2.2.4. Sistema Penitenciário**

O uso de violência ilegal estatal não está somente restrito a violência policial propriamente dita. A omissão também é uma forma clara de violação de direitos. A esse respeito, é de se destacar, que “em muitas partes do mundo as prisões estão longe de fazer parte das prioridades orçamentárias” (MÉNDEZ, 2000, p.35). Na América Latina, com exceção do México, todas as prisões comportam presos além de suas capacidades. Em outras partes do mundo, como na Holanda, foram fechadas cerca de 19 prisões entre 2013 e 2015 e outras cinco ficaram desertas, no final de 2016, por falta de presos<sup>6</sup>.

Notadamente, esse é um quadro que não pode ser interpretado sem levar em conta o resultado de outras instituições. No México, por exemplo, a controlada taxa de ocupação das prisões (cerca de 96.6%, segundo o *World Prison Brief*) pode ser resultado de altíssima taxa de impunidade (69,21%, segundo o *Global Impunity Index*) que demonstra o mau funcionamento do judiciário nacional e, conseqüentemente, a dificuldade em efetivamente punir os criminosos.

O uso excessivo de prisões, em boa parte do mundo, reforça a obrigação de se responder apropriadamente às necessidades de reintegração social dos infratores, mas também denota algumas áreas-chave de preocupação, nas quais se incluem: superlotação, más condições estruturais, falta de mecanismos de monitoramento. Nesse contexto, sistemas correcionais considerados eficientes são aqueles que efetivamente reduzem o comportamento criminoso, seja na prevenção, por meio de políticas de ressocialização, ou na repressão, por meio da execução penal de forma jurídica e factualmente segura.

### **2.3. Respostas institucionais ao crime**

A emergência dos desafios à violência traz a tona o fosso existente entre o país legal e o país real. Diante da multiplicidade causal do fenômeno criminoso

---

<sup>6</sup> <https://super.abril.com.br/sociedade/por-falta-de-presos-holanda-fecha-24-prisoas/>

é necessário engrenar políticas específicas na área e buscar continuamente o melhoramento da qualidade das instituições responsáveis por concretizá-las.

O recorte pretendido neste ponto da pesquisa diz respeito a avaliar a qualidade das instituições estatais garantidoras da ordem e segurança pública dos países comparados e não, propriamente, a descrever ou avaliar o impacto de políticas específicas. Notadamente tais instituições, enquanto precursoras das políticas públicas, não têm agido sozinhas em seus objetivos, sobretudo devido ao recrudescimento do paradigma punitivo e à ascensão de ações de participação cidadã, mas esse é um tema que também não cabe um desenvolvimento mais complexo para os fins desta pesquisa que se preocupa com os resultados que estão sendo produzidos pelas instituições formais de controle e não como tem se dado a interação (por sinal, muito importante) entre estas e as instituições informais.

O principal problema do sistema de justiça criminal, em especial na América Latina, é a impunidade (Taylor, 2008). As vítimas de crimes dificilmente se agregaram e promovem mobilizações em pró de reformas no sistema. A própria falta de credibilidade no Estado (e suas instituições) acaba por retroalimentar esse ciclo que não se esgota em uma só instituição. Pelo contrário. Segundo Taylor (2008) “toda reforma bem planejada precisa levar em conta a questão da cadeia de instituições envolvidas no processo criminal: polícias, procuradores, juízes e a administração presidiária” (TAYLOR, 2008, p. 17). A forma como elas interagem, no sistema penal, precisa considerar conjuntamente seus respectivos desenhos institucionais. É preciso questionar:

Os crimes cometidos estão sendo reportados à polícia? Suspeitos são identificados, presos, e trazidos para o Judiciário? Que acontece com aqueles – tanto vítimas quanto suspeitos delinquentes – que são levados para os tribunais? Os resultados desta interação são satisfatórios? Se não, quais são as causas mais próximas: o viés de juízes, brigas entre instituições burocráticas, a incompetência de polícias ou procuradores, a falta de recursos, ou outro fator? (TAYLOR, 2008, p. 21).

Isto porque, no âmbito do sistema de justiça criminal, é preciso engajamento e provisões conjuntas. Instituições descompassadas tendem a comprometer o ciclo de justiça. Imagine a seguinte situação: Um país onde a atuação repressora e investigativa da polícia é eficaz, existe um grande número

de policiais por 100 mil habitantes, mas o poder judiciário é lento e corrupto. O resultado? Muitos crimes desvendados, poucos criminosos realmente punidos.

Vamos a um caso concreto: México. O país possui uma taxa de 19 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, um sistema investigativo pífio (média de 0,26<sup>7</sup>), a mais alta taxa de impunidade latino-americana e a melhor taxa de ocupação presidiária da América Latina (96,6%). Pode-se perceber que o desempenho de uma instituição diretamente repercute na da outra. A dificuldade da polícia em elucidar os crimes e levar ao conhecimento do judiciário produz a impunidade. A impunidade leva a menos criminosos ocupando o sistema carcerário, daí o “destaque positivo” mexicano.

Evidentemente essa é uma análise carente de um aprofundamento que poderia ser mais revelador. O objetivo de tal explanação, na verdade, foi apenas exemplificar o quanto a falta de coordenação no aparelho do Estado pode repercutir na qualidade da segurança pública, de modo que é útil considerar que o controle do crime envolve vários fatores advindos das entidades de justiça criminal e, em especial, como esses fatores estão sendo utilizados conjuntamente em favor da contenção da violência. A figura 2 sintetiza tal ideia: As instituições de justiça criminal movem-se como engrenagens, cujos trabalhos repercutem diretamente entre si, não se podendo jogar a responsabilidade ou mérito na melhoria da qualidade da segurança pública em uma ou outra isoladamente. Dotar de recursos a polícia investigativa, aprimorar a capacidade processual do judiciário ou melhorar os aspectos estruturais do sistema penitenciário são algumas medidas que podem, em tese, repercutir na qualidade da segurança pública como um todo, mas “as estratégias para confrontar o crime precisam ser amplas e multidimensionais” (TAYLOR, 2008, p.31).

---

<sup>7</sup> Segundo dados do relatório produzido pelo World Project Justice (WJP), o México detém uma nota de 0,26 (em uma escala de 0 a 1) quanto ao seu sistema investigativo.

**Figura 2 Ilustração das engrenagens do sistema de justiça criminal**



**Fonte:** Elaboração própria.

A hipótese defendida nesta pesquisa é a de que nos países onde a insegurança pública se sobressai, de forma reflexa ao desempenho de suas instituições coercitivas, tende-se a haver um comprometimento na qualidade do próprio regime democrático.

O corolário de tal reflexão é que, quando concebida como um aspecto da democracia, a segurança pública deve ser vista muito além da sua disposição normativo-constitucional. A forma como se controla a criminalidade, a diligência empregada em punir todos os segmentos sociais e, obviamente, os efeitos colaterais que a efetiva submissão dos criminosos a lei provocam, devem ser vistos como um ciclo que se retroalimenta e, portanto, precisa ser frequentemente incrementado, no sentido de produzir, no mais alto grau possível, a responsividade inerente ao ideal democrático.

#### **2.4 Insegurança cidadã e democracia: reflexões sobre um paradoxo**

O problema da criminalidade e das respostas institucionais a esta, no contexto da democratização e à luz das exigências de um Estado de direito é que a validade de pressupostos normativos que sustentam a ideia de justiça e de democracia é colocada em xeque. No mínimo, violações recorrentes a direitos básicos indicam uma séria abdicação da autoridade democrática (O'DONNELL, 2000). Se o Estado não for questionado, através de suas instituições, como centro de produção da democracia, a concepção legítima de justiça política

(RAWLS, 2002) é esvaziada, abrindo caminho para problemas de concretização de uma sociedade democrática e consolidação do Estado de direito.

Não se trata apenas de um conjunto de normas direcionadas a garantir direitos, mas sim, a efetividade do sistema como um todo em ordenar as relações sociais. Trata-se, portanto, de um processo sistêmico cuja condução deve se dá de forma coordenada. É, afinal, o manto do Estado de Direito que protege o indivíduo, conferindo universalidade e previsibilidade às relações jurídicas.

A esse respeito, a importância da relação entre democracia e Estado de Direito tem sido evidenciada na contemporaneidade, sobretudo quando se toma por base os países latino-americanos. Zaverucha (2004) apontou que “cabe ao Estado de direito diminuir o fosso jurídico entre o país legal e o país real caso se queira erguer uma sólida democracia” (ZAVERUCHA, 2004, p. 20); Nóbrega Júnior (2015) considerou “democracia e Estado de direito conceitos entrelaçados, onde um depende do outro para se efetivar” (NÓBREGA JÚNIOR, 2015, p. 15); PINHEIRO<sup>8</sup> (2000, p. 11) relaciona a consolidação democrática à qualidade do Estado de Direito. Já O'Donnell (2013, p. 53) argumentou no sentido de que a efetividade do sistema legal depende da coexistência de um regime democrático com um Estado democrático de direito.

Neste sentido, é preciso enaltecer que as próprias liberdades políticas advêm da formulação inicial das liberdades civis. Não faz sentido, portanto, a negação de direitos básicos, como o direito à vida ou o direito de acesso equânime às instituições estatais, em um regime democrático.

Nesse contexto, a teoria política, por meio do seu desenvolvimento contumaz, deve oferecer respostas aos imbrólios trazidos por questões para além dos pressupostos básicos da teoria democrática. Se assim não o fizesse correria o risco de atrofiar e tornar vazia a própria conotação positiva que geralmente se tem de um regime democrático.

A explicação até então proposta enalteceu a importância do papel das instituições estatais detentoras do poder coercitivo no adensamento e proteção dos direitos civis básicos dos cidadãos. O argumento mais óbvio é o fato de que

---

<sup>8</sup> Citado por NÓBREGA JÚNIOR (2015, p. 21).

são elas as responsáveis pela contenção do crime. Por trás disso, no entanto, existe uma ideia ainda maior, baseada nos pressupostos básicos que fazem parte dessas instituições: é que todas estão fundadas no Estado de Direito e, portanto, devem aplicar a lei de forma igual entre todos os cidadãos. Essa igualdade perante a lei é a expectativa inscrita em uma democracia e, como visto no primeiro capítulo, tem sua origem ainda na democracia grega.

No entanto, nas democracias políticas falhas, como as latino-americanas, “[...] há uma longa tradição de ignorar a lei ou, quando ela é acatada, de distorcê-la em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos” (O’DONNELL, 2000, p. 346). O empenho demonstrado por muitas das instituições encarregadas em fazer cumprir a lei varia de acordo com a classe social dos envolvidos. Existe uma clara “negociação da aplicação da lei” e o sistema jurídico que, em tese, deveria ser aplicado de forma equânime, é relativizado quanto aos direitos, em favor de uns, e as obrigações, em desfavor de outros.

Isso, naturalmente, não passa despercebido aos olhos dos cidadãos e a “desatenção com esses fenômenos leva a desprezar alguns problemas e questões de interesse, até mesmo no nível da caracterização tipológica do próprio regime” (O’DONNELL, 2000, p. 349). Isto leva a inferência de que como própria consequência do regime democrático deve existir não apenas um sistema legal garantidor de direitos, mas também, a impossibilidade de que pessoas ou instituições possam estar além ou acima de tal sistema jurídico.

Em síntese, tendo como pressuposto inicial a ideia de Zaverucha (2004) de que “para haver democracia é preciso que existam democratas. Para a existência de democratas é necessário vida, e para que haja vida é preciso segurança pública” (ZAVERUCHA, 2004, p. 19), a incursão principal que se pretende realizar no presente trabalho busca aferir empiricamente a repercussão que a segurança pública representa na qualidade da democracia presente nos países do globo. Ou seja: pretende-se examinar o impacto do crime na democratização.

Essa não é uma tarefa exatamente fácil. Na verdade, o fracasso em progredir significativamente em estudos que envolvam o crime é, em parte,

resultado da escassez de dados. Segundo Taylor (2008) “a carência brutal de dados cria o que é apelidado de “um déficit de diagnóstico”, o que permite que as políticas anticrime sejam construídas na base da ideologia, da improvisação e da imitação de experiências externas” (TAYLOR, 2008, p. 19). Rocha et al (2014), por sua vez, argumenta que “a falta de dados dificulta a implementação de políticas públicas eficazes já que o próprio desenho da política depende do conhecimento sistemático da realidade” (ROCHA et al, 2014, p. 182). Os problemas de carência de dados que foram enfrentados neste estudo serão oportunamente narrados no próximo capítulo metodológico. Por ora, foquemos a atenção na teorização da hipótese traçada.

Como, afinal, a segurança pública tem afetado a democracia?

Se a inclusão de direitos vinculados à aposta democrática deixar de lado o mais básico deles, o direito à vida, como garantir a existência, a longo prazo, de todos os demais?

O início da produção das respostas a essas perguntas se dará nos capítulos posteriores. Evidentemente que este trabalho não encerra, teoricamente ou empiricamente, na longa (e importante) discussão acerca do tema, mas apresenta dados que certamente poderão subsidiar estudos mais específicos, seja acerca da qualidade das instituições estatais, seja acerca dos insumos fundamentais à qualidade do próprio regime democrático.

### **3 MÉTODOS**

Nas últimas décadas os estudos sobre regimes políticos têm experimentado uma mudança significativa. Ao reconhecer que “seria um equívoco sugerir que uma teoria democrática, assentada em aspectos procedimentais, seja suficiente para explicar a complexidade do processo político” (BAQUERO, 2008, p. 381), a atenção dos cientistas políticos tem se dirigido a analisar as características relacionadas à qualidade democrática.

O presente trabalho pretende ampliar a discussão na área através de uma dupla abordagem: teórica e empírica. Por um lado, foi conveniente oferecer alguns eixos interpretativos que permitiram situar o leitor na investigação desenvolvida. Por outro, se apresentará um estudo empírico próprio que objetiva medir a qualidade das democracias através de algumas chaves explicativas que serão adiante descritas.

Por se tratar de uma temática complexa e controvertida é de se esperar que o estudo empírico apresentado não estará isento de limitações que afetam, sobretudo, o núcleo essencial daquilo que se entende por democracia. Isso pode exigir do leitor a adoção consistente de um ponto de vista muito mais exploratório do que qualquer outra coisa, pois apesar de inegável engenharia institucional desenhada para fortalecer a aceção sobre o que é democracia, atribuir um peso excessivo às instituições de controle político pode subestimar os obstáculos existentes para o alcance de uma democracia estável, solidificada e que responda aos anseios dos cidadãos.

#### **3.1. METODOLOGIA**

##### **3.1.1. Desenho de Pesquisa e Falseabilidade da Hipótese**

A formulação da hipótese traçada neste estudo baseou-se em expectativas teóricas anteriores (O'DONNELL, 1998; TAYLOR, 2008; BERGMAN E WHITEHEAD, 2009). Surgiu a partir de uma pergunta de pesquisa clara: Qual o impacto que a segurança pública causa na qualidade das democracias? O que se espera é que a variável “segurança pública” detenha uma relação positiva e significativa com o índice de democracia. Ou seja: quanto maior a segurança pública de uma nação, maior sua qualidade democrática.

Nesse contexto, é possível perceber que tal hipótese é perfeitamente falseável. Existe a possibilidade de que a relação que se estabelece entre as variáveis “segurança pública” e “democracia” não ser a esperada ou mesmo ser irrelevante.

Um simples teste de significância é capaz de falsear a hipótese nula (GUJARATI, 2011) e, conseqüentemente, verificar a veracidade da hipótese traçada.

A significância estatística permite rejeitar a hipótese nula quanto esta é verdadeira. Quanto mais baixos os valores da significância estatística, maior a confiança de que existe uma relação entre duas variáveis. Neste estudo, serão aceitas como significantes estatisticamente as variáveis cujo nível de significância não seja superior a 5%, a fim de tornar a probabilidade de erro a menor possível. Ou seja: 5% (ou 0,05) é o menor nível de significância para o qual se rejeitará a hipótese nula.

### **3.1.2. Desenho de Pesquisa**

O foco desta pesquisa é a comprovação (ou não) da relação causal entre criminalidade e democracia. Nitidamente, o fenômeno que se pretende explicar (democracia) possui múltiplas causas, mesmo que a teoria traçada nesta pesquisa lide diretamente apenas com uma. Desse modo, a natureza multivariada do fenômeno não pode ser negligenciada, sob pena de se fazer entender uma evidência de maneira enganosa.

#### **3.1.2.1. Tipo de Estudo e Dimensão Temporal**

O presente estudo caracteriza-se por ser transversal, ou seja, as variáveis que o compõem serão medidas transversalmente, variando entre unidades espaciais (países) e não no tempo.

Cada variável é medida para o ano de 2015, último ano cujos dados da variável proxy (homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes) foram produzidos e divulgados pela ONU.

#### **3.1.2.2. Conjunto de países utilizados**

Apesar da popularidade do termo “democracia” sua definição é uma questão complexa, que já foi suficientemente abordada no primeiro capítulo.

Embora tenhamos a tendência de pensar que democracia é similar à gravidez – isto é, um país é ou não é democrático da mesma forma que uma mulher está ou não está grávida -, refletindo um pouco mais sobre o assunto, você provavelmente pensará que a democracia é mais bem entendida como um contínuo. (KELLSTEDT e WHITTEN, 2015, p. 125-126).

Assim, definir uma escala que varia de democrático a autoritário não é uma tarefa simples, mas já existem diversas medidas de democracia criadas nas últimas décadas (*Freedom House, V-Democracy, Polity IV, The Economist*).

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

Os atributos pelos quais a FH classifica os países e atribui uma pontuação total agregada estão descritos na tabela a seguir:

**Tabela 2 Atributos de uma Democracia pela Freedom House**

<b>Atributos de uma Democracia pela <i>Freedom House</i></b>
Liberdades Cívicas
Processo Eleitoral
Pluralismo Político
Funcionamento do Governo
Direitos Políticos
Liberdade de expressão e crença
Direitos associativos e organizacionais
Estado de Direito
Autonomia Pessoal e direitos Individuais

**Elaboração própria. Fonte dos dados:** *Freedom House*.

Neste estudo a amostra foi definida através dos países classificados pela fundação *Freedom House* como “Livres”.

Segundo Barreda (2012) “los análisis de calidad sólo pueden aplicarse a aquellas sociedades que han asumido un mínimo grado de democratización, esto es, aquellas que cumplen los requisitos elementales de una democracia” (BARREDA, 2012, p.3). Ou seja: entender o grau de democratização implica em selecionar os países que, efetivamente, podem ser classificados como democráticos dentro de um padrão mínimo do que se entende por democracia.

Dessa forma, dos 210 países que compõem o banco de dados da *Freedom House*, apenas 119 foram utilizados como amostra nesta pesquisa para as estatísticas inferenciais, pois não parece lógico examinar a qualidade um objeto cuja existência se duvida. A lista contendo os países utilizados encontra-se na tabela 24 do anexo.

### **3.2. DADOS**

Os Bancos de Dados criados para esta pesquisa foram desenvolvidos a partir de outros já existentes das mais diversas instituições de pesquisa (expostas nos tópicos seguintes).

O primeiro banco foi utilizado para traçar as estatísticas descritivas da pesquisa. Nele, constam os 210 países distribuídos por todas as regiões do mundo para os quais a fundação *Freedom House* atribui uma pontuação agregada de democracia, sejam eles classificados como “livres, parcialmente livres ou não-livres”. Foi importante a construção desse banco para comparar, mesmo entre países com regimes políticos diferentes, o grau de segurança pública e a qualidade das instituições responsáveis por garanti-la aos cidadãos.

Para traçar e testar as relações teorizadas, no entanto, um segundo banco de dados foi criado contendo apenas os países considerados “livres” pela FH. Esse banco, com 119 países, foi utilizado primordialmente na análise empírica inferencial.

#### **3.2.1. Variável Dependente: O conceito de democracia construído neste estudo**

O principal objetivo desta pesquisa é testar o poder explicativo da variável “segurança pública” na qualidade das democracias. Para tanto, este estudo não busca propriamente avaliar os procedimentos (instrumentos formais), mas sim,

o conteúdo e os resultados práticos do processo democrático na forma como o cidadão comum o experimenta.

A distinção entre democracia formal e democracia efetiva não se dá apenas em função da institucionalização dos direitos civis e políticos, mas também na forma como os governantes têm respeitado estes direitos e como os cidadãos se comportam em relação à democracia. (AMORIM, 2015, p. 91).

A forma eleita para se medir a qualidade democrática foi através de indicadores quantitativos. No entanto, resta como um “imbróglio” o fato de que a maioria das instituições internacionais que se dedicam a ranquear os países democráticos não considerarem variáveis de cunho não político, como é a que pretendemos avaliar. Nesse caso, a literatura (BARREDA, 2012) aponta três saídas:

a) Recorrer a um dos indicadores disponíveis de democracia e utilizá-lo como indicador da qualidade. Por exemplo, o índice anualmente publicado pela “*Democracy Ranking Association*”, tem como “fórmula conceitual as reflexões teóricas de O’Donnell sobre qualidade democrática, que agrega direitos humanos e desenvolvimento socioeconômico e político” (AMORIM, 2015, p.94):

*(Quality of Democracy = (freedom + other characteristics of the political system) + (performance of the non-political dimensions).* (AMORIM, 2015, p.95)

b) Construir um indicador de qualidade, agregando e ponderando com índices já existentes (Levine y Molina, 2007, conforme citado por BARREDA, 2012, p.7).

c) Realizar uma análise fatorial de uma série de indicadores, para encontrar um fator subjacente, que é tomado como indicador de qualidade democrática (Altman e Perez Liñan, 2002, conforme citado por BARREDA, 2012, p.7).

Segundo Barreda (2012):

Una técnica de análisis como ésta, que permite encontrar relaciones estadísticas entre diferentes variables y extraer una(s) dimensión(es) subyacente(s) a todas ellas, es idónea para nuestro objeto de estudio. Como se comentaba antes, lãs dimensiones de calidad democrática seleccionadas guardan una relación teórica y práctica entre sí. Y más concretamente, la ubicación de los indicadores dentro de unas dimensiones y no otras no siempre resulta clara. Un indicador, por

ejemplo, puede dar información de dos dimensiones a la vez (BARREDA, 2012, p.8).

O desenho metodológico deste estudo se inspirará na terceira opção descrita, da qual também se utilizou Altman e Perez Liñan (2002) e Barreda (2012).

Definida a forma como a variável dependente será trabalhada, é preciso apresentar e entender os indicadores componentes do conceito de democracia traçado nesta pesquisa.

Conforme aponta Kellstedt e Whitten (2015, p.132), “é preciso considerável disciplina de pensamento para definir precisamente os conceitos sobre os quais estamos teorizando” (KELLSTEDT e WHITTEN, 2015, p.132).

Tais indicadores selecionados para compor as três dimensões de qualidade democrática obedeceram aos seguintes critérios: a) estão descritos na literatura especializada em qualidade democrática; b) têm dados disponíveis e continuamente produzidos.

A Tabela a seguir esclarece os fatores que irão compor o índice de qualidade democrática deste estudo:

**Tabela 3 Componentes do Índice de Qualidade Democrática**

DEMOCRACIA ELEITORAL (PONTUAÇÃO AGREGADA)
Instituição de Pesquisa: <i>Freedom House</i> .
ACCOUNTABILITY HORIZONTAL
Instituição de Pesquisa: <i>V-Democracy</i>
ORDEM E SEGURANÇA
Instituição de Pesquisa: <i>World Project Justice (WJP)</i>

**Fonte:** Elaboração própria.

A tabela 2 sumariza todos os requisitos que compõem o índice de “democracia eleitoral” produzido pela *Freedom House*. Sem dúvida, são condições básicas para um regime ser democrático.

Por *Accountability* horizontal se entende o poder das instituições estatais de supervisionar o governo exigindo informações, questionando funcionários e

punindo comportamentos impróprios. Portanto, a disponibilidade dos mecanismos de prestação de contas e a qualidade das instituições de controle e fiscalização resumem o que se entende por accountability horizontal. Esta forma de prestação de contas garante verificações entre instituições e impede o abuso de poder. Os principais agentes da responsabilidade horizontal do governo são: a legislatura; o Judiciário; e agências de supervisão específicas, como provedores de justiça, procuradores e controladores gerais. Portanto, a importância em se incluir tal fator, no índice de democracia elaborado neste estudo, advém do fato de que se presume que em um regime democrático devem existir instituições atuando no sentido de assegurar a efetividade do sistema, conforme foi discutido no capítulo anterior.

O fator “ordem e segurança”, produzido pela instituição *World Project Justice* e integrante do índice “*Rule Of Law*”, inclui três dimensões que abrangem várias ameaças à ordem e à segurança: crime (particularmente crime convencional controlado), violência política (incluindo terrorismo, conflito armado e agitação política) e violência como meio socialmente aceitável para corrigir injustiças pessoais (Justiça vigilante).

Os dois primeiros fatores que compõem o índice de qualidade democrática produzido nesta pesquisa sumarizam toda a literatura até aqui exposta: o componente eleitoral (democracia política) e o componente de controle institucional. O último fator (ordem e segurança) representa um pressuposto adicional e o ingrediente principal, para os fins desta pesquisa, para se aferir a qualidade democrática.

Em síntese, temos, portanto, que a democracia pode ser concebida como um regime onde os aspectos eleitorais *dalhsianos* são garantidos de forma aliada a um conjunto de liberdades políticas e a responsabilidade horizontal do governo se dar através de uma rede de instituições comprometidas em assegurá-la. Nesse conceito, a democracia também inclui uma estrutura institucional apropriada para fornecer a segurança de que determinados direitos civis, como o direito à vida, serão minimamente respeitados.

### **3.2.2. Fatores Explicativos da Qualidade democrática**

Os fatores que se dedicarão a explicar o nível de democracia dos países já foram suficientemente justificados no capítulo 1. Cientificamente não seria adequado trabalhar apenas com a variável que se pretende falsear ou atestar neste estudo. A democracia não é bivariada, mas sim, multivariada, motivo pelo qual a tabela a seguir sumariza os fatores condicionantes (variáveis independentes) que farão parte do modelo traçado, bem como a fonte dos dados.

**Tabela 4 Fatores Explicativos da Qualidade democrática**

<b>FATOR ESTRUTURAL</b>	
Desenvolvimento Econômico: expresso pelo PIB per capita.	<b>Fonte dos dados</b>
Estudos relacionados: Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008)	Banco Mundial
<b>EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA PRÉVIA</b>	
<b>Conceito:</b> anos de experiência democrática. Resulta-se em combinar as informações de Boix e Miller (2018) até o ano de 2015, com Freedom House (para os países que não constam em Boix e Miller)	<b>Fonte dos dados</b>
Estudos relacionados: (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008).	Boix e Miller
<b>CORRUPÇÃO</b>	
Expressa pela variável “índice de percepção de corrupção”	<b>Fonte dos dados</b>
Estudos relacionados: Amorim (2015)	Transparência Internacional
<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>	
<b>Fatores</b>	<b>Fonte dos dados</b>
Taxa de Homicídios	ONU

**Fonte:** Elaboração própria.

Como pode ser visto na tabela, essas variáveis, que funcionarão como independentes e potenciais influenciadoras do índice de qualidade democrática, já possuem estudos que a justifiquem no modelo traçado. No primeiro capítulo deste trabalho também são analisadas de forma individual, a fim de se evitar qualquer tipo de prática parcimoniosa.

### Variável Proxy

É de se ressaltar que a mensuração das variáveis é um trabalho que envolve muito esforço e reflexão.

Primeiramente, porque “se as variáveis que observamos no mundo real não fazem um bom trabalho em espelhar conceitos abstratos, então isso afeta nossa habilidade de avaliar conclusivamente o suporte empírico de uma teoria” (KELLSTEDT e WHITTEN, 2015, p.131). Depois, porque variáveis coletadas em banco de dados distintos, como é o caso desta pesquisa, podem possuir métricas de mensuração também distintas e distorcer os resultados. Na parte inferencial desta pesquisa todas as variáveis foram tratadas como contínuas a fim de evitar, em parte, este problema.

Um bom indicador da segurança ou não de um país é o número de assassinatos. Isto por que, se o Estado não consegue garantir sequer a existência física das pessoas, o que dirá do patrimônio, da dignidade ou da honra delas? “O direito individual essencial, o de existir fisicamente, é ameaçado tanto pelos agentes estatais, mas, primordialmente, por outros indivíduos” (ZAVERUCHA, 2005, p. 34).

Desse modo, a variável proxy eleita neste estudo como indicador de segurança pública é a taxa de homicídios a cada grupo de 100 mil habitantes, que viabiliza e baliza as comparações entre países de dimensões e populações desproporcionais e que é comumente utilizada em estudos na área.

### **3.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.3.1. Análise Fatorial entre os indicadores:**

Como exposto, nem sempre é possível operacionalizar conceitos em variáveis empiricamente observáveis. O conceito de democracia tratado neste estudo, por exemplo, inclui fatores que não estão presentes nos índices de democracia já existentes.

Tecnicamente, através de um procedimento chamado análise fatorial, é possível reduzir um número de variáveis correlacionadas a um fator ou índice geral. O fator é capaz de resumir o conjunto de variáveis observadas.

Segundo Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010) “Em resumo, existem ao menos duas formas de mensurar variáveis que não são empiricamente

observáveis: escolher um *proxy* ou reduzir um conjunto de variáveis a poucas dimensões através de análise fatorial” (FIGUEIREDO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2010, p. 181).

A primeira opção, sem dúvida, é mais simples. No entanto, a escolha indevida de uma variável que representasse adequadamente o conceito de democracia tratado neste estudo poderia ocasionar resultados inadequados e, portanto, mais riscos a sua própria confiabilidade. Por outro lado, empreender uma análise fatorial exige do pesquisador uma sofisticação técnica (FIGUEIREDO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2010).

Metodologicamente, a técnica de análise fatorial será utilizada para mensurar as dimensões de democracia que podem estar influenciando a qualidade do regime.

#### 3.3.1.1. Definição dos Fatores e Adequabilidade dos dados

A principal função da análise fatorial empreendida neste estudo é sumarizar variáveis de interesse apontadas pela literatura como componentes do que se pode entender por “democracia” em um fator que será chamado de “índice de qualidade democrática”. Tal fator “é a combinação linear das variáveis originais” (FIGUEIREDO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2010, p. 163).

A análise fatorial deste estudo é considerada exploratória, ou seja, é utilizada para criar a variável dependente que será posteriormente utilizada no modelo de regressão.

É preciso, no entanto, descrever os requisitos a serem satisfeitos para que seja viável a utilização de tal método.

Primeiramente, é preciso informar que todas as variáveis trabalhadas são contínuas, o que facilita a mensuração; o método de extração dos fatores é por componentes principais e a rotação deles é feita pelo método ortogonal *Varimax*, que minimiza o número de variáveis que têm altas cargas em um fator, simplificando a interpretação dos fatores.

No que se refere ao número de casos, Hair et al (2006) apud Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010) sugerem que “a amostra deve ser superior a 50

observações, sendo aconselhável no mínimo 100 casos para assegurar resultados mais robustos” (FIGUEIREDO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2010, p. 163). No presente estudo a amostra possui 119 casos, o que demonstra sua aptidão, neste sentido.

Em relação a correlação existente entre as variáveis, “a matriz de correlações deve exibir a maior parte dos coeficientes com valor acima de 0,30” (FIGUEIREDO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2010, p. 166). Nesse sentido, conforme se observa na tabela abaixo, todas as variáveis exibem coeficientes superiores a 0,30.

**Tabela 5 Correlações entre as variáveis componentes do Fator “Qualidade democrática”**

<b>Correlação de Pearson</b>	Índice de democracia da Freedom House	Accountability Horizontal	Ordem e Segurança
Índice de democracia da Freedom House	1,00	0,538***	0,746***
Accountability Horizontal	0,538***	1,00	0,417***
Ordem e Segurança	0,746***	0,417***	1,00

**Fonte:** elaboração própria. Dados: Freedom House, V-DEM e WJP.

\*\*\* $p$  valor <0,01

No que se refere aos testes que indicam o grau de ajuste dos dados a análise fatorial, segundo Figueiredo Filho e Silva Júnior (2010):

O teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) varia entre 0 e 1. Quanto mais perto de 1, tanto melhor. Palant (2007) sugere 0,6 como um limite razoável [...] Por fim, a estatística *Bartlett Test of Sphericity* (BTS) deve ser estatisticamente significativa ( $p < 0,05$ ). (FIGUEIREDO FILHO E SILVA JÚNIOR, 2010, p. 166).

Enquanto no primeiro teste (KMO) há uma comparação entre as correlações simples com as parciais a fim de se possibilitar a avaliação em relação a adequação da amostra quanto ao grau de correlação parcial entre os valores (que deve ser pequeno), no segundo teste (BTS) se avalia se as correlações dentro da matriz de correlações são significativas.

Neste sentido, percebe-se que em ambos os testes os dados são adequados para o tratamento com o método em questão, permitindo rejeitar a hipótese nula.

**Tabela 6 Teste de KMO e Bartlett**

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,628
Teste de esfericidade de <i>Bartlett</i>	Aprox. Qui-quadrado	75,204
	Gl	3
	Sig.	,000

A Tabela a seguir sintetiza as informações apresentadas em relação à análise fatorial realizada:

**Tabela 7 Síntese das Informações relativas à análise fatorial**

Método de Extração dos Fatores	Componentes Principais
Método de Rotação	Varimax
Nível de Mensuração	Variáveis contínuas
Amostra	119 casos
Correlação	Todos os coeficientes superiores a 0,30
KMO	0,62, considerado dentro do patamar mínimo de adequabilidade, segundo Palant (2007)
BTS	p<0,05

**Fonte:** elaboração própria.

Ressalta-se, oportunamente, que foram construídos índices de qualidade democrática semelhantes, tomando por base índices de democracia eleitoral produzidos por instituições diversas da FH. As instituições responsáveis por produzi-los e seus respectivos resultados encontram-se na tabela a seguir, apenas para eventual consulta:

**Tabela 8 Resultados de análises fatoriais com outros índices de democracia eleitoral**

Índices de Democracia eleitoral	V-DEM	The Economist	Democracy Ranking Association
Método de Extração dos Fatores	Componentes Principais	Componentes Principais	Componentes Principais
Método de Rotação	Varimax	Varimax	Varimax
Nível de Mensuração	Variáveis contínuas	Variáveis contínuas	Variáveis contínuas
Amostra	119 casos	119 casos	119 casos

Correlação	Todos os coeficientes superiores a 0,30	Todos os coeficientes superiores a 0,30	Todos os coeficientes superiores a 0,30
KMO	0,65	0,61	0,62
BTS	$p < 0,05$	$p < 0,05$	$p < 0,05$

**Fonte:** elaboração própria.

Deve-se ponderar que, apesar de todos os índices de democracia eleitoral acima explicitados adequarem-se, do ponto de vista metodológico, e estarem aptos a fazer parte do índice de qualidade democrática construído neste estudo, apenas o da *Freedom House* foi o escolhido para figurar no modelo oficial, tendo em vista sua melhor adequação com os dados produzidos.

### 3.3.2. Regressões Lineares

Para se medir a variável dependente, se utiliza o indicador resultante da análise fatorial realizada, ou seja, o índice de qualidade democrática.

Com o propósito de testar a relação causal apontada neste estudo, foram realizadas regressões, procedimento inferencial que permite atestar a relação de dependência de uma variável em relação a outra. Em síntese,

A análise de regressão diz respeito ao estudo da dependência de uma variável, a *variável dependente*, em relação a uma ou mais variáveis, as *variáveis explanatórias*, visando estimar e/ou prever o valor médio (da população) da primeira em termos dos valores conhecidos ou fixados (em amostragens repetidas) das segundas (GUJARATI, 2011, p.39).

Evidentemente tal procedimento estatístico foi amplamente amparado na literatura existente sobre o tema, exposta nos capítulos anteriores, mesmo porque, nas palavras de Gujarati (2011) “nossas ideias de causação devem vir de fora da estatística, em última análise, de alguma teoria” (GUJARATI, 2011, p.43). Ou seja: devemos partir da teoria para os dados e não o contrário.

As regressões realizadas neste estudo são do tipo lineares múltiplas. Lineares, porque supõe-se que as relações causais, caso existam, ocorrem apenas em uma direção, qual seja, das variáveis independentes para a variável dependente. Múltiplas porque a dependência da variável dependente é atribuída a mais de uma variável explanatória, ou seja, a “variável dependente de interesse é causada por mais de um fator” (KELLSTEDT e WHITTEN, 2015, p.76).

## 4. DADOS E ANÁLISES

### 4.1. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Os sistemas políticos dispõem de condições essenciais para a própria existência. Quando se toma por base o regime democrático, logo vem à mente os aspectos competitivos e de contestação pública que permitem aos cidadãos premiar ou não seus gestores através do voto.

Este trabalho colabora para o estudo acerca da qualidade democrática ao propor uma democracia que não se encerra nos aspectos eleitorais da teoria. Nos capítulos anteriores houve um esforço no sentido de trazer a lume outros aspectos que a literatura aponta como qualificadores de um regime democrático. Incluiu-se no próprio conceito de democracia a existência dos fatores “ordem e segurança” e “accountability horizontal”.

### 4.2. ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

#### 4.2.1. Padrões Regionais de Homicídios

A variável proxy utilizada neste estudo, necessária para poder aferir o nível de segurança pública de um país, foi a taxa de homicídios a cada grupo de cem mil habitantes.

Considerando que o indicador controlável de violência, estipulado pela Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>9</sup>, aponta como de razoável controle o número de 10 homicídios para cada cem mil habitantes, temos que as Américas representam a região do globo que disparadamente menos consegue controlar a violência homicida, conforme a tabela 9 demonstra:

**Tabela 9 Controle de homicídios por região do globo (2015)**

Região	Total de países analisados na região	Controle Homicida	
		SIM	NÃO
-----	178		
África	51	41 (80,4%)	10(19,6%)
América do Norte	10	5 (50%)	<b>5(50%)</b>
América do Sul	3	1 (33,3%)	<b>2(66,7%)</b>
América Latina	20	7 (35%)	<b>13(65%)</b>
Ásia	42	40 (95,2%)	2(4,8%)
Europa	42	42 (100%)	0(0%)
Oceania	10	9 (90%)	1(10%)

<sup>9</sup> <http://www.unodc.org/gsh/>

Elaboração própria. **Fonte dos dados:** PNUD.

Mais de 60% dos países da América Latina e dos países da América do Sul que não se incluem na América Latina não conseguem controlar suas taxas de homicídio. O nível em que isso ocorre pode ser melhor aferido na tabela a seguir, que demonstra, em termos escalares, o nível de controle homicida em que cada região se encontra:

**Tabela 10 Níveis de controle de homicídios nas regiões mundiais (2015)<sup>10</sup>**

Região	N	Nível de controle homicida						
		Excelente	Ótimo	Bom	Médio	Ruim	Muito ruim	Péssimo
	178	0- 1,9	2-5,9	6-10,9	11-20,9	21-30,9	31-50,9	51-86
África	51	3	9	29	7	3	0	0
América do Norte	10	2	2	1	1	2	2	0
América do Sul	3	0	0	1	1	0	1	0
América Latina	20	0	3	4	5	3	2	3
Ásia	42	6	25	9	2	0	0	0
Europa	42	28	10	4	0	0	0	0
Oceania	10	2	6	1	1	0	0	0

Elaboração própria. **Fonte:** PNUD.

Destaca-se o fato de que todos os países europeus, cerca de 95% dos asiáticos e 90% dos países situados na Oceania conseguem controlar suas taxas homicidas, situando-se, em nível escalar, entre “excelente” e “bom”, ou seja, dentro dos limites de tolerância estipulados pela OMS. Na África temos países situados em todos os níveis escalares mas, de um modo geral, encontram-se majoritariamente em níveis de controle (ou seja, de “excelente” a “bom”).

<sup>10</sup> A Qualificação dos países, segundo o nível de controle dos homicídios, foi assim classificado: Excelente: Países que possuem uma média de 0 a 1,9 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Ótimo: Países que possuem uma média de 2 a 5,9 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Bom: Países que possuem uma média de 6 a 10,9 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Médio: Países que possuem uma média de 11 a 20,9 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Ruim: Países que possuem uma média de 21 a 30,9 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Muito ruim: Países que possuem uma média de 31 a 50,9 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

Péssimo: Países que possuem uma média de 51 a 86 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

A América Latina destaca-se negativamente com três de seus países com uma taxa de violência homicida superior a 50 homicídios para cada cem mil habitantes. Apenas 7 (35%) dos 20 países latino-americanos possuem taxas dentro dos padrões de tolerância.

O gráfico 1 demonstra a média de homicídios em cada região do globo. É possível perceber, em destaque, o quanto as Américas, em especial a América Latina, possuem médias assustadoras:

**Gráfico 1 Média de homicídios a cada grupo de 100 mil habitantes por região do globo no ano de 2015**



Elaboração própria. **Fonte dos dados:** PNUD.

Quando se faz um recorte mais profundo, analisando-se diretamente onde estão os países que destacam (tanto positivamente quanto negativamente), percebe-se que, em consonância com a Tabela 11, os países Europeus, asiáticos e da Oceania são aqueles situados em melhores posições em termos de violência homicida, com índices inferiores a 1 homicídios por cem mil habitantes:

**Tabela 11 Quinze Países melhores países em termos de violência homicida (2015)**

Países	Região	Homicídios	Democracia
Japão	Ásia	0,3	Sim
Luxemburgo	Europa	0,4	Sim
Eslovênia	Europa	0,6	Sim
Suíça	Europa	0,6	Sim
Bahrain	Ásia	0,7	Não
Alemanha	Europa	0,7	Sim
Países Baixos	Europa	0,7	Sim
Noruega	Europa	0,7	Sim

Espanha	Europa	0,8	Sim
Austrália	Oceania	0,9	Sim
China	Ásia	0,9	Não
República Checa	Europa	0,9	Sim
França	Europa	0,9	Sim
Irlanda	Europa	0,9	Sim
Itália	Europa	0,9	Sim

Elaboração própria. **Fonte dos dados:** PNUD. Boix-Miller.

Destaca-se o fato de que, dos quinze países acima, apenas dois não são democracias (China e Bahrain).

Por outro lado, os quinze países com as mais altas taxas de homicídios do mundo concentram-se nas Américas e na África. É possível verificar a democracia em quase todos os países, com exceção da Venezuela, do Haiti e do Zimbábue.

**Tabela 12 Quinze piores países em termos de violência homicida (2015)**

Países	Região	Homicídios	Democracia
Bahamas	América do Norte	23,7	Sim
África do Sul	África	26,2	Sim
Haiti	América Latina	28,1	Não
Zimbábue	África	28,5	Não
Lesoto	África	29,7	Sim
República Dominicana	América Latina	30,2	Sim
Brasil	América Latina	30,5	Sim
Trinidad e Tobago	América do Sul	32,8	Sim
Jamaica	América do Norte	35,2	Sim
Guatemala	América Latina	36,2	Sim
Belize	América do Norte	37,2	Sim
Colômbia	América Latina	48,8	Sim
Venezuela	América Latina	51,7	Não
El Salvador	América Latina	63,2	Sim
Honduras	América Latina	85,7	Sim

Elaboração própria. **Fonte dos dados:** PNUD. Boix e Miller.

#### 4.2. Desempenhos Institucionais

O argumento deste estudo gira em torno do fator institucional para justificar o cenário discrepante em que se encontra as Américas na contramão de outras partes do mundo. Presume-se que instituições empoderadas e dotadas dos recursos necessários a assegurar seus desempenhos satisfatórios têm o condão de mudar essa realidade e, conseqüentemente, a melhor forma como o cidadão comum se ver diante do próprio regime.

As tabelas 14 e 15, de forma análoga as anteriores, apresentam os quinze melhores e os quinze piores países em termos de justiça criminal, variável correlacionada (-0,484) e significativa no nível 0,01, com a “taxa de homicídios”, proxy de segurança pública no presente estudo:

**Tabela 13 Correlação Linear entre “Taxa de homicídios” e “Justiça Criminal”**

		Justiça Criminal
Homicídios por 100 mil habitantes	Correlação de Pearson	-,484**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	100

Fonte: PNUD. WJP.

\*\*p valor <0,05

O índice “justiça criminal” foi instituído pela *World Project Justice* e foi construído levando em conta os seguintes fatores: a) capacidade de investigar e julgar as infrações criminais com sucesso e em tempo hábil; b) imparcialidade e não discriminação, corrupção ou influência indevida do governo; c) garantia de que os direitos tanto das vítimas como dos acusados sejam efetivamente protegidos e d) sistemas correcionais que efetivamente reduzam o comportamento criminoso. Por conseguinte, uma avaliação da entrega da justiça penal deve levar em consideração todo o sistema, incluindo a polícia, os advogados, procuradores, juízes e funcionários da prisão.

A Tabela abaixo nos informa, não coincidentemente, que o Japão, a Alemanha, a Austrália e a Noruega, países que figuram na tabela 11 como detentores das mais baixas taxas de homicídios do mundo, também detêm eficientes sistemas de justiça criminal, o que reforça o argumento de que está primordialmente nas instituições de controle coercitivo o poder de se insurgir e controlar o crime e a violência.

**Tabela 14 Quinze melhores países em termos de qualidade da justiça criminal (2015)**

Países	Região	Pontuação do sistema de justiça criminal
Finlândia	Europa	0,85
Dinamarca	Europa	0,84
Cingapura	Ásia	0,82
Noruega	Europa	0,82
Áustria	Europa	0,82
Hong Kong	Ásia	0,79
Suécia	Europa	0,78
Nova Zelândia	Oceania	0,77
Emirados Árabes Unidos	Ásia	0,77
Austrália	Oceania	0,77
Reino Unido	Europa	0,76
Alemanha	Europa	0,76
Países Baixos	Europa	0,75
Polônia	Europa	0,74

Japão	Europa	0,74
-------	--------	------

**Elaboração própria. Fonte dos dados: WJP.**

De outra banda, o pior e o terceiro pior país em termos de violência homicida, Honduras e Venezuela, respectivamente, também figuram nas primeiras colocações, em termos de ineficácia do sistema de justiça criminal, na tabela 15. Bolívia, Guatemala e Belize também são países que se destacam negativamente em ambos os cenários.

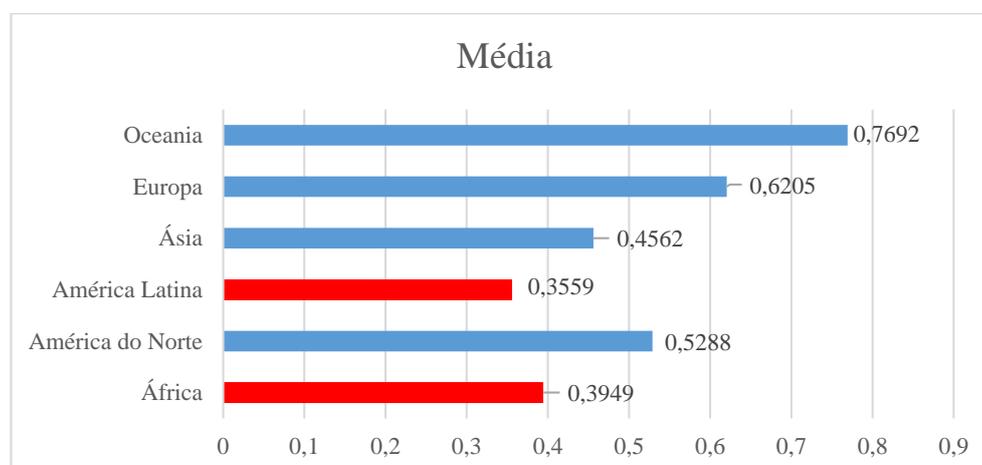
**Tabela 15 Quinze Piores países em termos de qualidade da justiça criminal (2015)**

Países	Regiões	Pontuação do sistema de justiça criminal
Venezuela	América Latina	0,16
Honduras	América Latina	0,21
Afganistão	Ásia	0,24
Bolívia	América Latina	0,25
Camboja	Ásia	0,28
Belize	América do Norte	0,29
Myanmar	Ásia	0,30
Guatemala	América Latina	0,30
Paquistão	Ásia	0,31
México	América Latina	0,31
Libéria	África	0,32
Camarões	África	0,32
Panamá	América Latina	0,32
Quênia	África	0,32
Bangladesh	Ásia	0,33

**Elaboração própria. Fonte dos dados: WJP.**

De um modo geral, as piores regiões do globo, em termos de qualidade do sistema de justiça criminal, é a África e América Latina, conforme se vislumbra no gráfico a seguir:

**Gráfico 2 Média dos sistemas de justiça criminal por região do globo (2017)**



**Elaboração própria. Fonte dos dados: WJP.**

Tomando por base outras variáveis indicativas do desempenho das instituições responsáveis pelo ciclo de justiça criminal, observamos os seguintes resultados:

**Tabela 16 Desempenhos Institucionais que se destacam globalmente (2017)**

Países	Região	Índice de Impunidade	Sistema Correcional Eficaz	Sistema Investigativo Eficaz
Croácia	Europa	<b>36,01</b>	0,38	0,50
Finlândia	Europa	48,70	<b>0,86</b>	0,62
Canadá	América	55,27	0,61	<b>0,70</b>
Honduras	América	65,04	0,08	<b>0,14</b>
Venezuela	América	67,24	<b>0,06</b>	0,15
Filipinas	Ásia	<b>75,60</b>	0,17	0,39

Elaboração própria. **Fonte dos Dados:** *Impunity Global Index (2017)*; *World Project Justice (2017)*

Na Europa, a Croácia se destaca com o menor índice de impunidade, mas tem um sistema penitenciário de baixo padrão e um sistema investigativo mediano. A Finlândia detém o melhor sistema correcional de toda a amostra e um sistema investigativo acima da média.

O Canadá é o único país americano que se destaca positivamente: Possui o melhor sistema investigativo e um sistema correcional também acima da média. O índice de impunidade do Canadá é exatamente igual ao da média dos países (aproximadamente 55,3) o que pode ser um indício da fragilidade do judiciário do país.

Passando agora à América Latina, percebe-se que Honduras e Venezuela exibem novamente resultados extremamente preocupantes: A Venezuela é o 6º país com a mais alta taxa de impunidade do mundo e onde também se encontra o pior sistema correcional e um sistema investigativo pífio, bem abaixo da média. No mesmo sentido, Honduras conta com o pior sistema investigativo mundial, um sistema correcional quase tão ruim quanto o da Venezuela e uma taxa de impunidade muito acima da média.

Destaca-se por último, negativamente, as Filipinas, na Ásia, que tem a maior taxa de impunidade do mundo e os sistemas correcional e investigativo também estão bem abaixo da média.

### 4.3. Democracia

A principal hipótese defendida neste estudo é a de que a violência é fator-chave na qualidade democrática.

Para testar tal hipótese, foi necessário a construção de um índice de democracia, por análise fatorial, que levasse em conta o aspecto “segurança pública” na qualificação dos países.

A Tabela abaixo apresenta a relação dos países mais bem qualificados segundo o índice de qualidade democrática deste estudo:

**Tabela 17 As 10 democracias mais bem qualificadas segundo o fator “Qualidade democrática”**

Colocação	Países	Fator “Qualidade democrática”*
1º	Dinamarca	1,39107
2º	Finlândia	1,36405
3º	Suécia	1,35711
4º	Noruega	1,28505
5º	Austrália	1,25580
6º	Japão	1,24027
7º	Canadá	1,20991
8º	Países Baixos	1,20617
9º	Alemanha	1,20151
10º	Nova Zelândia	1,16818

\*O fator qualidade democrática é formado pelas seguintes variáveis: Índice de democracia da Freedom House + Ordem e Segurança (WJP) + Accountability Horizontal (V-DEM).

Elaboração própria. **Fonte dos dados:** FH.WJP. V-DEM.

É de se destacar, a partir dos dados da tabela, que 60% dos países com mais alto grau de democracia localizam-se na Europa, 20% na Oceania e apenas 10% na América do Norte e também na Ásia. Nenhum dos países latino-americanos e africanos sequer figuram entre os vinte melhores países em qualidade democrática.

#### **4.4. ESTATÍSTICAS INFERENCIAIS: TESTANDO A HIPÓTESE**

Quais são as evidências empíricas relativas ao impacto da segurança pública na qualidade das democracias? Os dados até então apresentados só

demonstram que é na América Latina que se concentram os maiores índices de violência. Mas será que é, também, na América Latina onde estão as mais frágeis democracias? É possível fazer uma associação entre ambos os fatores? Intuitivamente a resposta é sim. Mas, metodologicamente é preciso bem mais do que comparar tabelas para poder averiguar, da forma mais idônea e fiel a realidade possível, o impacto concreto que a segurança pública provoca no regime democrático.

#### 4.4.1. Variáveis Exploratórias

Como variáveis independentes que farão parte do nosso modelo, foram selecionadas as apresentadas na tabela seguir, que já foram suficientemente expostas, seja através da literatura, seja por uma visão metodológica, nos capítulos anteriores.

**Tabela 18 Correlações lineares entre “ Fator Índice de Democracia” e Variáveis explanatórias**

		Fator índice de democracia criado por análise fatorial
Anos de Democracia	Correlação de Pearson	,552**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	68
Corrupção - Transparência Internacional	Correlação de Pearson	,846**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	68
Homicídios por 100 mil habitantes	Correlação de Pearson	-,457**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	68
PIB per capita	Correlação de Pearson	,721**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	67

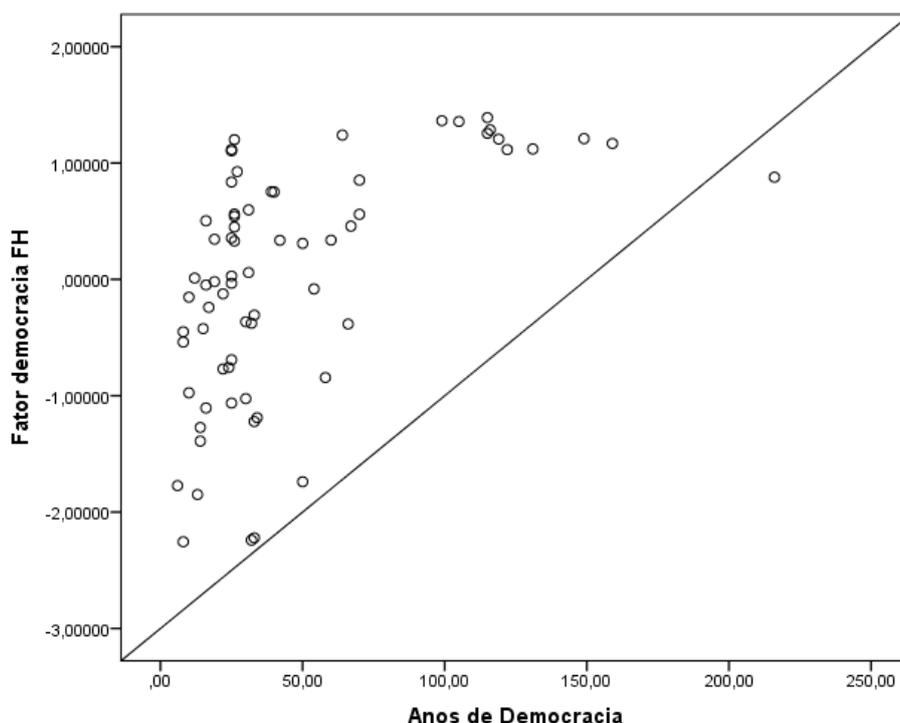
Elaboração própria. **Fonte dos dados:** Boix e Miller. Transparência Internacional. PNUD Banco Mundial.

\*\*p valor <0,05

Essas correlações nos dizem que todas as variáveis apresentadas se relacionam de forma significativa, ainda que em diferentes graus, como o fator criado para medir a democracia.

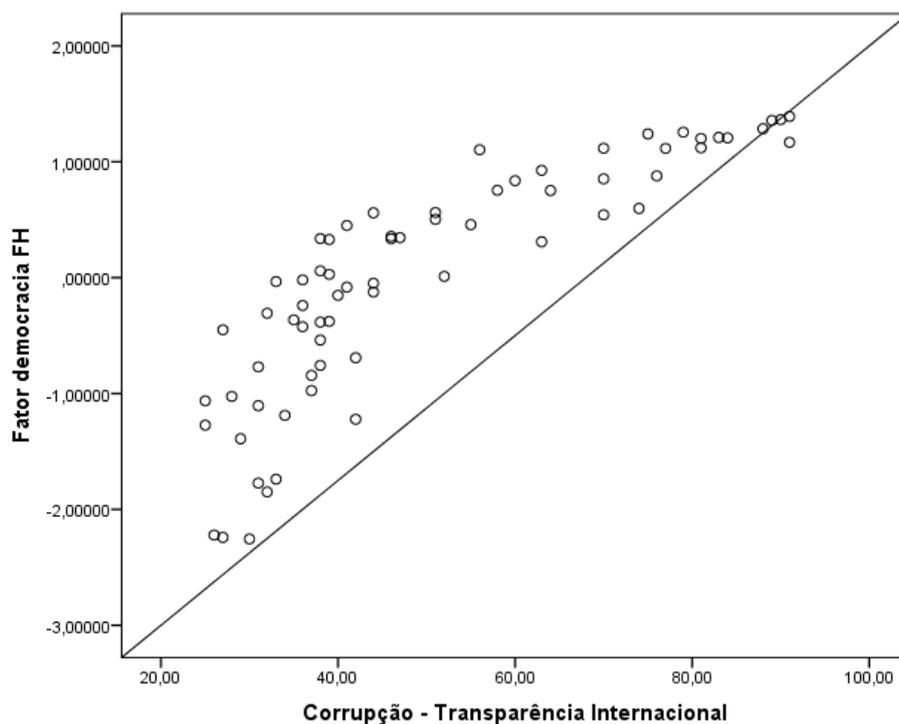
Pelo Gráfico 3 constata-se que, quanto mais anos de democracia, melhor o nível do próprio regime. Há, portanto, uma correlação linear positiva entre as variáveis ( $r=0,618$ ), embora existam países que possuem uma democracia relativamente nova (com menos de 50 anos) e de qualidade alta (como a Domínica, a Alemanha e o Uruguai), o que diminui a força da hipótese.

**Gráfico 3 Correlação entre Qualidade Democrática e Experiência Democrática**



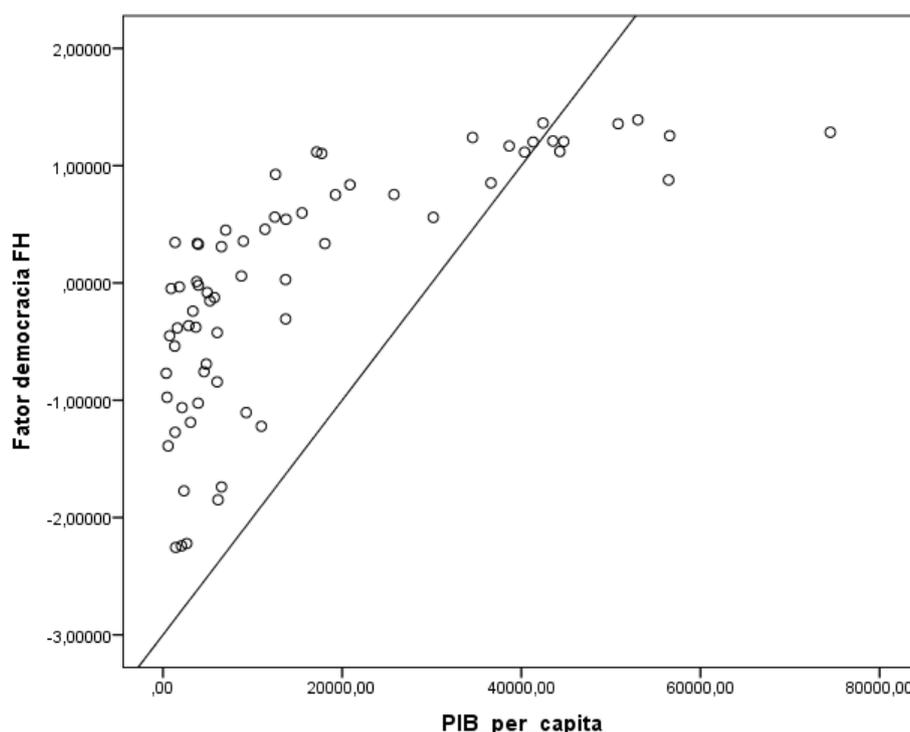
**Elaboração própria. Fonte dos dados:** Boix e Miller.

O Gráfico 4 demonstra que a correlação entre a qualidade democrática e a variável corrupção é maior do que entre àquela e a variável “experiência democrática”, com  $r$  chegando a 0,883. Os próprios pontos possuem maior linearidade, se comparados com os do gráfico anterior.

**Gráfico 4 Correlação entre Qualidade democrática e Corrupção**

**Elaboração própria. Fonte dos dados:** Transparência Internacional.

A correlação que se verifica entre a variável de controle “PIB per capita” e o fator de qualidade democrática também é considerada de média a alta (0,836). É possível perceber que países com PIB mais elevado tendem a ter uma democracia de qualidade mais alta, como é o caso da Noruega, Austrália, Estados Unidos, Dinamarca e Suécia, por exemplo.

**Gráfico 5 Correlação entre Qualidade Democrática e PIB per capita**

Elaboração própria. Fonte dos dados: Banco Mundial.

**Tabela 19 Melhores países em “PIB per capita” e suas respectivas colocações no “Fator Democracia”**

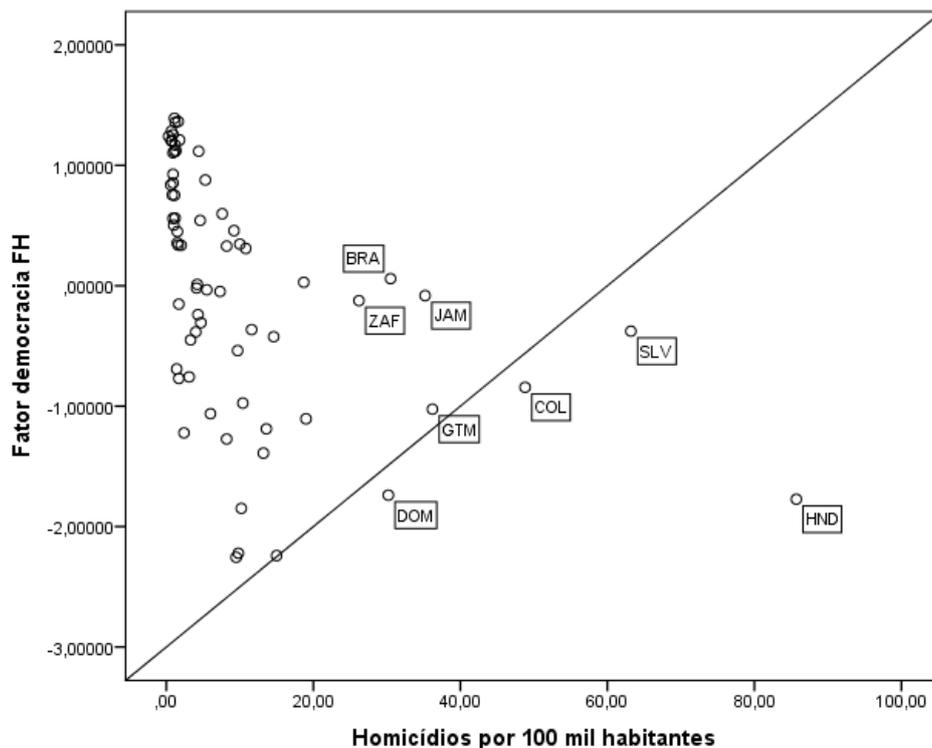
País	Democracia	PIB per capita
Noruega	1,28505 (4º)	74498,14
Austrália	1,25580 (5º)	56561,41
Estados Unidos	,87810 (16º)	56443,82
Dinamarca	1,39107 (1º)	53013,00
Suécia	1,35711 (3º)	50812,19

Elaboração própria. Fonte dos dados: FH. WJP. V-DEM. Banco Mundial.

A principal relação a se observar, considerando o contexto trabalhado, é a correlação que se estabelece entre o índice de qualidade democrática e a quantidade de homicídios, que se encontra ilustrada no gráfico 7. Percebe-se, através da tabela 18, que estas variáveis se encontram negativamente correlacionadas de forma significativa. Ou seja: espera-se que quanto menos homicídios, maior a qualidade da democracia, muito embora, frise-se novamente, existem exceções, os chamados “pontos fora da curva”. A Turquia, por exemplo, tem uma baixa quantidade de homicídios (2,4 a cada grupo de 100 mil habitantes), mas uma democracia de baixa qualidade. O Brasil, por outro lado, tem uma democracia de média qualidade, mas uma taxa de homicídios disparada.

Os países que mais se destacam negativamente encontram-se marcados por suas siglas no gráfico: Honduras, El Salvador, Colômbia, Guatemala, República Dominicana, Brasil, Jamaica, África do Sul.

**Gráfico 6 Correlação entre Índice de Democracia e Quantidade de Homicídios**



Elaboração própria. Fonte dos dados: PNUD.

#### 4.3.2. Análises dos resultados dos testes econométricos

Após submissão dos dados a testes estatísticos de regressões lineares múltiplas, com o fito de medir o poder preditivo da variável “segurança pública” (expressa pela proxy taxa de homicídios”) na qualidade dos regimes democráticos, observa-se o seguinte *output*:

**Tabela 20 Regressão Linear entre os fatores que influenciam a qualidade da democracia**

Modelo				Coeficientes padronizados	T	Sig.
		B	Erro Padrão			
1	(Constante)	-1,990	,271		-7,349	,000
	Homicídios por 100 mil habitantes	-,010	,005	-,145	-2,062	,043

Corrupção - Transparência Internacional	,044	,007	,881	6,455	,000
PIB per capita	-1,554E-6	,000	-,028	-,170	,866
Anos de Democracia	-,002	,003	-,089	-,779	,439

Variável Dependente: Índice Qualidade democrática criado por análise fatorial.

**Elaboração própria. Fonte dos dados:** Banco Mundial. Boix e Miller. TI. PNUD.

Os resultados revelaram que nem todos os fatores que supostamente estariam condicionando a qualidade do regime político assumem significâncias estatísticas dentro dos limites de tolerância assumidos neste estudo. Os testes foram significativos para as variáveis “corrupção” e “homicídios por 100 mil habitantes”. O sentido da relação entre a variável proxy representativa da qualidade da segurança pública de um país e a variável dependente “índice de democracia” foi o esperado: quanto menos homicídios, mais democracia. Ou seja: quanto maior o nível de segurança pública, maior o nível de democracia.

O  $R^2$  do modelo é de 0,743, o que nos sugere que a variável de controle pode estar sobrepesando o poder explicativo de outra variável. Em razão disso, foram realizadas regressões lineares entre a variável de controle (na condição de variável independente) e três diferentes índices de democracia existentes (Freedom House, The Economist e V-DEM).

Foram também construídos três índices de qualidade democrática em que apenas a primeira dimensão foi alterada, no que diz respeito à democracia eleitoral, tendo por base, cada um, os índices da Freedom House, The Economist e da V-DEM. A partir disso, foram também realizadas regressões lineares com cada um dos índices de qualidade de democracia e a variável de controle.

Os resultados estão expostos na tabela a seguir:

**Tabela 21 Regressões Lineares entre a variável de controle “PIB per capita” e os “índices de democracia” e os “Fatores Qualidade Democrática” construídos a partir de tais índices**

	Índice FH	Fator Qual. Dem.	Índice The Economist	Fator Qual. Dem.	Índice V-dem	Fator Qual. Dem.
Constante	72,773	-0,645	6,042	-0,671	0,623	-0,630
Coeficiente	0,000***	4,048***	6,041***	4,200***	5,213***	3,953***

Erro Padrão	1,580	0,115	0,133	0,110	0,17	0,117
R <sup>2</sup>	0,32	0,52	0,65	0,66	0,56	0,49
N	119	119	67	67	99	99

**Elaboração própria. Fonte dos dados:** Banco Mundial. *Freedom House. The Economist. V-DEM.*

\*\*\* $p$  valor <0,01

Posteriormente, foram utilizados os três índices de qualidade democrática construídos anteriormente, em que apenas a primeira dimensão foi alterada, no que diz respeito à democracia eleitoral, tendo por base, cada um, os índices da Freedom House, The Economist e da V-DEM e, a partir disso, foram também realizadas regressões lineares com cada um dos índices de qualidade de democracia e a variável “homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes”.

Por fim, foram realizadas regressões lineares apenas com a variável proxy (homicídios) e os três diferentes índices de democracia já existentes (Freedom House, The Economist e V-DEM) e comumente utilizados em outras pesquisas, a fim de demonstrar que o modelo perderia em significância estatística caso não tivesse sido criado o índice de qualidade democrática deste estudo.

Os resultados foram divididos em duas tabelas para não prejudicar a visualização.

**Tabela 22 Regressão Linear entre as variáveis “Índice de qualidade democrática construído por análise fatorial” e “homicídios”**

VARIÁVEL INDEPENDENTE	VARIÁVEIS DEPENDENTES					
	<i>Freedom House</i>		<i>The Economist</i>		<i>V-DEM</i>	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro	Coef.	Erro
Homicídios	-0,30***	0,129	-0,25***	0,135	-0,27***	0,133
Constante	0,293		0,238		0,259	
R <sup>2</sup>	0,20		0,14		0,16	
N	119		67		99	

\*\*\*Significância no nível 0,00

Fonte: PNUD. FH. The Economist. V-DEM.

**Tabela 23 Regressão Linear entre as variáveis “Índice de Democracia” e “Homicídios”**

VARIÁVEL INDEPENDENTE	VARIÁVEIS DEPENDENTES					
	<i>Freedom House</i>		<i>The Economist</i>		<i>V-DEM</i>	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro	Coef.	Erro
Homicídios	-0,354*	2,025	-0,023*	0,188	-0,003*	0,021
Constante	81,428		7,241		0,727	
R <sup>2</sup>	0,071		0,066		0,040	
Significância Estatística	0,006		0,035		0,051	
N	119		67		99	

\*Significância no nível 0,10

Fonte: PNUD. *FH. The Economist. V-DEM.*

Em todos os modelos apresentados a variável proxy assume significância estatística, ainda que acima do limite de tolerância assumido inicialmente, apesar de deixar o modelo menos explicativo (o  $r^2$  cai para em torno de 0,15 ou 15%).

Estes modelos, em síntese, confirmam a hipótese desta pesquisa, mostrando que a violência, dentro da acepção definida no estudo, tem efeitos negativos em relação à qualidade democrática. Isto não se opõe aos resultados dos estudos que trabalham com a preponderância de fatores eleitorais e relacionados a seara política para medir a qualidade da democracia, mas sim, traz à tona um novo fator que, dada a sua significância, deveria ser considerado em futuras análises, sobretudo quando se toma por base países situados na América Latina e África, onde os índices de qualidade democrática são mais sensíveis a aspectos fora da seara eleitoral.

De acordo com as explicações teóricas apresentadas, o regime político não deve ser considerado e se alicerçar desconsiderando fatores como o sistema legal (e as instituições responsáveis por dizê-lo) e um conjunto de direitos civis mínimos assegurados. A negação disto implicaria dizer que liberdades puramente nominais são capazes de sustentar um Estado democrático de direito e, também, representa-lo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os trabalhos que tratam acerca da qualidade democrática podem oferecer modelos de uma concepção mínima ou de uma concepção mais ampliada do conceito de democracia. Este trabalho partiu de uma concepção não-minimalista, se assumindo que os limites do conceito de poliarquia de Robert Dahl não é capaz de oferecer respostas a questões mais sensíveis, como a criminalidade e a incapacidade das instituições estatais, em muitos países, em contê-la. Neste cenário, mesmo as liberdades e garantias que fazem parte do repertório clássico dos direitos civis estão sendo lesados ou repousam na inacessibilidade. O próprio sistema legal, sancionado pelo Estado, não consegue garantir o que promete, comprometendo a confiança nas instituições e o apoio ao regime. Na América Latina, por exemplo, somente em três países (Chile, Equador e Uruguai) mais de 50% dos cidadãos detém alguma ou muita confiança na polícia. Nos outros países desta região, mais da metade dos seus cidadãos deposita pouca ou nenhuma confiança.

Nesse contexto, o sucesso da democracia eleitoral quanto ao grau de institucionalização dos eixos dahlsianos de competição e participação é posto em xeque sob o ponto de vista sistêmico. Em síntese, isso quer dizer que a democracia política pode até existir mas o grau de democratização é fragilizado, comprometendo o ideal da aposta democrática de que a democracia deve servir ao povo.

A presente pesquisa atingiu os objetivos propostos. Na primeira parte deste trabalho, mapeou-se onde estão os melhores e piores índices de violência por região do globo, o que demonstrou uma concentração de homicídios na região das Américas e da África, com médias altas. É também nessas regiões (e na Ásia) que os sistemas de justiça criminal mais deixam a desejar, o que reforça a hipótese de que estão nas instituições detentoras do poder coercitivo a potencial capacidade de conter a criminalidade.

Na segunda parte da pesquisa, foram selecionados três fatores (democracia eleitoral, accountability horizontal e ordem e segurança) que compuseram um índice de qualidade democrática, posteriormente testado nos 119 países trabalhados. Através da análise fatorial, foi possível constatar que o

grau de segurança pública de um país repercute diretamente na qualidade de sua democracia, uma vez que a variável “índice de qualidade democrática” possui um relacionamento significativo com a variável “homicídios por grupo de 100 mil habitantes”, proxy de segurança pública. Isto, portanto, conduz a conclusão de que é necessário incluir nas análises de qualidade democrática uma dimensão que inclua fatores ligados a segurança pública para captar de forma mais verídica as particularidades de determinadas regiões do globo.

Também pode ser observado, a partir de uma comparação entre os países trabalhados, que aqueles mais bem avaliados, segundo o índice qualidade democrática, são Dinamarca, Finlândia, Suécia, Noruega e Austrália (todos na Europa, com exceção da Austrália). Na América Latina os países com mais alto grau de democracia são: Uruguai, Chile e Costa Rica. Em contrapartida, os piores índices de qualidade democrática estão situados entre África, Ásia e América Latina (Paquistão, Nicarágua, Nigéria, Equador, Honduras), mesmas regiões em que se concentram a maioria dos homicídios do mundo.

É de se destacar que tais resultados vão de acordo com a hipótese desta pesquisa quando se verifica as taxas de homicídios encontradas nesses países. Na América Latina, por exemplo, todos os países melhores avaliados segundo o índice de qualidade democrática também têm taxas homicidas menores do que 10 para cada grupo de 100 mil habitantes. Com exceção do Equador (que apresenta uma taxa de homicídios considerada tolerável), todos os países em que o índice de qualidade da democracia é baixo, a taxa de homicídios é alta.

Ainda com relação à análise inferencial, observou-se que o modelo multivariado, que utilizou outras variáveis além daquela que pretendeu-se testar para se buscar que fatores contribuem para a qualidade democrática, apresentou maior poder explicativo do que o modelo bivariado, que traz apenas o relacionamento entre “índice de democracia” e “homicídios”. O  $r^2$  do modelo multivariado foi de 74% contra, no máximo, 20% do modelo bivariado. Em ambos os modelos demonstra-se haver outros fatores que interferem na qualidade democrática, dada a sua complexidade, e podem ser objetos de futuras pesquisas.

Por fim, é de se destacar, que essa investigação confirma os estudos teóricos que a inspiraram e fundamentaram (O'Donnell, 2000; Pinheiro, 2000; Zaverucha, 2004; Nóbrega Júnior, 2015). De fato, as regressões realizadas indicam que não apenas as explicações calcadas em argumentos meramente eleitorais são insuficientes para explicar realidades mais complexas de países democráticos, sobretudo os situados na América Latina, como também confirma que o fator segurança pública é relevante e influi positivamente na análise da qualidade democrática.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Maria Salete. **Democracia, desigualdades e corrupção: uma análise da qualidade democrática na América Latina**. Revista de Ciências Sociais, v.5, no 2, p.80-108, jul./dez. .2015.
- ANDRADE, Vinicius Lúcio. **A constituição desmilitarizada: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria Democrática e Deliberação Pública**. Lua Nova. N.50, 2000.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Prevenção integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil**. KATÁLYSIS v. 9 n. 1 jan./jun. 2006 Florianópolis SC 38-42, 2006.
- BALDWIN, David. **The concept of security**. British International Studies Association Review of International Studies, p.23, 5-26, 1997.
- BAQUERO, Marcello. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. Opinião pública, Campinas, vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, p.380-413.
- BARKER, S. E. **Teoria política grega**. Brasília: UNB, 1978.
- BARREDA, M. **La calidad de las democracias latinoamericanas: medicion y claves explicativas**. In: MUNCK, G.; MANTILLA, S. La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina. Quito, Ecuador, 2012.
- BEATO FILHO, Cláudio. **O Problema dos Homicídios em Belo Horizonte**. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 42, p. 345-351, 2003.
- BECKER, Gary. **Crime and Punishment: Na Economic Approach**. Bureau of Economic Research, 1974.
- BERGMAN, Marcelo. WHITEHEAD, Laurence. **Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America**. University of Notre Dame Press From the Helen Kellogg Institute for International Studies, 2009.

BIZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. **Variedades da Democracia no Brasil**. Opinião pública, Campinas, vol. 23, nº 1, jan. - abr., 2017.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10ª ed. tradução de Sérgio Bath, Brasília: UnB, 1ª reimpressão, 2001.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

BOIX, CARLES; POSNER, DANIEL. 2000. "**Capital social y democracia**", Revista Española de Ciencia Política, nº 2: 159-185.

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

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

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> Acesso em: jun. 2018.

DEMOCRACY RANKING ASSOCIATION: Disponível em: [www.democracyranking.org](http://www.democracyranking.org) > Acesso em: nov.2018.

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

FIGUEIREDO FILHO; Dalson. SILVA JÚNIOR, José Alexandre. **Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 160-185.

FILCORE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: Limites jurídicos para políticas de segurança pública**. São Paulo: Almedina, 2010.

FREEDOM HOUSE: Disponível em: <<https://freedomhouse.org/>> Acesso em: nov.2018.

GRASSI, Davide. MEMOLI, Vincenzo. **Democracy, support for democracy and corruption.** A Longitudinal Study of Latin American countries. *Partecipazione e conflitto*, 10(1). p. 25-46, 2017.

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

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro.** Seus dilemas e paradoxos. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KELLSTEDT, Paul M; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da pesquisa em ciência política.** São Paulo: Blucher, 2015.

LANDMAN, Todd; HAUSERMANN, Julia. **Map-making and Analysis of the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance.** University Of Essex – Human Rights Centre, Final Report, 2003.

LATINOBARÔMETRO. Disponível em: <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> Acesso em: nov.2018.

LIPSET, S. M. (1957). **Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.** *American Political Science Review*, n. 53, pp. 69-105.

MAINWARING, Scott et al. **Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999.** *Dados*, v. 44, n 4. Rio de Janeiro, 2001.

MAINWARING, Scott; Pérez-Liñán, Aníbal. 2008. **“Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin America, 1978-2004”**, Working Paper del Kellogg Institute for International Studies, nº 354.

MEDEIROS, Nayara Fátima. **Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática.** *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 6, n. 2, p.258-279. 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. **A democracia domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo**. Dados, v. 35, n.3, 2002.

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

NOBRÉGA JR, José Maria P. Democracia e direitos humanos na América Latina. In: SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; MONTEIRO, José Marciano. **Tecituras da democracia: uma visão plural dos direitos humanos e políticas públicas**. Cachoeirinha: Everprint Indústria Gráfica Eireli, 2015.

OBER, J. **Democracia direta**. In: Darnton, Robert e Duhamel, Olivier. Democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova, n. 44, 1998.

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

O'DONNELL, G. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. Revista Debates, Porto Alegre, Vol.7, nº.1, pp.15-114, 2013. Dossiê Qualidade da Democracia. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/download/36892/24040>.

OLIVEIRA, Adriano. **Tráfico de drogas e crime organizado. Peças e Mecanismos**. Curitiba: Juruá, 2007.

OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. 1ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2015.

OSTROM, Elinor. **EL GOBIERNO DE LOS BIENES COMUNES. LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE ACCIÓN COLECTIVA"**. 2000.

PIERINI, Alexandre José. **Democracia dos antigos x democracia dos modernos – uma revisão de literatura**. Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 29, n. 2, p. 125-134, jul./dez. 2008.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and culture: a non-culturalist view**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n.58, p. 9-35, 2003.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. FGV Editora, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

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

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **A democracia disjuntiva no contexto brasileiro: algumas considerações a partir do trabalho das delegacias de polícia**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº11. Brasília, maio - agosto de 2013, pp. 193-227.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SILVA, Géelison. BEATO, Cláudio. **Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção da eficiência e do contato individual**. Opinião pública, Campinas, vol. 19, nº 1, junho, 2013, p. 118-153.

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

TRANSPARENCY INTERNACIONAL: Disponível em: < [www.transparency.org](http://www.transparency.org) >  
Acesso em: nov.2018.

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

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

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

WORLD PROJEC JUSTICE: Disponível em:<<https://worldjusticeproject.org/>>  
Acesso em: nov.2018.

## ANEXOS

**Tabela 24 Lista de Países que compõem o Banco de dados das estatísticas inferenciais (considerados “livres” pela Freedom House)**

<b>Países</b>	<b>Região</b>
Benin	África
Botsuana	África
Burundi	África
cabo Verde	África
Comores	África
Gana	África
Quênia	África
Lesoto	África
Libéria	África
Malawi	África
Maurício	África
Níger	África
Nigéria	África
São Tomé e Príncipe	África
Senegal	África
Serra Leoa	África
África do Sul	África
Tunísia	África
Zâmbia	África
Barbados	América Central
Antígua e Barbuda	América do Norte
Bahamas	América do Norte
Belize	América do Norte
Canadá	América do Norte
Dominica	América do Norte
Granada	América do Norte
Jamaica	América do Norte
São Cristóvão e Névis	América do Norte
Santa Lúcia	América do Norte
São Vicente e Granadinas	América do Norte
Estados Unidos	América do Norte
Guiana	América do Sul
Suriname	América do Sul
Trinidad e Tobago	América do Sul
Argentina	América Latina
Bolívia	América Latina
Brasil	América Latina
Chile	América Latina
Colômbia	América Latina
Costa Rica	América Latina
República Dominicana	América Latina
Equador	América Latina
El Salvador	América Latina
Guatemala	América Latina
Honduras	América Latina

México	América Latina
Nicarágua	América Latina
Panamá	América Latina
Paraguai	América Latina
Peru	América Latina
Uruguai	América Latina
Georgia	Ásia
Índia	Ásia
Indonésia	Ásia
Japão	Ásia
Mongólia	Ásia
Nepal	Ásia
Paquistão	Ásia
Filipinas	Ásia
Taiwan	Ásia
Timor-Leste	Ásia
Peru	Ásia
Albânia	Europa
Andorra	Europa
Áustria	Europa
Bélgica	Europa
Bósnia e Herzegovina	Europa
Bulgária	Europa
Croácia	Europa
Chipre	Europa
República Checa	Europa
Dinamarca	Europa
Estônia	Europa
Finlândia	Europa
França	Europa
Alemanha	Europa
Grécia	Europa
Hungria	Europa
Islândia	Europa
Irlanda	Europa
Israel	Europa
Itália	Europa
Kosovo	Europa
Letônia	Europa
Liechtenstein	Europa
Lituânia	Europa
Luxemburgo	Europa
Macedônia	Europa
Malta	Europa
Moldávia	Europa
Mônaco	Europa
Montenegro	Europa
Países Baixos	Europa
Noruega	Europa
Polônia	Europa
Portugal	Europa
Roménia	Europa
San Marino	Europa

Sérvia	Europa
Eslováquia	Europa
Eslovênia	Europa
Espanha	Europa
Suécia	Europa
Suíça	Europa
Turcomenistão	Europa
Ucrânia	Europa
Reino Unido	Europa
Austrália	Oceania
Fiji	Oceania
Kiribati	Oceania
Ilhas Marshall	Oceania
Micronésia	Oceania
Nauru	Oceania
Nova Zelândia	Oceania
Palau	Oceania
Papua Nova Guiné	Oceania
Ilhas Salomão	Oceania
Tuvalu	Oceania
Vanuatu	Oceania

Elaboração própria. **Fonte dos dados:** Freedom House.