

# LAD CASE STUDY

## Reforma da Polícia na Geórgia

Daniel Kharitonov

Stanford | CDDRL | Leadership Academy  
for Development



OMIDYAR NETWORK™

LAD

## SOBRE O LAD

O Leadership Academy for Development (LAD) promove cursos para representantes do governo e líderes empresariais de países em desenvolvimento para ajudar o setor privado a ser uma força propulsora do crescimento econômico e do desenvolvimento. Seus participantes são criteriosamente selecionados para se tornarem líderes de reforma eficazes, promovendo políticas públicas sólidas em cenários complexos e conflituosos. O LAD é um projeto do Centro para a Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito, parte do Instituto Freeman Spogli de Estudos Internacionais Avançados, situado na Universidade Stanford, e é conduzido em parceria com a Johns Hopkins School of Advanced International Studies. O LAD agradece muito o apoio da Omidyar Network.



## REFORMA DA POLÍCIA NA GEÓRGIA

Em 2003, o líder pró-ocidente, Mikheil Saakashvili assumiu o poder na Geórgia na esteira da “Revolução das Rosas.” O povo georgiano nutria grandes expectativas e confiança na nova liderança que substituiu a antiga elite política da era soviética após um longo período de rebelião civis.

Embora tenha se tornado líder do país com apenas 36 anos, Mikheil Saakashvili estava extraordinariamente qualificado para o cargo. Exerceu o cargo de Ministro da Justiça de 2000 a 2001 e foi líder de seu partido de oposição até que o presidente em exercício Eduard Shevardnadze foi forçado a renunciar. O Sr. Saakashvili também era muito viajado e educado, tendo estudado direito na Universidade de Columbia e posteriormente em Strasbourg, França. Um mandato por mudança por parte dos eleitores georgianos deu-lhe um forte impulso e o fato de que ele liderava uma nação de apenas 4.5 milhões de pessoas tornava sua missão mais administrável. Entretanto, as instituições estaduais da Geórgia estavam em desordem e o sistema corrupto de aplicação da lei era um dos principais problemas do país.

Um dos entraves vinculantes para a reconstrução do país e o principal obstáculo para o desenvolvimento da nação era a corrupção endêmica enraizada em quase todos os setores do país. A corrupção da polícia rodoviária e de fronteira era talvez uma das mais visíveis na vida cotidiana dos cidadãos da Geórgia que tinham que pagar propinas a policiais uniformizados. Segundo uma pesquisa realizada em 2000, 7 de cada 10 motoristas parados pela polícia rodoviária, foram subornados. (GORBI 2000)<sup>i</sup>.

Em 2003 a corrupção era percebida como sendo generalizada na Geórgia. Em 2003 segundo o Índice

de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional (IPC), a Geórgia ocupava o 124<sup>o</sup> posição entre 133 países, e com um índice de 1.8, que indica um alto nível de corrupção percebida (índices abaixo de 3 pontos, em 10, indicam um alto nível de corrupção, índices acima de 9 indicam baixos níveis de corrupção percebida). O combate à corrupção tornou-se a prioridade número um para o Governo da Revolução das Rosas, e os resultados deste esforço ficaram claros após um curto período de tempo. Os índices do IPC começaram a melhorar ano após ano e em 2009 a Geórgia passou a ocupar a 66<sup>o</sup> posição, com um índice de 4,1<sup>ii</sup>.

De acordo com o Euro-Barômetro de 2012, 99% dos georgianos disseram que não foram subornados ou não esperavam pagar propina. A eliminação do suborno e da corrupção claramente afetou a geração de receita no orçamento. O aumento de receita no orçamento decorrente de sanções demonstra esta tendência.

---

*Daniel Kharitonov conduziu entrevistas e preparou este caso sob a supervisão de Francis Fukuyama da Universidade Stanford. preparou este caso apenas como base para a discussão em sala. Sua intenção não é ser um registro histórico, uma fonte de dados, ou ilustração de um modelo de gestão eficiente ou ineficiente.*

em mil GEL (Lari Georgiano)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Receita proveniente de sanções e multas	8.300	10.153	50.100	82.196	71.900	80.300	116.600	121.300	136.981	116.198

A Geórgia é um país situado no Cáucaso que declarou sua independência pouco antes do colapso da União Soviética em 1991. A maioria de suas instituições estaduais são herança da União Soviética.

Embora o sistema soviético de aplicação da lei de modo geral não era corrupto, mas era o arquétipo da burocracia, da ineficiência na prestação de serviços públicos, e da falta de atenção aos direitos humanos. Ao mesmo tempo, a República Socialista Soviética da Geórgia tinha uma das forças policiais menos eficientes de toda a URSS. A economia predominantemente agrícola estava assolada por práticas de apadrinhamento e clientelismo em todas as instâncias do governo republicano, e a polícia certamente não era uma exceção a regra. A dissolução da União Soviética agravou ainda mais a situação. À medida que a economia da Georgia se deteriorava, membros do corpo de força polícia começaram a pilhar os cidadãos comuns. De fato, nesta época a polícia da Geórgia se tornou dependente das propinas pois seu salário “oficial” era de meros \$40 a \$100 por mês, e o Ministério do Interior (MoIA) não podia pagar nem mesmo o básico, nem sequer o combustível para os carros de patrulha.

A situação em outras áreas do MoIA – como a Guarda de Fronteira – era apenas ligeiramente melhor. Na extinta União Soviética, os serviços de fronteiras e aduaneiros eram administrados por uma agência federal que já não mais existia. Agora, práticas ineficazes e beirando a criminalidade preenchiam este vácuo. O cruzamento da principal fronteira para o transporte comercial entre a Turquia e Rússia poderia levar diversos dias caso o motorista se recusasse a pagar suborno.

A falta de capacidade do Estado não era limitada a funções policiais. Logo após conquistar a sua independência, o recém formado país perdeu o controle sobre as regiões autônomas de Abkhazia, e Ossétia do Sul. Não conseguiu criar procedimentos aduaneiros eficientes, bem como mecanismos de proteção a investimentos e regulamentação comercial. Ao mesmo tempo, o país ainda era conduzido pelas elites oriundas da década de 1980 que não tinham nem a vontade nem o conhecimento necessário para a modernização. Em 2003, a crescente insatisfação popular tomou conta das ruas de Tbilisi em decorrência de denúncias de fraude nas eleições parlamentares, o que forçou o líder georgiano Eduard Shevardnadze renunciar ao cargo e entregar o poder à coalizão democrática liderada por Zurab Zhvania, Nino Burjanadze e Mikheil Saakashvili. Este último foi eleito presidente em janeiro de 2004. A plataforma de Saakashvili poderia ser descrita em termos gerais como pró-ocidente, e visava tornar a Geórgia membro da União Europeia e da OTAN, através da luta contra a corrupção, da modernização das instituições governamentais e da reconstrução da infraestrutura.

Apesar desta esperança, a Geórgia está localizada no lado oposto do Mar Negro distante do país membro da UE mais próximo, e divide suas fronteiras com a Armênia, o Azerbaijão, Turquia e Rússia, nenhum dos quais pode ser qualificado como sendo uma democracia moderna. Ademais, a presença das regiões dissidentes da Abkhazia, e Ossétia do Sul, dentro da fronteira da Geórgia

(Figura B) reduz a probabilidade de se tornar membro efetivo da OTAN, apesar dos esforços da nova liderança de se unir a esta aliança militar. Em outras palavras, o país tem desvantagens geopolíticas estando permanentemente espremido entre as esferas de influência da Turquia e da Rússia.

A tarefa crucial para Saakashvili era restaurar a confiança pública na polícia e no cumprimento da lei, começando pelo Ministério do Interior (MoIA). Os recursos eram o primeiro desafio. Os funcionários do MoIA eram extremamente mal remunerados, até mesmo para os padrões georgianos. Embora, em 2003, o salário médio de um trabalhador na Georgia fosse de \$200/mês, os funcionários do MoIA ganhavam um oitavo disso, uma média de meros \$78. Se os salários do MoIA subissem para \$600 por mês (e mais para os funcionários em cargo de gerência), teria sido mais fácil encontrar candidatos dispostos a se submeter aos rigorosos testes e treinamentos da polícia.

Como o orçamento da Geórgia não poderia suportar estes aumentos de salário ou quaisquer outras reformas, o MoIA adotou uma série de novas estratégias de financiamento.

A primeira foi pedir ajuda externa. Três organizações doadoras monitoraram de perto a reforma do MoIA na Geórgia desde o princípio: a Comissão Europeia (EC), a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). No entanto, como a comunidade de desenvolvimento internacional ainda se mostrava bastante cautelosa em relação ao comprometimento da Geórgia com as reformas na fase inicial, estas organizações restringiram sua assistência a consultoria e treinamento. A USG foi a maior contribuinte doando \$500,000 para a Academia de Polícia (que posteriormente desempenhou um papel proeminente na preparação dos recrutas da polícia para seus novos cargos).

A segunda estratégia foi criar o que se chamou de “Fundo de Reformas”. Alguns empresários importantes da Geórgia ofereceram \$100 milhões que poderiam ser usados para pagar os salários do pessoal chave do MoIA até que a economia conseguisse gerar receitas fiscais suficientes para o governo assumir o gasto. Este fundo ajudou o MoIA a oferecer salários competitivos, atraindo executivos do setor privado e forçando reformas ainda mais amplas.

A terceira estratégia foi a privatização. A Geórgia lançou um esforço nacional para privatizar ativos não essenciais em posse do governo desde o período soviético. Kakha Bendukidze, o novo ministro da Economia, capitaneou este maciço esforço entre 2004-5, e os resultados beneficiaram o MoIA. Bendukidze era um empresário importante que fez sua fortuna gerenciando ativos adquiridos nos programas de privatização na Rússia, no início da década de 1990. Como fervoroso defensor da coalizão de Saakashvili e um libertário comprometido, Kakha se tornou a força propulsora de todo o processo de privatização e de desregulamentação na Geórgia, com a frase que se tornou célebre: “A Geórgia deve vender tudo exceto sua consciência”. Ele ajudou a aumentar a receita do Estado durante as fases críticas da reforma. De forma geral, o governo georgiano relatou mais de \$1.4 bilhões de receita proveniente da privatização na fase inicial da reforma **Error! Reference source not found.** – uma soma enorme se comparada ao PIB da Geórgia (apenas cerca de \$ 6,4 bilhões em 2004) e gastos governamentais cumulativos (cerca de \$1,24 bilhões neste mesmo ano).

A estratégia final foi o confisco de ativos. O governo georgiano encheu seus cofres ao confiscar ativos alegadamente ilegais de ex-funcionários. Estas “doações involuntárias” também foram recolhidas em empresas próximas ao governo anterior. Tornou-se uma prática padrão durante a administração de Saakashvili solucionar casos duvidosos de privatização e de apadrinhamento realizados durante o governo de Eduard Shevardnadze com o pagamento de vultosos montantes

pagos ao governo. De acordo com o ex-ministro da Justiça Zurab Adeishvili, cerca de \$1bilhão do orçamento do estado em 2004-2005 veio diretamente de ativos recuperados de criminosos, negócios obscuros e autoridades corruptos.

Em 2004, o orçamento do MoIA tinha mais do que triplicado, um pouco mais de \$100M. Graças ao suporte do Fundo de Reformas, o MoIA logrou contratar executivos chave e oferecer-lhes uma remuneração bastante atraente.

O MoIA ainda tinha mais de 40.000 funcionários em sua folha de pagamento, mais que o dobro de funcionários responsáveis pela aplicação da lei per capita do que os vizinhos Turquia e Rússia. Além disso, como a maioria deles era parte do sistema antigo e corrupto, havia grande desconfiança com relação a sua integridade moral.

Reestruturar a força policial da Geórgia envolvia mudanças radicais que iam contra as recomendações mais prudentes de “bom o suficiente” de alguns economistas desenvolvimentistas. Por exemplo, o ministério dispensou mais de 30.000 policiais, metade dos quais demitidos em um único dia. Em seu lugar, cerca de 20.000 cadetes foram admitidos com salários iniciais aproximadamente cinco vezes maior do que a escala de remuneração anterior (chegando até a \$ 400 por mês).

Ao mesmo tempo, aceitar um suborno, mesmo uma quantia mínima como \$ 50 era o suficiente para mandar um oficial uniformizado para a cadeia – uma política que foi ativamente executada, incluindo o uso de operações pontuais para manter as novas unidades policiais em forma. Estas detenções por suborno e corrupção eram filmadas e divulgadas nos canais de TV local e eram

seguidas por uma campanha pública contra corrupção. Ao completar o treinamento básico, os novos oficiais recebiam equipamento policial de última geração e trabalhavam com sistemas de processamento de informação sofisticados. Os 10.000 membros remanescentes do “antigo quadro de polícia” não foram alocados nos serviços na rua, mas ficaram responsáveis apenas pelo treinamento dos novatos. Também houve uma reestruturação estrutural no Ministério do Interior. A unidade de polícia de trânsito extremamente corrupta foi desmembrada e suas atribuições foram designadas para novos esquadrões de patrulhamento responsáveis por cobrir as rodovias e as áreas residenciais. Estes esquadrões móveis foram planejados para como modelos da “Patrulha Policial” e estavam equipados com veículos e armamentos americanos e europeus novos, e também dispunham de sistemas de comunicação interligados. Portanto, o projeto piloto visava realizar um impacto simbólico nas ruas da Geórgia assim como levar o caso das reformas na Geórgia para as organizações de ajuda internacional.

Em 2005, o orçamento do estado tinha crescido o suficiente para o MoIA desbaratar o “Fundo De Reformas”, um desfecho bastante positivo já que começava a surgir diversos questionamentos sobre o que levava os empresários doarem dinheiro para ajudar a pagar o salário dos policiais.

Embora a nova força policial estivesse presente nas ruas, a violência e o crime contra o patrimônio público continuava sendo um problema, com raízes históricas. Diferentemente de outras ex-repúblicas soviéticas, a Geórgia não tem grandes quantidades de recursos naturais e o país perdeu grande parte de sua indústria pesada quando os laços econômicos com as antigas repúblicas socialistas foram rompidos. O PIB per capita do país era de apenas \$ 922 na época da independência. Para piorar as coisas, o setor agrícola da Geórgia, desenvolvido no período soviético, tinha perdido participação de mercado entre os países da Comunidade do Estados Independentes (CEI) para

produtos mais baratos importados da Turquia e da União Europeias, o que deixou mais de 17% dos georgianos desempregados.

A combinação do infortúnio econômico e um estado fraco fez com que o crime proliferasse. Apesar de todos os perigos óbvios, a atração por uma carreira criminosa cresceu tanto que segundo uma pesquisa de 2002 realizada entre alunos de segundo grau na cidade de Kutaisi, 68 % dos homens expressava o desejo de se unir a uma gangue criminosa, e a maioria das mulheres via seu futuro como esposas de líderes do crime.

Ainda pior, os criminosos da Geórgia criaram sua própria estrutura social. No topo estavam os *avtoritety* – ou líderes – que prometiam não fazer nenhuma concessões ou aceitar vantagens do estado ou da polícia, mesmo correndo o risco de ser presos. Eram mediadores de conflitos entre as gangues, ou os clãs da máfia, e até mesmo entre empresários e cidadãos comuns através de conferências do submundo (*shodka*). A existência da *avtoritety* era claramente maléfica para a sociedade pois formava a espinha dorsal do crime organizado e minava os sistemas jurídicos. Ainda assim, eles permaneceram invulneráveis a justiça tradicional e mesmo quando presos, usufruíam de relativo conforto na prisão, ao se aproveitarem dos outros prisioneiros.

Embora o legado do sistema legal na Geórgia fosse fraco, tinha sido capaz de controlar a atividade criminosa. Portanto, o desafio para Saakashvili e seu ministro do Interior, Vano Merabishvili, era continuar com as reformas na polícia e paralelamente controlar o crime, com os recursos limitados do orçamento do estado.

Uma parte importante deste plano era uma ordem extremamente controversa focada nos líderes do

crime. Conforme uma lei promulgada em 2005 pelo Parlamento da Geórgia, um membro do crime organizado podia ser condenado a prisão simplesmente só por ser considerado como ocupando uma alta posição no mundo do crime, sem que o promotor pedir o ônus da prova. Se um juiz simplesmente perguntasse a um suspeito se ele pertencia a uma gangue e o suspeito confessasse, o juiz poderia sentenciá-lo a detenção em uma penitenciária de segurança máxima, com base apenas na confissão. Se o suspeito negasse sua ligação com o mundo do crime, sua declaração seria publicada e todos saberiam que ele violara a honra do crime e traíra sua gangue.

Como resultado, em 2007, com o novo comando da polícia já instalado, as pessoas já se sentiam confortáveis para caminhar nas ruas da cidade à noite e deixar seus carros e apartamentos destrancados. As estatísticas da criminalidade comprovavam esta mudança. Em 1989, pouco antes da independência, foram registrados na Geórgia 16.000 denúncias de atividades criminosas, e este número subiu consistentemente até 2006, quando mais de 66.000 denúncias de atividades criminosas foram registradas. (parte dessa aumento ocorreu durante os primeiros anos da reforma devido a uma melhora no sistema de denúncias de atividades criminosas). Entretanto, a partir de então, o crime efetivamente declinou (Figura E), estabilizando em 2012 a um nível de aproximadamente 22.000 casos por ano.

Este progresso, no entanto, não veio de graça. Entre 2004 e 2005, as taxas de encarceramento na Geórgia dispararam, passando de 165 para 100.000 presidiários em 2003, chegando ao número recorde de 567 presidiários em 2012 **Error! Reference source not found.** As duras condições das penitenciárias da Geórgia eventualmente se tornaram contraproducentes para as autoridades. Enquanto ativistas dos direitos humanos se preocupavam com a violação do princípio de presunção da inocência, um grande escândalo veio à tona em 2012, quando vídeos vazados da prisão de Gldani

retratavam tortura e maus tratos dos prisioneiros. Essas revelações levaram à demissão de toda a cúpula do sistema penitenciário, maculando o bom nome do MoIA.

Em 2006, mais de três quartos dos funcionários do MoIA eram recém formados da Academia de Polícia, e finalmente as taxas de criminalidade no país começaram a cair. No entanto, também havia problemas. Para começar, o foco inicial no policiamento das ruas deixou os outros departamentos para trás em termos de reforma. O orçamento para o departamento de controle de fronteiras por exemplo, aumentou 24% em 2004 (alcançando \$ 7.9 milhões) e subiu outros 35 % in 2005 (atingindo \$10.8 milhões) mesmo com a redução de 8.500 para 6.500 empregados no departamento. Entretanto, apesar do número reduzido de funcionários efetivos, em 2005 o departamento ainda operava com apenas 50% dos recursos financeiros necessários para estarem em paridade com as regras de salário mínimo definidas pelo governo georgiano. Ademais, o progresso nos controles de fronteira e aduaneiros permaneciam limitados: o contrabando, o trafico de drogas, e o suborno continuavam endêmicos nas travessias pelas fronteiras terrestres. Em 2005, um funcionário de alto escalão do Ministério do Interior declarou que a agência de controle de fronteiras da Geórgia “não havia sido reformada” e “que continuava muito corrupta.”

Também havia problemas com salários. O estímulo inicial decorrente da grande melhora no pacote de remuneração do MoIA em relação ao salario médio nacional começou a desaparecer com o crescimento da economia. O salário médio de um funcionário era aproximadamente \$ 550, enquanto o salário médio estava acima \$ 300.

Para institucionalizar as reformas, o MoIA novamente apelou a doadores externos, e com o crescimento da economia nacional, podia agora explorar os fundos do governo da Geórgia

A habilidade do novo governo da Geórgia de implementar reformas significativas começou gradualmente a convencer as instituições de ajuda a deixar apenas de dar treinamento e consultoria e passar a fazer doações em equipamento e material. À guisa de exemplo, sob a tutela da Freedom Support Act (Lei sobre Apoio a Liberdade), o governo americano enviou uma ajuda de \$86,5M para a Geórgia em 2005-2006, sendo que grande parte deste pacote foi distribuído através de agências como o Bureau of International Narcotics e Law Enforcement (Seção Internacional para Narcóticos e Aplicação da Lei, INL, da sigla em inglês) e voltadas para iniciativas como o programa Georgian Border Security Law Enforcement (GBSLE - Segurança das Fronteiras e Aplicação da Lei da Georgia). O GBSLE recebeu \$ 15 milhões de dólares em financiamentos além de treinamento, conjuntos de ferramentas e equipamentos, que variavam de uniformes a helicópteros.

Em 2007, o GBSLE foi incumbido de supervisionar a construção de doze projetos, inclusive terminais de carga e estações de patrulhamento, com um custo total de aproximadamente **\$10M**[Error! Reference source not found.](#), e trouxe \$5M adicionais em equipamentos e suprimentos. Como resultado, a ajuda externa total ao departamento de controle de fronteiras da Geórgia excedeu seu orçamento naquele ano.

Da mesma forma, em 2005, a nova frota da patrulha policial da Georgia era composta por aproximadamente 130 veículos, a maioria financiada pelo governo georgiano através do “Fundo de Reformas”, financiado com recursos internos. Os aumentos seguintes da frota, entretanto, não vieram do governo da Geórgia, mas do INL americano. Por exemplo, o INL forneceu 99 veículos *off-road* para o patrulhamento de áreas remotas. Adicionalmente, os Estados Unidos forneceram uma parte significativa de seu estoque de sistemas de computação, rádios portáteis, e coletes a prova de bala.

Enquanto isso, o MoIA construiu novas delegacias de polícia “todas de vidro” e centros de serviço (Figura D) em cidades da Geórgia, projetadas para realçar a ideia de que a nova polícia é transparente e não tem nada a esconder. A maioria dos serviços prestados diretamente ao público tornaram-se bastante automatizados e a burocracia foi reduzida. Por exemplo, agora são necessários em média 15 minutos para registrar um carro novo e cerca de 30 minutos para liberar uma carga no entreposto aduaneiro comercial.

Apesar destes progressos consideráveis, o ambiente político turbulento da Geórgia e a corrupção persistente ameaçavam o sucesso de longo prazo das reformas do MoIA. Depois de assumir a presidência em 2003, Saakashvili conseguiu gradualmente aumentar seu poder, levando os membros da antiga coalisão para partidos de oposição. Seu partido, o United National Movement (Movimento Nacional Unido, UNM da sigla em inglês), conseguiu o controle efetivo do Parlamento. O princípio eleitoral “o vencedor leva tudo” do parlamento georgiano significava que ele poderia ignorar as objeções de grupos menores, permitindo que as reformas continuassem sem interrupções. Entretanto, em 2007, três anos após o início de seu mandato presidencial, Saakashvili enfrentou uma séria ameaça. Apesar da agenda bastante progressista do governo, a economia da Geórgia ainda estava atrasada se comparada com a da Rússia e Azerbaijão, países vizinhos ricos em petróleo. Neste período, reprimindo a oposição Saakashvili conseguiu dificultar muito a vida dos ativistas políticos.

A contínua coerção dos adversários instigou dezenas de milhares de georgianos a protestar em Tbilisi, em novembro de 2007, clamando pela renúncia de Saakashvili, acusando-o de abuso de poder. O presidente respondeu declarando estado de emergência de 15 dias e calando a voz da mídia controlada pelo magnata Badri Patarkatsishvili. A subsequente batidas policiais contra as manifestações e estações de TV na Geórgia foi amplamente criticada e classificada como ingerência

na propriedade privada e na liberdade de expressão.

A Carta do MoIA inicialmente elaborada durante o governo Saakashvili delegava ao Ministério a responsabilidade tanto pelos serviços policiais como pela segurança nacional. Como tal, a agência desempenhava um papel crucial na extinção dos protestos de rua de 2007, liberando materiais comprometedores sobre líderes de oposição que organizaram as manifestações de rua.

Em uma ocasião, em novembro de 2007, o MoIA divulgou material gravado em áudio e vídeo com vistas a expor alguns líderes de oposição— Levan Berdzenishvili do Partido Republicano, Giorgi Khaindrava do Instituto Equality, Konstantine Gamsakhurdia, líder do Movimento pela Liberdade e Shalva Natelashvili, líder do Partido Trabalhista, em cooperação com forças de segurança da Rússia. Em outro caso, Sozar Subari, da Defensoria Pública da Geórgia, testemunhou perante o parlamento alegando possuir provas de uma reunião secreta do MoIA onde *“ficou decidido que os manifestantes deveriam ser atingidos principalmente nos rins e no estômago (e) nenhum participante da ação poderia escapar sem apanhar para aprenderem uma lição para o futuro”*. Aparentemente, por volta desta mesma época, o MoIA começou a gravar conversas telefônicas privadas. ONGS relataram que aproximadamente 21.000 telefones eram monitoras por dia na Geórgia, praticamente sem fiscalização ou sem nenhuma ordem judicial.

Embora os protestos tenham praticamente acabado no final de novembro, a crise política de 2007 teve um grande impacto sobre a política da Geórgia. À medida que o parlamento ficava mais desiludido com os métodos políticos do Sr. Saakashvili, o apoio ao UNM gradualmente desapareceu, levando o partido a perder as eleições parlamentares seguintes. Ex-ministros do governo foram subsequentemente investigados durante a crise política de 2007.

Quando o partido de Saakashvili, o United National Movement (Movimento Unido Nacional), perdeu as eleições parlamentares em 2012, forçando-o a renunciar como presidente no ano seguinte, o gabinete do Procurador Geral da Geórgia fez quatro acusações contra o ex-líder nacional, inclusive pelo uso excessivo de força contra manifestantes anti-governo e conspiração de assassinato. Três ministros do governo foram indiciados, juntamente com o Sr. Saakashvili, dentre eles o ex-ministro do MoIA, Vano Merabishvili, que foi condenado à pena de quatro anos e meio de prisão sob acusação de abuso de poder.

Este fim dramático do mandato do ex-presidente, entretanto, não significou o fim das reformas na Geórgia, pois elas continuaram, mesmo que a um ritmo mais lento. A modernização do MoIA (juntamente com outras expansões institucionais) teve um efeito enorme no desenvolvimento do setor privado na Geórgia. Por exemplo, anteriormente, levava-se vários meses para importar, de forma privada, um carro no país, e atender a todas as exigências administrativas (inclusive liberação alfandegária, verificação histórica VIN e aquisição de placas de carro) era impossível sem suborno. Após a reforma, toda a indústria de importação/exportação de veículos se desenvolveu quase da noite para o dia, uma vez que se tornou lucrativo importar os carros da União Europeia, consertá-los ou retrofitá-los, e exportá-los para a UE ou para os países CIS.

Em 2008, a carga regulatória que incidia sobre as empresas na Geórgia estava reduzindo tão rapidamente que o país passou a ocupar a 18<sup>a</sup> posição mundial no ranking do relatório “*Doing Business*”, na frente da Alemanha e da França. De forma similar, o volume de novas empresas (número de pessoas jurídicas por 1.000 pessoas) na Geórgia mais do que dobrou entre 2004 e 2007 (de 1,0 para 2,6) e voltou a dobrar entre 2007 e 2012.

Mais impressionante ainda tem sido o efeito positivo das reformas que vem se sustentando por mais de sete anos, contados até o momento em que este texto estava sendo preparado. De fato, em 2014, a Geórgia ainda ocupava uma respeitável 15<sup>a</sup> posição na classificação do *Doing Business*, deixando claro que as novas instituições permaneciam funcionais apesar da mudança na liderança.

<b>ESTAT. MOIA</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Efetivo	40.000	27.000	28.500	33.700	34.000
Orçamento, USD	\$ 30m	\$ 120 m	\$ 340 m	\$ 345 m	\$ 324 m
Orçamento, p.p.	\$ 750	\$ 4.400	\$ 11.000	\$ 10.200	\$ 9.500
Salário Médio - USD	\$ 40-90	\$ 500	\$ 500-600	\$ 500-700	\$ 500-700
<b>Georgia (total)</b>					
Salário Médio USD	\$ 189	\$ 200	\$ 407	\$ 412	\$ 430
Desemprego	15,1%	13,8%	15%	N/D	14,3%

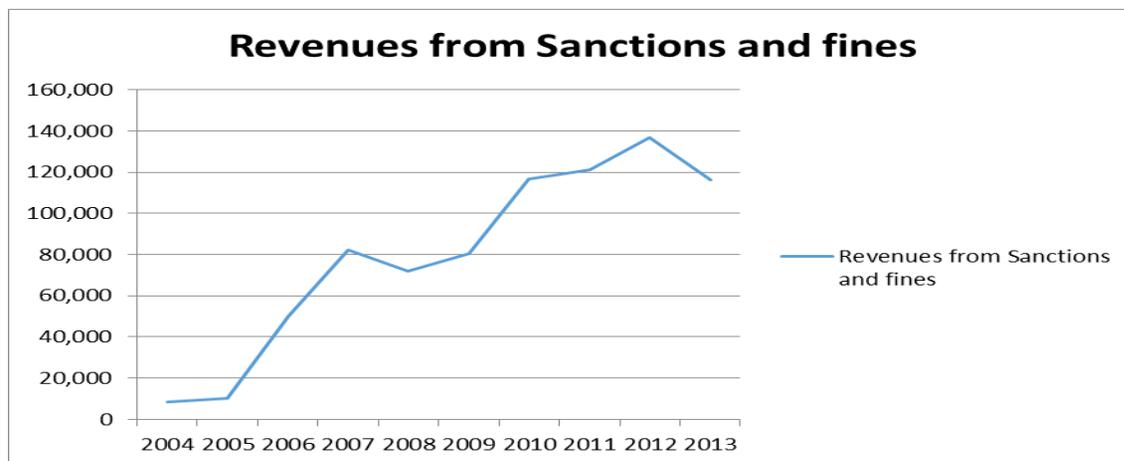
Tabela 1. Métricas financeiras do Ministério do Interior relativas a todo o país

Outro resultado positivo das reformas iniciadas pelo governo UNM incluem um acentuado aumento da receita tributária como percentual do PIB. Embora a receita tributária tenha caído no início da reforma, chegando ao limite mínimo de 7% do PIB em 2003, voltou a crescer de forma estável e chegou a 24% em 2012. Esse dinheiro de impostos ajudou a fortalecer ainda mais o governo e apertou o laço de responsabilidade pela prestação de contas entre o governos e os eleitores.

Há resta dúvidas de que Mikheil Saakashvili teve ao menos sucesso parcial na expansão da capacidade do governo da Geórgia, bem como no desenvolvimento do setor privado. De acordo com qualquer padrão, trata-se de um resultado impressionante, especialmente levando-se em consideração que pouquíssimas pessoas acreditaram inicialmente que este líder jovem e ambicioso poderia virar do avesso aquele que provavelmente era considerado um dos países mais mal administrados da Europa.

# APÊNDICES

## Receitas de sanções e multas



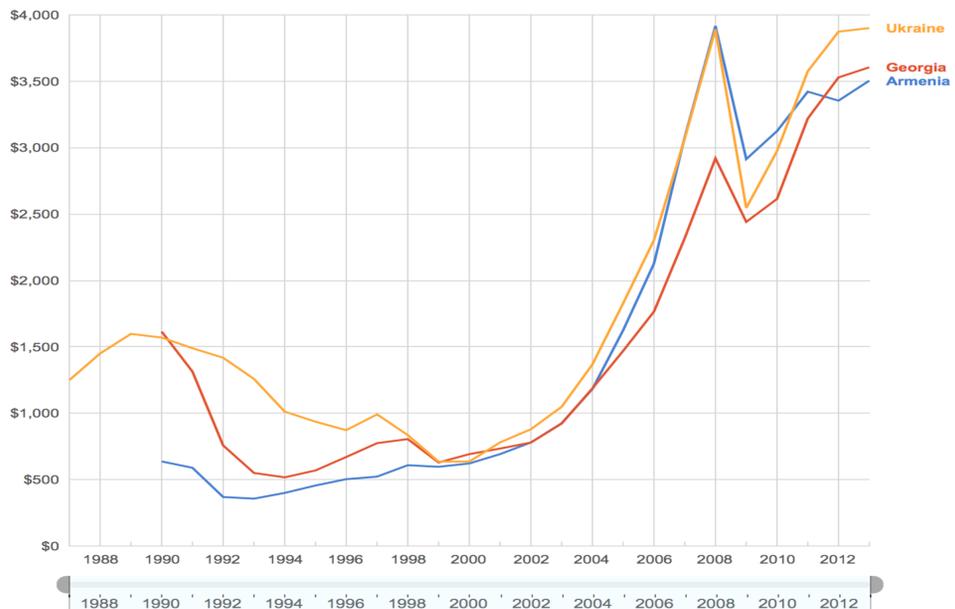


Figura A. PIB per capita na Georgia (US \$) vs. outras ex-Repúblicas Soviéticas

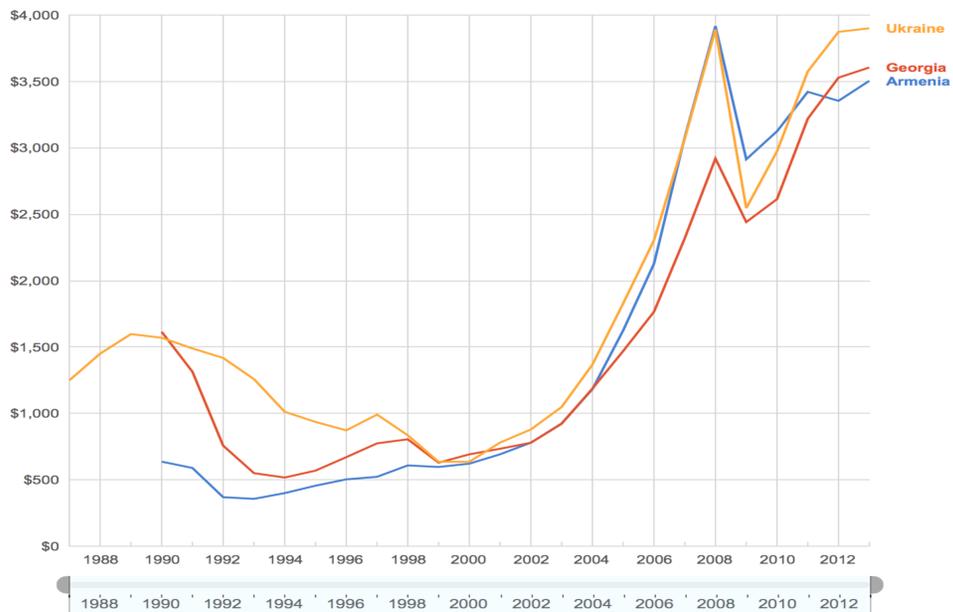


Figura A. PIB per capita na Geórgia (US \$) vs. Outras repúblicas ex-URSS



Figura B. Mapa da Geórgia em 2003. Regiões separatistas de Abkhazia, Ajara e Ossétia do Sul em roxo.

Figura C. Dívida externa incorrida pelo governo central da Geórgia (em Bilhões de dólares)

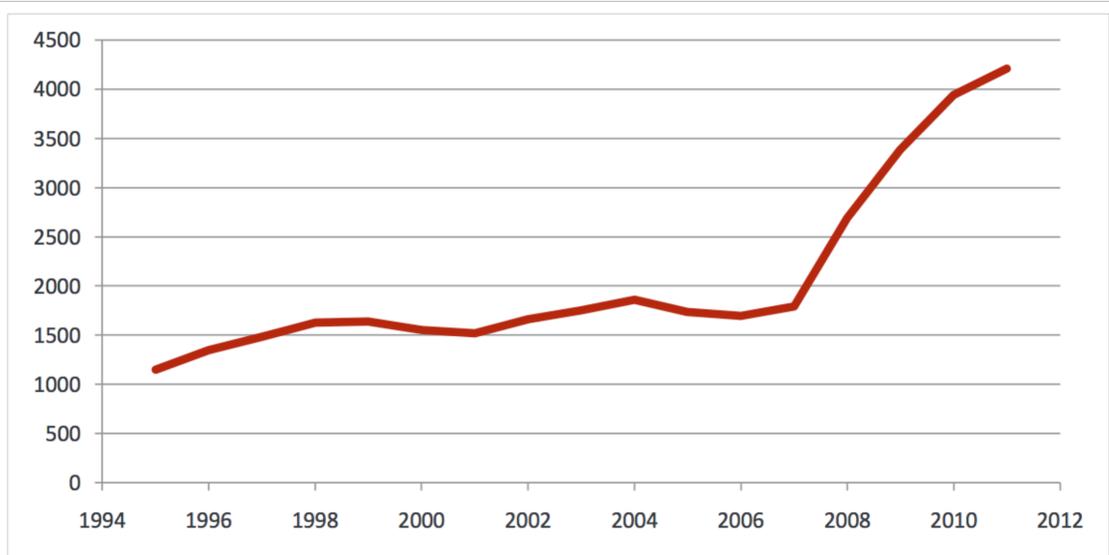
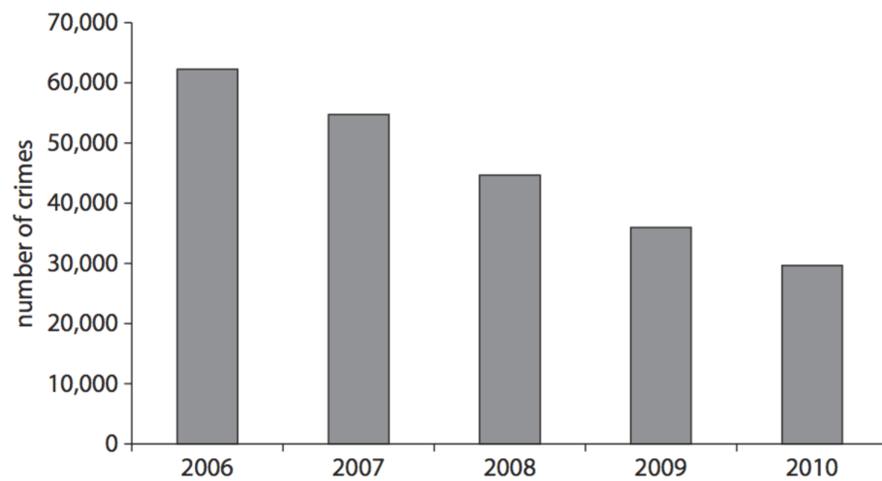


Figura C – Dívida Externa incorrida pelo governo central da Georgia (em USbilhões)





Figura D. Novas delegacias de polícia em Tbilisi



Source: Ministry of Justice of Georgia, 2011, "Seven Years that Changed Georgia."

Figura E. Dinâmica da criminalidade na Geórgia a partir de 2006

## Notas finais

<sup>i</sup> <http://www->

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/20/000356161\\_2012012001](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/20/000356161_2012012001)

[0932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf](http://0932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf)

ii

<http://www.transparency.org/research/cpi>

<sup>iii</sup> De fato, muitos deles preferiram se aposentar logo após o início da reforma porque se sentiam desconfortáveis trabalhando no novo ambiente

---