UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FFCH
CURSO - CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

TADEU VINICIUS CASAES DE OLIVEIRA

O PROCESSO LEGISLATIVO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS 1988: mapeamento das Leis federais e dos atores políticos que condicionam o corpo das proposições de projetos na Câmara e no Senado

SALVADOR
2014

TADEU VINICIUS CASAES DE OLIVEIRA

O PROCESSO LEGISLATIVO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS 1988: mapeamento das Leis federais e dos atores políticos que condicionam o corpo das proposições de projetos na Câmara e no Senado

Monografia apresentada ao Bacharelado
em Ciência Política da Universidade Federal da
Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau
de Bacharel em Ciências Sociais.

ORIENTADOR: PROF. DR. ALVINO OLIVEIRA SANCHES FILHO

SALVADOR
2014

TADEU VINICIUS CASAES DE OLIVEIRA

O PROCESSO LEGISLATIVO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS 1988: mapeamento das Leis federais e dos atores políticos que condicionam o corpo das proposições de projetos na Câmara e no Senado. Monografia apresentada ao Bacharelado em Ciência Política da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Sociais**, defendida e aprovada em _____ de _____ de 2014, pela banca examinadora constituída pelos professores:

_____

Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho, Dept. Ciência Política - FFCH/UFBA

_____

Prof. Dr. Antônio Oliveira, Dept. Ciência Política - FFCH/UFBA

_____

Profa. Dra. Salete Amorim, Dept. Ciência Política - FFCH/UFBA

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que contribuíram com minha jornada na graduação, dando de si, incentivando, acreditando, acolhendo minhas intervenções, debatendo e trocando ideias, enfim, contribuindo de alguma maneira com as minhas reflexões, por vezes absurdas, errôneas, exageradas e descabidas.

Aos Professores e Professoras dos Departamentos de Antropologia, Ciência Política e Sociologia com os quais tive o prazer de cursar disciplinas que me ensinaram não o quê nem como pensar, mas como desenvolver ferramentas para questionar sobre o que se pensa

Ao Prof. Alvino Oliveira Sanches Filho, meu orientador, por sua competência e dedicação na formação de novos quadros do labor científico.

A Iris Gomes, que acreditou no meu começo e que co-orientou o meu período de iniciação científica no grupo de pesquisa de Políticas Subnacionais no projeto "Instituições e atores políticos no processo de formulação de Políticas Públicas de Segurança / Defesa Social na esfera estadual: um estudo comparado entre os estados da Bahia e de Pernambuco", permitindo a construção de um "olhar" diferenciado, humano e mais comprometido com o ato de pesquisar. Em termos quali-quanti, realizou contribuição fundamental para os métodos do futuro.

.

RESUMO

Esta monografia consiste em um mapeamento das proposições das leis referentes à segurança pública no nível federal no período pós 1988, buscando compreender a dinâmica de atuação da Câmara Federal e do Senado, assim como identificar, no processo da tramitação dessas leis, as relações entre a incidência de atores e grupos de interesse nas diversas etapas de tramitação dos projetos de lei propostos pelas duas Casas. A pergunta que o trabalho procura responder é: Como tem se dado o processo legislativo federal em relação às políticas de segurança? A metodologia da coleta de dados nos sites das referidas Instituições se deu de maneira a reunir leis que tivessem em sua minuta e no cadastro de palavras-chave do sistema buscado as palavras "Segurança Pública", "Defesa Social", "Polícia Civil", "Polícia Militar", "Violência", "Prisão" e "Penitenciária". A coleta de informações de fontes primárias e oficiais do governo via sites da Câmara e do Senado Federal contemplam de uma só vez os problemas mais frequentemente discutidos enquanto calcanhar metodológico da coleta de dados documentais: a credibilidade dos dados, a acessibilidade aos mesmos e a coleta pelo próprio pesquisador. Os estreitamentos e diálogos da teoria sobre o lobby e a abordagem teórica da ação dos *veto players* estabelecida por Tsebelis (1995) dão uma contribuição importante para evidenciar a dinâmica interna que envolve a ação desses atores políticos e os desdobramentos dessa relação na construção dos projetos de leis sobre segurança pública, uma vez que o poder decisório tem dependido de lobbies e da negociação entre os interesses das associações profissionais envolvidas no processo e os políticos legisladores. Deste modo, percebemos que a questão do lobby não se justifica por um tipo de projeto de lei específica ou na preferência de uma ou outra Casa para a sua prática; o caráter que diferencia são o conteúdo da política e as negociações e embates que incidem nas tramitações dos projetos de lei propostos.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Definição dos tipos de leis e competências de proposição	18
Quadro 2 -	Projetos de leis federais sobre segurança pública e o status das tramitações (1988 – 2013)	27
Quadro 3 -	Projetos de leis federais sobre segurança pública e os lobbies (1988 – 2013)	31
Quadro 4 -	Legendas dos atores políticos e lobbies	36

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO 8

CAPÍTULO 1: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 21

CAPÍTULO 2: APRESENTAÇÃO DO BANCO DE DADOS

2.1 SOBRE OS 248 PROJETOS DE LEI 26

2.2 SOBRE OS ATORES 30

CAPÍTULO 3: ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA

3.1 O MAPEAMENTO 40

3.2 STATUS DOS PROJETOS 42

3.3 TRAMITAÇÃO 44

3.4 ATORES E GRUPOS DE INTERESSE 45

3.5 LOBBY E TEMPO TOTAL DE TRAMITAÇÃO 46

3.6 TIPOS DE PROPOSTAS E LOBBY 47

CONSIDERAÇÕES FINAIS 49

REFERÊNCIAS 52

INTRODUÇÃO

Dos estudos realizados durante o período da graduação no curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia e a participação no grupo de pesquisa "Instituições Políticas Subnacionais", inicialmente como voluntário e, posteriormente, como bolsista, despertou-me o interesse particular pela temática da Segurança Pública[1]. Tive acesso a algumas discussões teóricas sobre o tema, bem como contribuição na construção de um banco de dados que vem sendo formulado no intuito de servir como referência para estudos mais abrangentes na área de políticas de segurança pública em um contexto subnacional. A razão da escolha desta temática está intimamente relacionada com a facilidade de acesso aos dados, estes reunidos de maneira a comporem um repositório de informações que possam ser utilizadas para análise e teste de hipóteses, sendo passível de estudos que permitam um conhecimento mais preciso sobre as questões que este e outros trabalhos se propõem a responder.

A escolha da segurança pública enquanto área e tendo as leis em nível federal por objeto se insere em um contexto já familiar, onde o acúmulo de leituras e estudos é resultado do contato prévio com o tema, além de abordar de maneira mais criteriosa um aspecto das políticas que geralmente fogem aos olhos dos pesquisadores. A constitucional estadualização dos planejamentos e organizações das políticas de segurança pública tem sido impactada pela atuação cada vez mais presente da esfera federal na política estadual, o que credita a tomar como foco essas leis e os estudos destas através da ótica da Ciência Política.

Do ponto de vista das questões que envolvem a segurança pública, uma primeira definição envolve a necessidade de compreendê-la enquanto política pública. Nas últimas décadas, o ressurgimento da importância do campo de conhecimento consolidado como políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que

[1] Pesquisa financiada pelo CNPq e certificada pela UFBA, no qual consta todo o mapeamento das leis aqui discutidas referidas ao período recortado. Esta monografia é um dos produtos do projeto de pesquisa "Instituições e atores políticos no processo de formulação de Políticas Públicas de Segurança / Defesa Social na esfera estadual: um estudo comparado entre os estados da Bahia e de Pernambuco", Coordenado pelo Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho e por Iris Gomes, Doutoranda em Ciência política pela UFMG. Este banco de dados utilizado aqui contou com a participação de bolsistas e voluntários e foi finalizado por mim enquanto bolsista de Iniciação Científica.

regem as suas diversas fases, tem se evidenciado na pauta dos pesquisadores da área. Para efeito deste trabalho, tomamos como parâmetro a definição de Lasswell (1936) ao afirmar que as análises e as decisões sobre políticas públicas buscam responder as questões de quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Souza (2006) faz uma revisão da literatura sobre o tema e nos mostra que não existe consenso nem mais precisa definição do que viria a ser política pública, ainda que essa definição de Lasswell seja a mais conhecida. Mesmo que nesta definição não seja possível evidenciar o caráter cooperativo de seu desenho, tem por principal característica explicitar os aspectos conflituosos das decisões, do debate de ideias e de interesses nas suas formulações (cf. SOUZA, op. cit.).

Esta ótica é essencial ao nosso objeto, desde que a formulação de projetos de leis na área de segurança pública não se furta a toda dinâmica inerente ao desenho, a inserção e retirada de demandas, defesa de interesses nas pautas a serem debatidas e em todos os atrelamentos aos quais estão intimamente ligados os propositores, as ideologias dos partidos, as alianças partidárias, o momento político, além de todas as variáveis que influenciam no corpo das proposições dos projetos: entraves, embates e lobbies nas votações destas leis.

Umas das características particulares dos estudos sobre políticas públicas referem-se à análise das ações do Estado e de sua principal instituição, os governos, nos complexos processos dependentes da natureza e do tipo de política que está sendo estudada. Isso significa estudar um campo ainda em construção, um conjunto de variáveis tanto do processo de formulação, implementação e avaliação, com uma riqueza conceitual ainda a ser incorporada, dado a falta de padronização e de um conjunto de óticas passíveis de serem objetivadas para o aprofundamento do entendimento dessas políticas.

Dito de outra forma, a estrutura institucional, o jogo político, as regras que definem a margem de ação dos atores e a natureza da política, bem como a dinâmica de relações e inter-relações entre elas, os agentes e as maneiras pelas quais elas reverberam sobre seus processos, resultados e impactos, impõem-se como categorias relevantes para

a análise.[2] Dentre as políticas públicas, a política estudada nesta pesquisa será a política de segurança pública, cuja natureza e estrutura apontam para o seu caráter estadualizado, ou seja, uma política definida por diretrizes estaduais na qual o governo federal tem influenciado apenas timidamente, apesar das diversas tentativas de uma articulação e participação mais incisiva desde a criação do Sistema Nacional de Segurança Pública, em 1997. Contudo, fique claro, que tal dinâmica não impede que a Legislação que dá as diretrizes mais gerais para estas políticas estaduais, do ponto de vista das medidas, parâmetros, modelos organizacionais e instâncias de organização de informações e controle, com fins de combate à evolução do crime nos Estados, venham do nível federal.

Estas atribuições e formas organizativas descritas são frutos de um processo de constante reformulação constitucional brasileira na definição do papel histórico das polícias do ponto de vista da distribuição das responsabilidades e de um gradativo aumento do controle do Estado e dos militares sobre elas. Da breve discussão dos incrementos e disposições constitucionais, podemos identificar que na Constituição de 1937 é que foi implementada e definida a subordinação das polícias aos militares e a União, assim como seu treinamento, descrevendo também que os estados subnacionais poderiam constituir polícia somente nos casos de proteção de plantas e rebanhos que sofressem ameaças nocivas à sua existência e sobrevivência.

Já na Constituição Federal de 1946, a mudança mais visível em comparação com a Constituição anterior foi a menção a uma Polícia Militar, enquanto mantenedora da segurança nos estados, interna, externa e em caso de guerra, especificado também o controle e a dupla subordinação desta ao Governo Federal e enquanto força auxiliar e de reserva do Exército, onde os estados subnacionais não poderiam interferir legislativamente na sua organização. Já as mudanças impressas pela Constituição de 1967, como de se esperar, devido ao período de exceção do Estado brasileiro, concentra essas prerrogativas no nível federal e atribui ao Estado e ao Exército a organização, o planejamento, treinamento, garantia da segurança nacional, instrução, condições de

[2] A literatura inglesa recupera estes aspectos pelas categorias *polity, politc e policy.* A primeira refere-se à estrutura do jogo, ou seja, quem dita as regras do jogo. As regras pelas quais o jogo é jogado fazem a diferença e influenciam no resultado final. Já '*politics*' é o jogo propriamente dito, a dinâmica entre os jogadores no processo, enquanto '*policy*' são as políticas, os resultados do jogo. Sabe-se também que entre a *politics* e a *policy* há uma relação de mútua influência (FREY, 2012).

convocação e mobilização das forças policiais, ainda os estados subnacionais sem nenhum tipo de autonomia sobre as polícias, senão administrativamente, sem direitos constitucionais de legislar sobre elas (GOMES, 2010).

Finalmente, as atribuições que remontam ao período que este trabalho pretende tomar como ponto de partida, ou seja, o período de redemocratização, tendo como marco a Constituição de 1988, traz como novidade a inserção do município como ente agora habilitado a formar sua guarda municipal, destinada a proteção de seus bens, serviços e instalações. Os rearranjos desta Constituição se dispõem de modo a refletir a nova dinâmica do pacto federativo, no sentido da redistribuição de atribuições e de limitar, de diferentes maneiras, a antiga concentração do controle político, administrativo e hierárquico anteriormente vigente. Isso fica claro quando notamos as modificações nas contingências da atuação da União na área da segurança pública, via autonomia subnacional sobre a legislação do corpo de suas polícias civil e militar, rodoviária estadual, científica e bombeiros. Nessa Constituição de 1988, o tema da segurança pública tem um capítulo específico, onde são categorizadas as instituições e subordinações governamentais, bem como as responsabilidades e dever de cada uma delas. A União agora organiza, controla e legisla – local onde se encontra as atenções e disposições do mapeamento deste trabalho – sobre a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícia militar, civil e bombeiros do Distrito Federal e dos territórios (GOMES, op. cit).

No contexto das Constituições Federais Brasileiras abordadas (BRASIL, 1937; 1946; 1964; 1988), persiste a dupla subordinação das polícias ao controle militar enquanto força de reserva e aos estados subnacionais, mantendo antigas e gerando novas complicações administrativas e burocráticas, principalmente na falta de clareza nas definições da utilização de ferramentas e de garantias dessa subordinação a dois entes federativos diferentes. Desse modo, fica em evidência que a elaboração das legislações sobre segurança pública e o corpo dessas propostas de lei são caudatárias de todo este processo histórico, de dinâmicas institucionais complexas e das diversas variáveis que nele incidem, sejam elas elementos que remontem aos resquícios históricos do período autoritário, seja o forte corporativismo dessas instituições, seu perfil repressivo / reativo ou pelo o caráter normativo das leis enquanto voltadas para a

manutenção do *status quo* do estado via controle autoritário da ordem e pouco voltado nas questões de defesa da sociedade e do cidadão.

A política no nível estadual está estruturada legalmente em uma organização policial, responsável por questões de patrulhamento ostensivo e manutenção da ordem (Polícia Militar), uma organização policial responsável pelo processo investigativo e encaminhamento jurídico de crimes (Polícia Civil), além de um Tribunal de Justiça. O fechamento desse ciclo dá-se nas ações de prevenção e de repressão qualificadas, levadas a cabo independentemente pelas duas polícias, separadas pelas prerrogativas definidas na Constituição de 1988 e subordinando-as ao Poder Executivo e, em particular a Polícia Militar ao Exército, o que de maneira nenhuma impede ações em conjunto ou programas e campanhas de integração entre elas.

Genericamente, as políticas estaduais têm sido guiadas pelas já citadas ações reativas e repressivas, permeáveis a crises na segurança pública, casos de repercussão nacional e pressões da opinião pública e da imprensa, respondendo de maneira mais imediata a questões e problemas que são, em sua maioria, decorrente do aumento da sensação de insegurança por parte dos cidadãos, corrupção e de um gradativo processo social de exclusão (CANO, 2006). As leis propostas e aprovadas pelo Legislativo e Executivo no plano nacional organizam os parâmetros distintivos ao qual se alinham os estados subnacionais, sem interferir, entretanto, em sua autonomia para o planejamento do combate aos seus perfis de criminalidade específica, conforme já explicitado.

Estudos mais aprofundados são essenciais tanto para a o conhecimento do conteúdo, dinâmica e resultado das políticas quanto para a estruturação de outras novas que deem conta da tarefa de redução das diversas violências, por mais que, em nível acadêmico, não seja significativo o número de produções sobre análise de políticas de segurança pública neste sentido específico. No intuito de contribuir para preencher tal lacuna, é essencial se debruçar não somente sobre quais conceitos e práticas de segurança pública são incorporados nos projetos e programas governamentais, mas também da análise de proposições de leis que delimitam a área de ação desses programas, seu alcance e suas diretrizes mais fundamentais na tarefa de prover, garantir e sustentar processos eficientes e que tenham como produto, como fim, melhores resultados no setor.

Entretanto, existem dificuldades no mapeamento destas variáveis, quais sejam, o tempo total de tramitação, os lobbies e passos pelos quais as decisões se sequenciam de maneira incremental até serem tomadas pelos indivíduos efetivamente envolvidos, no caso, através de discussões, votações, aprovação ou rejeição de matérias. Da mesma maneira, existe a dificuldade para categorizar decisões importantes das não importantes, decisões incrementais, reformatórias, reorganizadoras das regras do jogo ou reformistas, assim como existem dificuldades para elaborar justificativas para estabelecer - do ponto de vista das decisões incrementais - o que é relevante e o que não é durante a tramitação dos projetos de lei que se mostram singulares, polêmicas ou de interesse compartilhado por muitas organizações, estas participando ativamente de suas negociações enquanto atores privilegiados durante as discussões das pautas internas das leis.

Isso acontece, em grande medida, por conta dos fatores visíveis e invisíveis que influenciam a tomada das decisões. As instituições pelas quais o processo decisório pode transitar, como agências, diretorias, conselhos deliberativos, órgãos gestores, conselhos, comissões e órgãos competentes, podem ter e têm trâmites de conhecimento procedimental administrativo, porém as maquinações que se desenvolvem no seio das negociações de políticas não rompem a barreira da aparição pública, tornando o processo nebuloso e opaco, pois grupos de interesse que conseguem se organizar e tendem a exercer mobilizações de vieses no procedimento decisório, porém sem que haja repercussão ou divulgação dessas informações, salvo quem participa diretamente dessas interações (BACHARACH E BARATZ, 2011). O diferencial na intensidade das preferências, nesse caso, é defendido por grupos que não vêm à tona no processo decisório oficial, ainda que imprimam influência por trás das cortinas, não sendo possível, na maioria das vezes, detectá-los.

A maneira como a segurança pública é vista constitucionalmente pelo Senado e pela Câmara, as modificações de regras do jogo e a imposição uma maior integração nacional e de cooperação são marcos importantes da iniciativa federal nesse âmbito. A criação de uma Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), do Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG) e do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS) demonstra uma preocupação crescente no traçado de estratégias, na criação de instituições que visem o

combate integrado à evolução do crime e na construção de um corpo especializado para responsabilizarem-se pelo desenho das políticas do setor em constante negociação, embate, debate e discussão com os legisladores profissionais.

A atuação do Executivo e do legislativo no âmbito nacional tem tomado contornos representativos a partir da segunda metade da década de 90 e, desde então, as trajetórias institucionais percorridas pelo Senado e pela Câmara ao longo do meado da década de 90 e entrando pelas décadas de 2000 se apresentam como um cenário de importantes avanços e de mudanças de papéis históricos dessas duas instituições.

Portanto, a questão que esta pesquisa pretende enfrentar é: *Como tem se dado o processo legislativo federal em relação às políticas de segurança no período pós 1988*?

As motivações deste trabalho podem ser descritas de maneira a argumentar que, em primeiro lugar, como as análises de políticas públicas não possuem uma forma homogênea de procedimento, a combinação de métodos e de vieses pode dar contribuições importantes para o desenvolvimento desse campo do conhecimento (FREY, 2012). A exígua quantidade de estudos nesta linha não nos permite, até agora, inferir a quantidade de leis e as organizações, grupos de interesse e atores que exercem pressão nas votações e discussões de matérias fundamentais ou de grande alcance / visibilidade. Também, o recorte do objeto, conforme proposto por este trabalho, tem o potencial de dar contribuições para as análises de políticas públicas de segurança em conjunto com as dinâmicas relacionais entre Legislativo e Executivo no âmbito federal.

Sobre um segundo aspecto, as indagações sobre a área da Segurança Pública advêm de um debate que está na ordem do dia, virando diariamente notícia, foco de constantes e altos investimentos para o controle e combate a evolução da criminalidade. Por conta da sua estadualização, pouco se fala e se pesquisa academicamente suas resoluções e dinâmicas legislativas em nível federal. A contribuição dos poucos estudos que analisam os perfis das leis no período citado não dão conta dos complexos cenários de mudanças institucionais, organizacionais, constitucionais e de diretrizes em nível nacional que promovem algum tipo de reflexo na gestão das políticas de segurança pública em nível constitucional e subnacional via ação da proposição de leis pelas duas Casas.

Por fim, a literatura específica sobre análise de Políticas Públicas não apresenta uma quantidade significativa de pesquisas, inversamente proporcional à produção de cunho sociológico e antropológico sobre as dinâmicas da violência urbana, vitimização, estudos prisionais e organização de instituições do sistema de segurança pública no Brasil. A ideia geral é que, ainda que essa literatura seja vasta, não é suficiente para dar conta da complexidade do fenômeno da criminalidade e da violência (SAPORI, 2007, apud GOMES, op. cit). Com os crescentes índices de violência urbana, faz-se necessário um chamamento para que os estados, os municípios e a União prestem uma atenção maior nessas questões interacionais e de dinâmicas das proposições e aprovações de leis em âmbito Federal e na maneira que isso impacta na delimitação de alcance das leis e das ações dos estados no setor da segurança pública.

Então, o *objetivo* que este trabalho propõe trazer enquanto evidência é o mapeamento das proposições de leis referentes à segurança pública no nível federal no período pós 1988, buscando compreender a dinâmica de atuação da Câmara Federal, do Senado e do Poder Executivo, assim como identificar, no processo da tramitação dessas leis, os grupos de interesse que se mostram presentes via Audiências Públicas. Para responder esta questão, faz-se necessário definir como *objetivos específicos*: i) o mapeamento das leis propostas pela Câmara e pelo Senado no período pós 1988 que tenham como temática a Segurança Pública; ii) identificar o status do projeto de lei, qual seja, se aprovado, se rejeitado, se retirado, prejudicado, em tramitação ou arquivado; iii) mapear o tempo total de tramitação das leis em meses (data de proposição, data de publicação e a localização final da data seu resultado, quando houver) para fins de comparação entre tempo médio de tramitação de leis propostas pelo Senado e tempo médio de tramitação de leis propostas pela Câmara, no intuito de estudar a dinâmica presente a partir da instituição proponente; iv) mapear os atores e grupos de interesses que influenciam no processo de votação via audiências públicas, através da investigação da tramitação das leis; v) estudar as relações entre incidência de lobby e tempo total de tramitação da lei e vi) em que tipos de propostas esses grupos de interesse mais incidem.

A escolha por coleta de dados referentes aos projetos de lei na esfera federal para análise das proposições e legislações na área de segurança pública visa extrair desta, do ponto de vista do mapeamento das leis pertinentes, as relações entre a

incidência de atores e grupos de interesse nas diversas etapas de tramitação dos projetos propostos pelas duas Casas no período pós-1988. Para traçar as relações entre os tipos de projetos onde esta influência é mais perceptível via Audiência Pública, a variação do tempo total de tramitação desses processos e dos lobbies, a escolha por coleta de documentos da tramitação dos processos é a melhor opção, visto que esta reúne as variáveis independentes necessárias a esta investigação e estão integralmente disponíveis nos sites das respectivas Casas e abertas ao público.

Ao delinear o nível federal enquanto área de mapeamento desses projetos de lei é necessário mostrar que os critérios para busca serão precisos e de maneira a abranger o escopo proposto. Dessa maneira, a escolha por buscas via palavras-chave nas áreas correspondentes do site é uma alternativa que dá maior precisão aos resultados dessa busca, de modo que somente os resultados relacionados com a pesquisa sejam coletados, evitado assim um gasto desnecessário de tempo em categorizar por tema todas as leis propostas daquele tipo, seja ela PEC, Projeto de Lei do Senado ou Medida Provisória, por exemplo. Não deixa de ser necessária uma atenção à leitura das minutas das leis e da conferência sobre a sua pertinência do ponto de vista do tema geral deste trabalho, no intuito de identificar e de certificar que aquela lei escolhida como mapeada para fazer parte do conjunto de leis levantadas corresponda à temática, demandando uma atenção redobrada na coleta dos dados.

Como se trata de informações de fontes secundárias e oficiais do governo via sites da Câmara e do Senado Federal, um item a ser levado em consideração é a credibilidade dos dados, posto que, entre os principais problemas na escolha por coleta de documentos e análise estatística dos mesmos, existem os já conhecidos problemas da dificuldade de acesso, confiabilidade dos dados ou dados coletados por terceiros (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1995). Assim, a análise macrossocial do conjunto dessas leis é fonte de interpretações de mudanças organizacionais e de trajetória das instituições estudadas, sendo passível de uma visão mais abrangente do processo de proposição das leis sobre segurança pública e a evolução histórica da incidência de lobbies nesta dinâmica.

Quantitativamente, a criação de um banco de dados que reúna essas leis é essencial para a posterior análise qualitativa deles, relacionando as variáveis pertinentes

entre si, gerando conhecimento científico através deste estudo. A relação entre a Casa que propôs o projeto e o tempo de tramitação, a quantidade de projetos propostos pela Câmara e pelo Senado, quais as leis que têm maior incidência de atores que praticam lobbies no processo de tramitação, etc. são alguns exemplos de relações que podem ser feitas a partir destas informações.

Sabemos que a este é um terreno movediço e que as categorias que usamos são, em geral, rígidas: não têm a pretensão de explicar o mundo de forma precisa, mas sim de organizar, descrever e classificar simbolicamente os eventos de maneira a facilitar a análise (CALDEIRA, 2011, p. 38), descartando perspectivas de certo e errado. Com isso, objetiva-se a observação de regularidades que possam indicar determinados padrões dos grupos pesquisados e, nessa dinâmica, construir interpretações (FONSECA, 1999) que contribuam na busca por respostas às interrogações postas.

O método de investigação da pesquisa nos já referidos sites se deu de maneira a reunir leis que tivessem em sua minuta e no cadastro de palavras-chave do sistema buscado as palavras “Segurança Pública”, “Defesa Social”, “Polícia Civil”, “Polícia Militar”, “Violência”, “Prisão” e “Penitenciária”. O sistema de busca dos sites consideram estas palavras e têm também, nas suas opções de busca, palavras-chave como sugestões, como os campos “Segurança Pública”, “Defesa Social”, “Polícia Civil” e “Polícia Militar”, retornando resultados iguais aos já obtidos anteriormente na busca com as palavras-chave definidas por esta pesquisa.

O banco de dados conta com as proposições do período de 1988 até os dias atuais, num total de 249 leis em nível federal, dentre elas Leis, Projetos de Emenda a Constituição - PEC’s, Leis Complementares, Projetos de Lei da Câmara, Mensagens, Projetos de Lei do Senado, Medidas Provisórias, Projetos de Decreto Legislativo, Substitutivos e Projetos de Lei de Conversão (ver Quadro 1 para as definições e competências de proposição). Esse banco encontra-se finalizado, corrigido, categorizado pelo tipo de lei e tem por objetivo, do ponto de vista do conteúdo dos projetos de lei e da sua tramitação, mapear as leis que versam sobre a segurança pública, buscando identificar os atores políticos que praticam lobby durante sua a tramitação via Audiência Pública. Na sessão de busca do site foi possível mapear essas leis, assim como o acesso a todos os passos das tramitações dos processos.

QUADRO 1 – DEFINIÇÃO DOS TIPOS DE LEIS E COMPETÊNCIAS DE PROPOSIÇÃO

TIPO DE LEI	DEFINIÇÃO	QUEM PODE PROPOR		
		Câmara	**Senado**	**Presidente**
Lei Ordinária	São as leis típicas, ou as mais comuns, aprovadas pela maioria dos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal presentes durante a votação.	X	X	X
Projeto de Emenda à Constituição – PEC	A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos Deputados Federais ou dos Senadores ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49).	X	X	X
Lei Complementar	Diferem das Leis Ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas. Devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República. Importante: Só é preciso elaborar uma Lei Complementar quando a Constituição prevê que esse tipo de lei é necessária para regulamentar uma certa matéria.	X	X	X
Medida Provisória	Editadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência, têm força de lei e vigência imediata. Perdem a eficácia se não convertidas em lei pelo Congresso Nacional em até sessenta dias, prorrogáveis por igual período.			X
Projeto de Decreto Legislativo	Regula matérias de competência exclusiva do Congresso, tais como: ratificar atos internacionais, sustar atos normativos do presidente da República, julgar anualmente as contas prestadas pelo chefe do governo, autorizar o presidente da República e o vice-presidente a se ausentarem do país por mais de 15 dias, apreciar a concessão de emissoras de rádio e televisão, autorizar em terras indígenas a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de recursos minerais.	X	X	
Substitutivo	Quando o relator de determinada proposta introduz mudanças a ponto de alterá-la integralmente, o Regimento Interno do Senado chama este novo texto de “substitutivo”. Ele precisa ser votado novamente (em um turno suplementar) dois dias depois de sua aprovação.		X	
Projeto de Lei de Conversão	Qualquer alteração feita no texto da Medida Provisória (MP) transforma essa matéria em PLV. Depois de aprovado definitivamente pelo Senado ou pela Câmara, o PLV é remetido à sanção do presidente da República. Quando aprovada sem mudança, a MP é enviada à promulgação do presidente do Senado.	X	X	

FONTES: Site Portal da Legislação do Governo Federal, Site do Senado Federal, Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 2011) e Regimento interno Câmara dos Deputados (BRASIL, 2013).

Os dados, retirados de fontes secundárias oficiais do Estado, como os sites da Câmara e do Senado Federal e dos Diários Oficiais correspondentes a cada instituição - meios de publicação de todas as atividades parlamentares - forneceram o acesso às tramitações dos processos, necessários para a construção do bando de dados (*dataset*). Sobre a ótica da série histórica das leis contempladas sob a categoria da segurança pública, este *dataset* possibilitará a montagem de um panorama do perfil dessas leis no contexto nacional, além da possibilidade de comparação com os dados obtidos para fins elucidativos. O recolhimento das informações advindas de órgãos oficiais possibilitam o oferecimento de dados de confiança e a praticidade na sua coleta, por conta do seu fácil acesso e visto que estão digitalmente acessíveis, reduzindo o custo total do procedimento de recolhimento das informações, resolvendo de uma só vez os problemas mais frequentemente discutidos enquanto calcanhar metodológico da coleta de dados documentais: a credibilidade dos dados, o acesso aos mesmos e a coleta pelo próprio pesquisador (QUIVY e CAMPENHOUDT, op. cit.).

A análise dos dados será realizada por ferramentas que possibilitem gerar, a partir de rótulo apropriado, a categorização e agrupamento das variáveis a serem analisadas. Admitindo *tramitação dos projetos de leis* como variável dependente, vem a definição das variáveis independentes, indicadas pela literatura da área e pelos contextos históricos: 1) o ano da proposição da lei; 2) o tipo da lei; 3) a minuta da lei; 4) o status da tramitação da lei; 5) a instituição propositora; 6) a situação / status da lei, caso ainda em tramitação; 7) o nome do autor da proposição; 8) o partido do autor da proposição; 9) o estado pelo qual o propositor foi eleito; 10) a data da sua aprovação ou rejeição, quando houver; 11) o tempo total de tramitação (em meses) e 12) grupos de interesse participantes da tramitação dos projetos de leis.

Fica claro que o desenho da pesquisa é orientado para o mapeamento, ou seja, o levantamento, categorização e quantificação dos projetos de leis na área de segurança pública e na identificação dos atores políticos que, enquanto *veto players*, praticam lobby durante a tramitação dos processos. Este desenho permite um estudo quantitativo importante no que se refere ao conhecimento do conjunto de leis e resoluções em nível federal, primando pelas já citadas fontes primárias de dados e na tabulação destes para que a formulação do problema de pesquisa do trabalho se articule entre os seus resultados e a teoria que aqui se apresenta como mais pertinente.

Como não há aqui uma pretensão explicativa, causal ou teste de hipótese sobre o banco de dados, muito menos a intensão de uma categorização a partir do conteúdo de suas minutas, o aspecto qualitativo do trabalho recairá nas possíveis relações que o banco permite realizar, como o cruzamento do tipo de lei e a incidência de lobby, a Casa pela qual o projeto foi proposto e a incidência de lobby, tempo total de tramitação e lobby são alguns dos exemplos em que é possível analisar algumas variáveis que se mostram importantes no escopo deste trabalho. O central aqui está atrelado ao mapeamento das leis, assim como na identificação dos veto players no processo de tramitação, sendo pertinente uma abordagem que possibilite esta utilização dos métodos qualitativos.

Este trabalho está dividido em três capítulos, onde o que foi dito até então faz parte da introdução, que tenta dar um panorama geral do trabalho, assim como delimitar a fatia da realidade que será analisada, justificando a sua relevância, definindo metas e colocando em evidência a proposta desta monografia, bem como o debate dos aportes metodológicos utilizados, na intensão de explicitar as fontes dos dados, a maneira que eles foram coletados e os critérios para a sua seleção, bem como as classificações e categorias utilizadas para organizá-los. O primeiro versará sobre a discussão teórica entre *veto players* e lobby que contornam de maneira mais precisa o tema, enquanto o segundo capítulo conterá uma apresentação do banco de dados utilizado, detalhando seus elementos e especificidades. A análise dos dados e os resultados da pesquisa, onde fica evidente a importância desses atores e grupos de interesse na formulação das políticas de segurança pública será contemplado no terceiro capítulo, seguido das considerações finais, onde os arrazoados explicativos tentarão retornar o tema central, dar um norte ao trabalho e um fechamento, sem a intenção de esgotar o tema, mas de reconhecer as limitações e contribuições desta monografia.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Considerando conjuntamente a discussão da dificuldade de propor alteração, (re)estruturação de competências, limites de exercício de atividades e de conteúdo em textos constitucionais em qualquer área, isto é mais latente na área de Segurança Pública, devido a existência de inúmeros pontos de divergência e discordância, visto que o desenho institucional vigente dá acesso e poderes de veto a atores e organizações distintas (*veto players*) e com forte histórico corporativista. Aquém do esforço reformista e de espaço maior para a agência de comunidades de políticas públicas externas na formulação de propostas, como segmentos da sociedade civil, associação de moradores, ONG's e parcerias com Universidades e seus profissionais que prestam serviço de consulta para esses órgãos, o poder decisório têm dependido de lobbies e da negociação entre os interesses das associações profissionais envolvidas no processo e os políticos legisladores. O atrelamento, as aproximações e distanciamentos entre segurança nacional do Estado e a segurança dos cidadãos também dá margem para resistências e confusões no que diz respeito à necessidade de mudanças na legislação. Da mesma maneira, as proposições para a formação de um tipo de polícia que pudesse ter, em suas práticas, referenciais de eficiência e respeito aos direitos humanos aparece também como um dos fatores que limita a evolução das leis e regras relativas ao tema (CANO, op. cit.).

Do ponto de vista das categorias teóricas, este trabalho parte do pressuposto de que as análises de Tsebelis sobre os *veto players* podem indicar condições suficientes para compreensão da dinâmica processual no que tange a formulação, aprovação e rejeição das leis no Congresso, tenham esses projetos origem no Executivo ou no Legislativo. Tsebelis aponta para dois cenários, em que pesem as instituições enquanto atores importantes de mudanças institucionais, sendo eles o potencial de mudança e a estabilidade das políticas. O primeiro, fruto da concordância dos *veto players* para a tomada das decisões políticas - e aqui podemos inserir os atores que incidem sobre o processo decisório na tramitação das leis que versam sobre segurança pública, sejam eles grupo de interesses ou a burocracia estatal - e o segundo enquanto resultado de rigidez a mudanças profundas, produção de políticas estáveis, instabilidade do governo ou do regime (TSEBELIS, 1995). No caso do estudo proposto, por se tratar da Polícia enquanto uma instituição com forte histórico corporativista e rígida hierarquização

militar, além da questão anteriormente discutida da dupla subordinação administrativa e organizacional dessa instituição em dois níveis, militar e subnacional, as dificuldades do governo federal em impor mudanças de caráter estrutural nessa área é muito grande, erodindo e ofuscando certas demandas da sociedade civil, dado o número de leis, ainda em tramitação, retiradas da pauta ou rejeitadas que abordam reestruturações de caráter mais significativo ou profundo do caráter militar e institucional dessas organizações.

Da definição de *veto players*, temos que este é caracterizado por ser um ator individual ou coletivo em que sua corroboração na decisão é essencial para a mesma ser tomada, visando algum tipo de mudança em uma política, ou seja, capaz de bloquear uma política. Os fatores que pesam no conceito de *veto player* são o seu número, os distanciamentos e aproximações entre suas visões e posicionamentos políticos e o seu grau de coesão (TSEBELIS, ibidem). A literatura da Ciência Política específica que versa sobre os temas da segurança pública identifica que as elites decisórias (*policy makers*) no campo das políticas de segurança têm sido basicamente policiais, juízes, advogados, promotores e militares reformados das forças armadas (SAPORI, 2007: 201, apud GOMES, op. cit.), bem como as associações que as representam e que, de diversas maneiras e por diversas vias de acesso aos interstícios do Estado, imprimem suas influências neste processo de formulação e retirada / inclusão de temas na agenda governamental e nos processos de negociação com os legisladores profissionais, pressionando o governo e os políticos profissionais sob o ponto de vista da tramitação dos projetos de lei.

Os *veto players* variam de acordo com a situação, com o número de indivíduos e grupos de interesse envolvidos, com o assunto em discussão e com os poderes reais de veto em jogo. A congruência da intervenção se dá na justa medida da relação dos interesses entre os *veto players*, incidindo aí o peso da proposição em pauta, o sistema eleitoral e as posições partidárias (TSEBELIS, ibidem). O esforço referente à identificação dos diversos elementos e grupos que imprimem influência decisória no processo de tramitação das leis é um vetor essencial para o entendimento da trajetória institucional das Casas no que tange a proposições de leis de segurança pública em nível federal.

Tendo em conta os elementos do jogo político do embate, negociações e discussões em que pese a dinâmica da relação entre políticos interessados em apoio, voto e eleição / reeleição e os grupos interessados em retirar / colocar demandas no processo de forja das políticas visando a aprovação de seus interesses e rejeição dos tópicos que, segundo os seus pontos de vista os prejudicam, a questão do lobby aparece também como relevante nesse trabalho, sendo este encarado aqui, sob perspectiva da tramitação dos projetos, na forma das Audiências Públicas, consideradas como correspondente a um dos modo de ação dos *veto players*. O que fazem, de que maneira fazem, suas práticas, nível de organização de cada segmento, capacidade de imprimir influência e pressão sobre a pauta discutida e seus interesses são englobadas sob o signo conceitual do lobby (ARAGÃO, 1996; GRAZIANO, 1996). É sabido da não regulamentação do lobby no Brasil em comparação a outros poucos países em que este é oficializado e regulamentado, tendo como diretrizes não coibir, mas deixar transparente as faces dos interesses que estão envolvidos, o que torna este tipo de comportamento orientado a defesa de interesses opaco e nebuloso, como já discutido com as contribuições de Bacharach e Baratz (op. cit), sendo estas ações capturadas na forma das Audiências Públicas.

A Audiência Pública é uma ferramenta obrigatória da administração pública, estabelecida constitucionalmente no texto de 1988, Artigo 58, § 2, inciso II e que é definida por subsidiar o desempenho da função legislativa, na forma de engajar atores e grupos aos quais os temas debatidos e suas decisões impactem diretamente neles, visando tanto à legitimidade democrática legislativa quanto a consideração das posições ideológicas e materiais dos envolvidos, dando sustentação às decisões que serão futuramente tomadas. A norma jurídica qualifica a Audiência Pública enquanto instrumento que insere a participação oral de pessoas no processo legislativo e não só meramente como expectadores (GORDILLO, 2013). O interesse aqui se assenta nas sessões das Audiências Públicas que acontecem no Senado e na Câmara dos Deputados Federais e que têm suas normas de procedência e de modos de fazer definidas pelos seus respectivos regimentos internos (BRASIL, 2011; BRASIL, 2013), em que o Relator da matéria convoca entidades da sociedade civil para participar dessas sessões, constantes enquanto partes fundamentais na tramitação dos projetos de leis e é aqui que é possível perceber a incidência e a presença dos lobbies no processo.

Ao serem convocadas associações e grupos que defendem os interesses das categorias envolvidas diretamente no que está sendo discutido nos projetos, os representantes dessas associações discursam nas sessões, mediados pelos tramites estabelecidos nos Regimentos Internos de cada Casa e buscam, através desse instrumento, influenciar nas decisões e no rumo que o projeto irá caminhar, seja para aprovação ou rejeição, de maneira parcial, de pontos e alíneas específicas ou total. O objetivo deste trabalho se furta a ponderar sobre o caráter dos interesses - se dispersos, concentrados ou diversos – porém, como se trata de organizações com forte histórico corporativista e pautado nos índices de aprovação / rejeição dos projetos de cunho conhecidamente mais polêmicos, a saber, por exemplo, da desmilitarização das polícias, da equiparação dos pisos salariais com os profissionais do setor com os de Brasília ou de projetos como o da unificação das polícias Civil e Militar, pode-se inferir que a incidência de lobbies nestes casos é um dos fatores que implicam em consequências diretas no desfecho da tramitação do processo.

Graziano (1997), por meio da análise da relação entre lobby e interesse público, partindo de traços que ele classifica como lobbies públicos, estes exercidos por associações e grupos diferentes dos classicamente definidos grupos e organizações empresariais lobistas, pautadas em proximidades de interesses moral, político e econômico, procura mostrar que grupos institucionalizados que compõem estas associações são organizadas e funcionais. Entretanto, não é possível atribuir uma ingenuidade aos órgãos e comissões que sofrem esse tipo de pressão lobbística, visto que as negociações e trocas que ocorrem no seio desses processos não são em outros termos senão de maneira recíproca, ainda que retardada (SARTORI, 1994). Ainda com Graziano (op. cit), o lobby seria caracterizado pela representação política de interesses de grupos identificáveis, não irrompendo os limites cinza da corrupção, composto por membros da própria associação, qualquer que seja o seu título, munido da unção de ser representante político de seu grupo, o que dá um caráter técnico e especializado ao lobby, este atuando através de coalizões e de alianças com outros grupos que se mostram nas franjas dos temas em jogo e que possuem interesses em comum, nunca agindo isoladamente, como discutido com Tsebelis anteriormente sobre as ações dos *veto players*. Esta participação qualificada de especialistas dá um caráter mais técnico às abordagens desses *veto players* e é algo essencial na elaboração de políticas, bem como na análise de seus impactos, pilar do retorno político em forma de apoio e votos.

Então, do ponto de vista do uso de categorias delimitadas pela área da Ciência Política e da literatura sobre segurança pública, estes autores se apresentam enquanto alternativa para uma abordagem teórica consistente sobre o tema, no intuito de dar sustentação à construção de arrazoados argumentativos, na busca por situar o debate do caso brasileiro frente a uma literatura nacional e internacional, síncrona com os desafios teóricos, de análise e compreensão do tema. Os estreitamentos e diálogos da teoria sobre o lobby e a abordagem teórica da ação dos *veto players* estabelecida por Tsebelis dão uma contribuição importante para evidenciar a dinâmica interna que envolve a atuação desses atores políticos e os desdobramentos disso na construção dos projetos de leis sobre segurança pública. Ainda que o objetivo seja o mapeamento, a margem para análise por intermédio dessas interpretações se mostram como uma alternativa viável, visto todas as implicações e imbricações possíveis do aporte teórico com relação aos dados levantados.

2. APRESENTAÇÃO DO BANCO DE DADOS

2.1 SOBRE OS 248 PROJETOS DE LEI

O banco de dados utilizado neste trabalho é fruto de uma das tarefas constantes no planejamento realizado por intermédio da participação no grupo de pesquisa "Instituições e atores políticos no processo de formulação de Políticas Públicas de Segurança / Defesa Social na esfera estadual: um estudo comparado entre os estados da Bahia e de Pernambuco" que visa, dentre outras coisas, responder a questões que se mostram relevantes para o entendimento da dinâmica legislativa e burocrática no setor da segurança pública nos estados referidos. O papel dos atores políticos nas dinâmicas e nas implementações de políticas públicas, assim como o estudo dos incentivos e constrangimentos na formulação da agenda governamental nos estados da Bahia e Pernambuco, do ponto de vista das suas transformações e permanências, formam o núcleo das questões do projeto, que visa com isso engrossar as fileiras dos estudos na área de análise de políticas públicas - ainda raros sob este ponto de vista - e também contribuir para um melhor entendimento das dinâmicas internas das formulações de agendas governamentais do setor.

O modo de coleta de dados para a pesquisa, no intuito da formação do banco de dados era de, a partir de critérios metodológicos discutidos, levantar informações dos sites oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com relação aos projetos de lei propostos na área da segurança pública. Através dos estudos realizados sobre a tramitação dos processos, seus trâmites internos, a lógica desta tramitação na dinâmica de passagem do projeto entre as comissões envolvidas, a familiarização com as ferramentas de busca fornecidas pelos sites e de posse e um entendimento do que deveria ser retirado das extensas páginas que descreviam todos os pormenores das tramitações dos projetos, foi possível identificar variáveis importantes para as aferições e conclusões que tanto a pesquisa se propusera quanto se propõe este trabalho.

Os dados referentes às votações nominais, os propositores de cada projeto de lei, bem como seus partidos, datas de proposição e de decisão final, status dos projetos e atores que participaram das Audiências Públicas compõem um conjunto de elementos que que participaram das Audiências Públicas compõem um conjunto de elementos que possibilitam, além da identificação de atores políticos que incidem em algum momento,

QUADRO 2 – PROJETOS DE LEIS FEDERAIS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E O STATUS DAS TRAMITAÇÕES (1988 – 2013)

	LEIS FEDERAIS						
	TOTAL	**ARQUIVADO**	**APROVADO (TOTAL/ PARCIAL)**	**REJEITADO/ REVOGADO/ SEM EFICÁCIA**	**PREJUDICADO**	**RETIRADO / DEVOLVIDO**	**TRAMITANDO**
Projeto de Emenda à Constituição	87	20	2	4	4		57
Medida Provisória	20		5	4	1		10
Lei	8		8				
Lei Complementar	3	1	1		1		
Projeto de Lei do Senado	88	24	3	7	5	1	48
Projeto de Lei da Câmara	17		7	3			7
Projeto de Lei de Conversão	11		10				1
Substitutivo da Câmara dos Deputados	3		1				2
Decreto Legislativo	11		11				
TOTAL	**248**	**45**	**47**	**18**	**11**	**1**	**126**

FONTES: Site Portal da Legislação do Governo Federal e Site do Senado Federal.

de diversas maneiras, na criação e definição de leis e regras que regulam e delimitam as ações dos governos nas políticas de segurança, uma quantidade significativa de dados que são passíveis de análises, por diversas vias, servindo de repositório para os objetivos do projeto de pesquisa, deste trabalho e também para estudos de outras naturezas de outros membros associados ao grupo.

Ao reunir esses dados, é possível perceber, de maneira histórica, a trajetória institucional das duas Casas no que se refere às proposições e preocupações sobre as definições que delimitam os projetos de combate á evolução do crime nos estados, já que as legislações subnacionais não estão muito distantes da legislação constitucional. Os parâmetros legais aprovados nas Assembleias Legislativas e que norteiam as políticas, ações e programas voltadas para essa área nos estados têm como referencial as normas definidas no nível federal, justificando também este mapeamento. Além disso, apesar de não ser o enfoque deste trabalho, existe a hipótese de que há um impacto direto dessas delimitações aprovadas em nível federal sobre as políticas dos estados. Decerto que o planejamento de cada ente federativo difere entre si, pois o perfil da criminalidade varia e é diverso de estado para estado, sendo estes autônomos para planejar suas e estratégias no combate ao crime, bem como a alocação de recursos para tal. Entretanto, o alinhamento das proposições de suas legislações com o que está descrito nas normas constitucionais é uma característica verificável, desde que a segurança pública é, como vimos, definida na constituição de 1988 como atribuição dos estados e da União, sendo, neste último caso, necessário um entendimento síncrono, sem grandes questões que destoem do que está previsto hierarquicamente pela Constituição.

O processo de formulação dessas políticas e seus mecanismos são elementos componentes do banco de dados, ainda que se apresentem de forma dispersa e fragmentada no seu interior, ao comportar informações que dão acesso, através das relações entre suas partes, a possibilidades de aferição, verificação de hipóteses e a criação de explicações para os fenômenos observados. Ao apresentar as datas de proposição do projeto e a data na qual ele teve o seu desfecho, pode-se aferir daí o tempo total de sua tramitação e, em conjunto com uma análise da Casa em que tramitou e do conteúdo da sua proposição, pode dizer muito sobre as relações e embates que acontecem no seio das negociações. Se contiver uma proposta considerada mais de

cunho administrativa, que tem a ver com a dinâmica interna de manejo das demandas processuais das apreciações dos projetos, como é o caso dos Decretos Legislativos, tem por característica serem aprovadas, como mostra o Quadro 2. Já projetos que venham direto do Poder Executivo, como as Medidas Provisórias, por conta de suas especificidades e que impõem contingências a agenda do Legislativo (ver LIMONGI e FIGUEREDO, 1999), ainda que tenham um alto índice de aprovação, não o são sem repercussão na grande mídia e nos impactos diretos de suas resoluções, alcançando um raio maior de ação e influenciando em um maior numero de procedimentos.

Por ser uma política constitucionalizada, como debatido, uma grande parte dos projetos são de propostas de emenda à Constituição, além de um também grande número de projetos serem originados no Senado. A área ainda carece de estudos que relacionem a maior incidência de propostas de projetos de lei sobre segurança pública no Senado em comparação com a Câmara, porém é necessário apontar para a necessidade de se pesar os elementos que compõem o conteúdo da proposta com a Casa na qual ela foi proposta para ter a exata medida do seu perfil e que tramitam em uma ou em outra. Nesse aspecto, a discussão que também está na ordem do dia e que se refere à dinâmica Executivo x Legislativo, com relação ao poder de agenda e de imposição de demandas, indo de maneira central aos sistemas de freios e contrapesos existentes e disponíveis para os dois poderes (LIMONGI e FIGUEREDO, op. cit.; AMORIM NETO, 2007), também é possível de ser analisada por essa perspectiva, já que, a partir da análise das suas trajetórias institucionais, uma opção teórica seria identificar mudanças ou permanências nos processos e mecanismos na formulação de políticas de segurança nesses órgãos através da reconstrução desse caminho histórico de perfis de proposições, bem como os autores das propostas, conjuntamente com a análise do partido ao qual pertence e o peso da orientação ideológica com relação ao conteúdo do projeto.

Dos tipos de projetos de leis mapeados, faz-se necessário explicar que, no Quadro 2, os status que foram usados enquanto categorias para facilitar o entendimento e dar condições a visualização da proporção de projetos distribuídas em cada um deles são agrupados de acordo com suas utilizações durante a tramitação dos processos. Por exemplo, no aspecto “aprovação”, encontram-se os projetos de lei que foram aprovados de maneira total ou parcial, ainda que o foco seja a aprovação ou não do mesmo, assim

como os resultados que indicavam para “veto parcial”, apontando para projetos que foram aprovados de forma parcial, todos englobados nessa categoria.

Da mesma maneira, os projetos que foram colocados na mesma categoria são os rejeitados, os sem eficácia, devido à outra lei com as mesmas características ou mais recentemente aprovada abordar o mesmo aspecto, definindo convenções e normas no sentido de substituí-la, resultando em um projeto sem eficácia e os projetos revogados, seja ele anulado por intermédio de outra lei ou de alguma outra proposição que os atualize, devido a dinâmica da sociedade e o acompanhamento das leis nessa mudança. Por fim, os projetos retirados e devolvidos são mencionados porque parecem indicar, pela sua unitária quantidade, que apenas os projetos que têm algum tipo de chance de chamar a atenção e mobilizar recursos para sua discussão e votação é que são colocados na pauta e submetidos ao crivo das comissões.

2.2 SOBRE OS ATORES

Os atores mapeados compõem o conjunto de *veto players* que incidem na tramitação dos projetos de lei sobre segurança pública. Estes atores geralmente são associações, federações e confederações de profissionais da área, como Policiais Militares, Policiais Civis, Policiais Federais, Delegados de Polícia Civil, Policiais Militares Praça, Agentes de Polícia, etc. Da teoria, sabemos que esses atores agem enquanto representantes de seus grupos (GRAZIANO, op. cit), de maneira que as ações destes são direcionadas em prol de seus interesses.

Estes atores e grupos estão inseridos nos processos em função do conteúdo da matéria. Ainda não é clara a motivação dos participantes das comissões ao convidar determinadas pessoas e grupos específicos para participar das Audiências Públicas, senão pela sua representação na posição representação da estrutura a qual este pertence. Da tramitação do processo disponível nos sites da Câmara e do Senado Federal, os elementos que podem ser apreendidos são somente a descrição da convocação desses atores políticos e da liberação ou não da Mesa ou do Relator da matéria, sendo que em nenhum dos casos estudados foi negada a convocação de algum dos personagens que tiveram seus nomes e suas associações eleitas para serem representadas.

QUADRO 3 – PROJETOS DE LEIS FEDERAIS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E OS LOBBIES

LEI	ANO	PROPOSITOR	MINUTA	STATUS	TEMPO TOTAL DE TRAMITAÇÃO*	ATORES POLÍTICOS E GRUPOS DE INTERESSES
Projeto de Emenda à Constituição Nº 46	1991	Deputado Hélio Bicudo (PT – SP)	Propõe a desmilitarização da Polícia, submetendo-a à fiscalização do Judiciário, e quanto à Polícia Judiciária, a supervisão caberá ao Ministério Público, alterando o art.144 e suprimindo o parágrafo terceiro do art. 125 da CF de 1988.	Prejudicada pelo encerramento dos trabalhos da Revisão Constitucional	Início: 17.09.1991 Término 03.12.1994 (39 meses)	ASPRA-DF, AGEPOL-DF, ADEPOL-DF, PF, CONDEPOL-BR, PM-MG, Cons. Federal da OAB, ASPRA-BR, Comando Geral da Policia Militar de Minas Gerais, Comando Geral da Policia Militar de São Paulo e Inspetoria Geral das Policias Militares.
Projeto de Emenda à Constituição Nº 308	2004	Deputado Neuton Lima (PTB – SP)	Altera a Constituição Federal de 1988 nos arts. 21, 32 e 144, criando as polícias penitenciárias federais e estaduais.	Tramitando apensada à PEC 497/2006	Início: 27.08.2004	SSP-RJ, Administração Penitenciária – RJ, Setor de Segurança e Inteligência do MP – RJ, Polícia Civil, Sistema Penitenciário do Distrito Federal, Juízes de Varas Criminais e entidades de Direitos Humanos.
Projeto de Emenda à Constituição Nº 21	2005	Senador Tássio Gereissat (PSDB - CE)	Dá nova redação aos artigos 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal para reestruturar os órgãos de segurança pública.	Arquivada (fim da legislatura)	Início: 13.05.2005 Término: 07.01.2011 (68 meses)	PF, ADPF, SENASP, Ministério da Justiça, AGEPOL, AMEBRASIL, ANASPRA, CNCGPM–CBM, ADEPOL–BR.

Projeto de Emenda à Constituição Nº 300	2008	Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB - SP)	Altera a redação do § 9º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a remuneração dos Policiais Militares dos estados não poderá ser inferior à da Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também aos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar e aos inativos.	Apensada à PEC 446/2009 em 24.02.2010. Aprovado requerimento do Sr. Alexandre Leite que solicita realização de Seminário, na cidade de Salvador-BA, com as autoridades que menciona, para se debater a PEC nº 300, de 2008, e a nomeação de agentes e escrivães de Polícia naquele Estado, em 26.10.2011.	Início: 19.11.2008	LIGABOM, AMEBRASIL, AORPM-SP, APMDFESP, ANASPRA, PM, Wilde de Oliveira Monteiro, Comandante Geral da Polícia Militar do Estado da Paraíba, Tenente Coronel Marcus Marconi Torres de Lima, Comandante do 2º Batalhão, Jairo Paes de Lira, Coronel e ex-Deputado Federal, Fábio Rodrigues de Oliveira, Major e ex-Deputado Federal, e Edison Burkert, Cabo da Polícia Militar.
Projeto de Emenda à Constituição Nº 37	2011	Deputado Lourival Mendes (PT do B - MA)	Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal.	Rejeitada	Início: 09.06.2011 Término: 25.06.2013 (24 meses)	CONAMP, ANPR, ANPT, AMPDFT, ANMPM, OAB, ANPG, ANMP, STF, Ministério da Justiça, FEIPOL, TJ-SP, ADPF, CONAMB, ADEPOL-BR, ANPF, DPF, CONCPC, Procuradoria Geral do MS, FenaPRF, TJ-SP, FEIPOL, Ministro Carlos Ayres Britto, Presidente eleito do Supremo Tribunal Federal; Dr. José Eduardo Cardozo, Ministro da Justiça; Dr.

						Roberto Monteiro Gurgel Santos, Procurador-Geral da República, Dr. Marco Antonio Marques da Silva, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Dr. Paulo Alberto de Oliveira, Procurador Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, Paulo Cezar dos Passos, Promotor de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, Dr. Humberto de Mattos Brittes, Procurador-Geral Adjunto de Justiça Jurídico do Est. de Mato Grosso do Sul, Dr. José Antônio Dias Toffoli, Ministro do Supremo Tribunal Federal e Dr. Alberto José Tavares Vieira da Silva, Desembargador Federal Aposentado e Advogado
Projeto de Emenda à Constituição Nº 43	2011	Deputado José augusto Maia (PTB – PE)	Modifica o art. 144 da Constituição Federal, incluindo a previsão de realização de atividades subsidiárias à segurança pública pelas guardas municipais.	Tramitando apensada à PEC 215/2007	Início: 27.08.2004	MNDH, TJ-SP, AMB, AMAJUM, Embaixadores da França e de Potugal, MJ, Dr. Wladimir Sérgio Reale, Advogado Constitucionalista e Valdênia Paulino, Ouvidora da Polícia –PB
Projeto de Lei do Senado Nº 292	1999	Senador Gerson Camata (PMDB - ES)	Dispõe sobre o fabrico, depósito, trânsito e porte de arma de fogo e dá outras providências. (Volume III).	Aprovada	Início: 05.05.1999 Término: 20.01.2004 (52 meses)	PF, Companhia Brasileira de Cartuchos, Representantes da indústria bélica, ACADEPOL, ANPCA, Advocacia do Senado, STF, ADEPOL-BR, Anthony Garotinho, então Governador RJ, ONG Viva Rio, Carlos Alberto

						Gurgel, Diretor Presidente da Taurus, ILANUD e Senador Irapuã Costa Júnior.
Projeto de Lei do Senado Nº 137	2006	Senador Rodolpho Tourinho (PFL - BA)	Determina que as empresas operadoras do Serviço Móvel Pessoal instalem bloqueadores de sinais de radiocomunicações nas penitenciárias estaduais e federais, e dá outras providências.	Em tramitação, encaminhado para revisão em 06.09.2007	Início: 17.05.2006	Polícia Judiciária – SP SAL/MJ, DEPEN/MJ, Procurador da República, ANATEL, Secretaria de Administração Penitenciária - SP
Projeto de Lei do Senado Nº 300	2013	Senador Lindbergh Farias (PT - RJ)	Proíbe a utilização de balas de borracha em operações de policiamento de manifestações públicas; regula e limita o uso da força, e de outros armamentos de letalidade reduzida nestas operações.	Matéria aguardando designação de Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 01.10.2013	Início: 17.07.2013	CONSESP
Projeto de Lei da Câmara Nº 54	2005	Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	Institui a Vantagem Pecuniária Especial - VPE, devida aos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; altera a distribuição de Quadros, Postos e Graduações dessas Corporações; dispõe sobre a remuneração das Carreiras	Aprovada com Veto parcial	Início: 08.07.2005 Término: 13.07.2005 (6 dias)	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e Supremo Tribunal Federal

			de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal; altera as Leis nºs 7.289, de 18 de dezembro de 1984, 7.479, de 2 de junho de 1986, 10.486, de 4 de julho de 2002, 8.255, de 20 de novembro de 1991, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e dá outras providências.			

FONTES: Site Portal da Legislação do Governo Federal e Site do Senado Federal.

*A data inicial e final da tramitação refere-se às datas de publicação no Diário Oficial.

QUADRO 4 – LEGENDAS DOS ATORES POLÍTICOS E LOBBIES

ADEPOL - Associação Nacional dos Delegados de Polícia Civil

ADPF - Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal

AGEPOL - Associação dos Agentes de Polícia Civil

AGEPOL-DF - Associação-Geral dos Policiais Civis do Distrito Federal

AMAJUM - Associação dos Magistrados da Justiça Militar da União

AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros

AMEBRASIL - Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil

AMPDFT - Associação do Ministério Público do Distrito Federal

ANASPRA - Associação das Praças Policiais Militares e Bombeiros Militares

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANMPM - Associação Nacional do Ministério público Militar

ANPCA - Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas

ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República

ANPT - Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho

AORPM-SP - Associação dos Oficiais da Reserva e Reformados da Polícia Militar de São Paulo

APMDFESP - Associação dos Policiais Militares Portadores de Deficiência do Estado de São Paulo

ASPRA PM/BM BRASIL- Federação Nacional das Entidades de Praças da Policia Militar e do Corpo De Bombeiros Militar do Brasil

ASPRA-DF - Associação dos Praças de Policia Militar do Distrito Federal

CNCGPM – BR - Colégio Nacional de Comandantes Gerais dos Policiais Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNPG - Conselho Nacional dos Procuradores Gerais

CONAMB - Assoc. Nac. dos Membros do Ministério Público

CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

CONCPC - Conselho Nacional dos Chefes de Policia Civil

CONDEPOL-BRASIL - Confederação Nacional dos Delegados de Policia de Carreira

CONESP - Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública

DEPEN/MJ - Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça

DIPO-SP - Departamento de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária de São Paulo

DPF - Departamento de Polícia Federal

FEIPOL - Federação Interestadual dos Policiais Civis

FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais

FENAPRF - Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais

ILANUD - Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente

LIGABOM - Liga Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil

MJ – Ministério da Justiça

MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PF – Polícia Federal

PM – Polícia Militar

SAL/MJ – Secretaria para Assuntos Legislativos / Ministério da Justiça

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

STF - Supremo Tribunal Federal

TJ – Tribunal de Justiça

Além disso, pela já citada dificuldade em se oferecer danos a esse setor corporativista e fortemente hierarquizado a partir de projetos que tenham em seu escopo reestruturações organizacionais, reformas e propostas igualmente polêmicas para o setor, assim como medidas que visem algum tipo de mudança muito drástica na sua estrutura, o diálogo com a teoria de Tsebelis (op. cit) toma contornos mais visíveis ao relacionar esse aspecto ao que ele se refere ao falar das dinâmicas relacionais entre *veto players* e Instituições, tendo como resultado disso a produção de políticas estáveis e engessamento com relação a perspectivas de mudanças. Seja ele um indivíduo ou um lobista representante de alguns dos vários segmentos nos quais aquele projeto propicia algum tipo de impacto, a postura histórica se perpetua. Não faz parte do estudo, no entanto é possível para um provável pesquisador do futuro, partindo da análise dos dados que são aqui oferecidos, apreender as relações entre os projetos que têm no seu conteúdo propostas de cunho reformador ou reorganizador mais profundamente estruturado e as suas taxas de aprovação.

Essa característica não é somente vista nas matérias que permeiam a área da segurança pública, sendo observadas por outros pesquisadores também em outras áreas. Porém, pelos motivos exaustivamente elencados até aqui neste trabalho e também contemplados na literatura específica da área dá alternativas para traçar historicamente, a partir da análise da trajetória institucional das propostas em nível federal, os projetos que tenham por principais características as qualidades aqui citadas com relação ao que diz a minuta da lei e não será muito difícil perceber que este setor é uma área de difícil imposição de pautas que tirem as coisas dos seus lugares, que ofereçam uma alteração muito impactante nos órgãos das Secretarias de Segurança Públicas, Polícias Militar e Civil, enfim, nos diversos segmentos e subseções que compõem as instituições de segurança pública. Por mais que, sob uma visão administrativa e burocrática, essas reformas sejam necessárias para um funcionamento mais eficiente ou sob o ponto de vista da cidadania, em que pese a desmilitarização e políticas voltadas para uma polícia cidadã e não somente enquanto repressora e reativa, enquanto práxis do monopólio do uso legítimo da violência pelo Estado.

Diante do que foi exposto, é importante salientar que nas Audiências Públicas que foram estudadas não houve a participação de civis individuais nem em grupos que representassem segmentos ligados a movimentos sociais. As únicas associações não-

militares, pessoas que não fossem profissionais da área do Direito e não ligadas a órgãos oficiais de justiça solicitados a participar foram ONGS que se posicionam na área de Direitos Humanos, na Audiência Pública do Projeto de Emenda à Constituição Nº 43/2011, que propusera a previsão de realização de atividades subsidiárias à segurança pública pelas guardas municipais e, na outra ocasião, onde alguns representantes das empresas componentes da indústria bélica no Brasil, como representantes da empresa de armas de fogo Taurus, como consta na pauta da Projeto de Lei do Senado Nº 292/1999, que tinha no seu texto questões referentes ao fabrico, depósito, trânsito e porte de arma de fogo.

Então, ainda que careça de um traçado do perfil social e político dessas pessoas que estão participando dessas Audiências Públicas para além dos dados dos grupos e associações as quais representam, pois isso contribuiria para um melhor entendimento da ação dessas pessoas enquanto lobistas, existem também as questões referentes aos proponentes desses projetos. Deputados e Senadores, bem como o perfil social destes e o escopo ideológico dos partidos aos quais pertencem formariam um precioso e extenso arsenal de redes possíveis a serem construídas, inclusive na relação com a direção da tramitação dos processos. Leituras que dessem suportes para caminhos e análises sob esta ótica, pautado no contexto histórico, no momento social e midiático em que essas leis foram propostas seria de fundamental relevância para uma compreensão mais profunda dessas propostas que, com certeza, não são desconexas de uma realidade empírica que impõe contingências, demandas de resoluções legais para problemas sociais e reorganização de agendas do governo.

3 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA

3.1 O MAPEAMENTO

No contexto descrito, faz-se importante a quantificação dessas leis, assim como a identificação dos atores e associações que delas participam nos termos acima estabelecidos. Dessa maneira, podemos inferir que as proposições do período de 1988 até os dias atuais, num total de 248 leis em nível federal, sendo elas Leis (8), Projetos de Emenda a Constituição - PEC (87), Leis Complementares (3), Projetos de Lei da Câmara (17), Projetos de Lei do Senado (88), Medidas Provisórias (20), Projetos de Decreto Legislativo (11), Substitutivos (3) e Projetos de Lei de Conversão (11), constituem o corpo dos dados levantados, como visto no Quadro 1.

Apesar dos diversos pontos de veto (*veto points*) (ver ABRUCIO & COSTA, 1998; ALMEIDA, 2001), os projetos são propostos somente por atores com poder legislador do Executivo e do Legislativo, ou seja, Deputados, Senadores, Ministros e o Presidente da República, sejam em conjunto ou, como é o mais recorrente, de autoria própria. Na tramitação das leis, tanto no Senado quanto na Câmara, o processo pelo qual as discussões e votações ocorrem é de maneira consensual, sem votações nominais, prevalecendo os acordos internos que definem o resultado final da tramitação. As informações referentes aos votos dos projetos de lei são, portanto, inacessíveis, visto que, a partir das informações constantes nas fontes pesquisadas, só é possível reter dados das resoluções finais dos projetos, mas não dos resultados das votações deste, indicativo de pré-acordos de bancadas, lideranças e da Mesa, onde o consenso prevalece em detrimento do embate nas votações.

Durante a tramitação, é importante dizer que as comissões, secretarias e órgãos pelos quais o projeto percorre seu caminho, indicando um sequenciamento decisório incremental, têm a função de avaliar os custos do projeto, bem como a mobilização de vieses para a análise de sua viabilidade, exequibilidade e estrutura legal, comparada com o texto referência, que é a Constituição, bem como as fontes para o seu financiamento e logística de implementação. Assim, a tramitação do projeto toma tons opacos, pois foge ao alcance o mapeamento desses atores responsáveis pelas tomadas incrementais das decisões e também dessas decisões, sendo acessível apenas a decisão

final e o dado processual de que o projeto foi enviado a determinada Comissão e de lá retornou, mas sem o indicativo das resoluções tomadas naquele órgão e nem os atores que influenciaram no processo e na tomada daquelas decisões, senão pelas informações dos membros que compõem aquela comissão.

Ainda, da quantidade de leis referentes à Segurança Pública, pode-se inferir que houve um aumento substantivo na proposição de todos os tipos de leis a partir da segunda metade da década de 90, onde o Executivo entra como ator importante na elaboração e na proposição de projetos de lei em nível federal, no governo de Fernando Henrique Cardoso. As PECs permanecem na mesma proporção de volume de proposição, pois as emendas à Constituição são recorrentes desde a sua elaboração e, nos anos posteriores, as mudanças e propostas de reformulações também são constantes.

Dentre estas, podemos percebem uma grande incidência de leis que têm por objetivo mudanças constitucionais, os supracitados Projetos de Emenda à Constituição, resultado este esperado, conquanto a política de segurança pública tenha o seu desenho, responsabilidades e definições na constituição de 1988 e, desde Dezembro de 1990 – ano da primeira lei referente à segurança pública de caráter emendativo – vem recebendo propostas de alteração, mais concentradamente na segunda metade da década de 90 e nas seguintes décadas dos anos 2000. Neste período, a atividade legislativa em nível federal se intensifica e passa a desempenhar um papel importante no cenário nacional, com repercussões nos níveis estaduais ao criar, como já foi discutido, instituições, programas e órgãos de coordenação nacional relativos à segurança pública (GOMES, op. cit.), visando o combate integrado à evolução do crime.

Vale a pena abrir aqui um parêntese para destacar o período de Revisão Constitucional nos quais as PECs poderiam ser aprovadas por maioria simples pelo Congresso Nacional. No Artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), está escrito que “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição [se em 1988, portanto, a revisão se daria em 1993], pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral” (RAAD, 2005, apud BRASIL, 1988). Iniciada em 1993 e terminada em 1994, a Constituição encerrou o seu período de revisão com 6 alterações, estas em

votação por maioria absoluta ou simples (pelas regras, 50% dos membros que compõem a sessão mais 1), como determina o seu texto.

Da mesma maneira, percebe-se também uma grande quantidade de projetos de leis que partem do Senado, em número maior até do que as Propostas de Emenda à Constituição. Um estudo mais apurado da dinâmica Legislativo x Executivo, no que diz respeito ao conteúdo dessas propostas, pode dar um panorama mais preciso sobre a maior demanda por uma Casa em detrimento de outra. Da mesma maneira, a predileção apontada aqui pode dar margem a hipóteses de desigual força política para levar a cabo determinadas propostas nas diferentes Casas ou que gerem no seu interior negociações mais intrincadas, com mais atores e, estes atores, com mais acesso a recursos e espólios do Estado, produto este de barganha, assim como custos mais altos de negociação e embates. Fica em aberto esta questão da demanda maior de projetos no Senado em comparação com a Câmara, pendente de uma análise mais cuidadosa das minutas dos projetos propostos e dos atores políticos envolvidos nas negociações dos processos.

Outra possibilidade de analise seria ter em vista o perfil social dos propositores, o partido ao qual engrossa as fileiras e o escopo ideológico do partido, se estes aspectos apontam de forma significativa para as características do conteúdo do projeto e o momento social, midiático e político no qual este foi proposto. Ainda neste raciocínio, a identificação das coalizões que definem maiorias parlamentares também pode ser um aspecto relevante com relação à probabilidade de apoios para aprovação dos projetos por maiorias no Senado ou na Câmara, dando suporte ao que seria proposto pelos membros das diversas alianças partidárias que se desenham ao longo do período governamental.

3.2 STATUS DOS PROJETOS

Maiores taxas (*rates*) de aprovação dos modelos de propostas estudadas não significam projetos mais facilmente aceitos ou com maiores taxas de acordos internos nas votações. Do que foi levantado, é notório que as maiores aprovações são os Decretos Legislativos (11 aprovações de 11 proposições) e dos Projetos de Lei de Conversão (10 aprovações de 11 proposições). Estas Leis de Conversão tem por característica a alteração de algum ponto do texto de uma Medida Provisória. Depois de

aprovada no Congresso, passa à promulgação do presidente. Já os Decretos Legislativos são competência exclusiva do poder Legislativo, com eficácia análoga a de uma lei. Conforme os arts. 49 e 62, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, op. cit.), o Decreto Legislativo tem como objeto matérias apontadas como de competência exclusiva do Congresso Nacional, como as relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertida em lei, resolução de tratados, acordos ou atos internacionais e declaração guerra ou a celebrar a paz. As proposições que constam neste trabalho são todas de ratificação de tratados e acordos internacionais.

Uma grande parte dos projetos são rejeitados, retirados da pauta, revogados ou arquivados por serem inexequíveis, inconstitucionais, terem caráter profundamente reorganizador das polícias ou por término de legislatura do proponente. Os Projetos de Lei do Senado apresentam as maiores taxas de arquivamento, sendo que, dentre estas, uma maioria por fim de legislatura, indicando para - do ponto de vista da aprovação ou rejeição do projeto - a importância do tempo do mandato do proponente e o período no qual o projeto é submetido ao crivo dos Deputados ou Senadores em detrimento do caráter e da minuta da proposição. Ou seja, independente da relevância da proposição ou de suas características, findo o mandato do propositor, o projeto é arquivado por término da legislatura. Isso pode indicar que muitas proposições são perdidas no tempo e não existem estudos suficientes que recuperem as relações entre as leis especificamente arquivadas por término de legislatura e a proposição de leis que, posteriormente, recuperem em suas minutas o corpo destas, seja em similaridade ou em especificidade.

Ainda sobre o arquivamento de projetos, as PECs também possuem altas taxas, tanto por fim de legislatura quanto por rejeição. As PECs, por intencionarem mudanças constitucionais permanentes e exigirem um estudo mais atencioso em comparação à Constituição, mobilizarem mais comissões e atores, levantam uma maior preocupação com as consequências de sua aprovação, no que diz respeito a emendas e reemendas à Constituição. Os arquivamentos são mais comuns também nos Projetos de Lei do Senado, também por término de legislatura.

Não há acesso aos méritos das rejeições e das retiradas dos projetos da pauta, senão por especulação. Acordos internos ou de falta de condições de colocá-la em

discussão, seja por logística, seja por custos de implementação ou por ação de lobbies podem ser explicações, mas que a análise documental não permite afirmar categoricamente nenhuma delas. Existem também, para além desses projetos que não são aprovados, os que são revogados, ou seja, os que, por um motivo ou pro outro, são substituídos, são retirados da validade quando outra norma similar ou mais abrangente é aprovada, tornando a norma anterior limitada ou de pouca abrangência. A recorrência desses projetos revogados é nas Medidas Provisórias. Nos dois casos, foram substituídos por PECs que versavam sobre o mesmo tema, atualizando a norma e dando um caráter mais contextual e dinâmico às resoluções anteriores.

3.3 TRAMITAÇÃO

No tocante ao tempo total de tramitação, não se percebe nenhum tipo de variação muito grande em nenhum dos tipos analisados, salvo nas Leis e nas Medidas Provisórias, que tem as médias mais baixas de tempo total de tramitação, sendo que algumas, não mais que dias, e isto independente de aprovação ou rejeição. Todas as Leis propostas foram aprovadas - ainda que uma com veto parcial - enquanto as Medidas Provisórias, todas aprovadas também, salvo o caso de uma que foi revogada em 9 dias e outra prejudicada depois de 92 meses de tramitação.

Ainda sobre tempo de tramitação dos projetos, é necessário atentar para a relação das proposições feitas pelo Executivo e a agilidade de sua votação, devido às características especiais de tramitação e votação das Medidas Provisórias. Estas são definidas enquanto Decretos com força de Lei e que passam a valer no instante em que são publicadas. Quando editada, o Congresso dispõe de 60 dias para apreciá-la, podendo ser prorrogadas por mais 60 dias e reeditadas uma vez apenas. Ao entrar na pauta, é prioridade na ordem de apreciação. Além das disposições e ferramentas presidenciais para fazê-la entrar na ordem do dia, esta medida vem sendo largamente utilizada nos mandatos presidenciais desde a metade da década de 90 até os dias atuais, desempenhando um papel vital na maneira como o Executivo vem desempenhando sua governança. (CAREY & SHUGART, 1998; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, op. cit.; LIMONGI, 2006; SANTOS 1997).

Um estudo mais aprofundado, o qual este trabalho não se propõe a realizar, sobre o conteúdo das propostas das PECs e dos Projetos de Lei do Senado, pode revelar os motivos dos tempos de tramitação desses projetos serem superiores aos dos outros tipos de lei, seja por importância, por negociações mais intrincadas ou por ação de lobbies mais insistentes, tanto para a sua aprovação quanto para a sua rejeição ou até mesmo pela simples quantidade de projetos, levando a um maior tempo total de tramitação. A predileção pelo Senado para a maioria dos projetos de lei levantados pode indicar para um aspecto ainda não detectado da dinâmica entre o Executivo e o Legislativo, pelo menos no tocante a proposição de projetos de leis de Segurança Pública, onde uma das Casas recebe um maior fluxo de proposições, carecendo de estudos para a acepção dos motivos e fatores que levam a esse comportamento dos parte dos proponentes.

3.4 ATORES E GRUPOS DE INTERESSE

Do ponto de vista do lobby, o que a tramitação dos projetos nos dá acesso são as Audiências Públicas, onde é perceptível e registrado os *veto players* que participam e que praticam lobby no processo. As associações, grupos de interesse e órgãos públicos que participam da tramitação do projeto são inseridas de maneira convocatória. Um dos legisladores participantes do processo, na forma de relator, propositor ou membro de alguma das comissões envolvidas, envia a solicitação da convocatória para a Mesa, pedindo que a matéria, em uma sessão especial de Audiência Pública, seja discutida com a presença de representantes desses grupos de interesse, visto que o corpo dessas proposições diz respeito ou envolvem, de alguma maneira, os interesses destes. Daí, aprovada pela Mesa essa convocatória, estes atores políticos são chamados para comparecer às sessões e participar, expondo razões e argumentos para a sua aprovação / rejeição, ou mesmo apontar para a retirada, inserção ou modificação de pontos do projeto, a depender do grupo que este representa e os interesses e contingências para qual o projeto aponta.

Assim, podemos perceber no Quadro 2 que existe uma diversidade de grupos e de atores que participam da tramitação dos processos, buscando apontar para fatores e para seus interesses, tendenciando o andamento dos projetos. Pelo caráter opaco já mencionado anteriormente, não é possível reter de que maneira estes agentes impactam

nas definições, decisões das votações e dos acordos internos, porém uma análise cruzada do conteúdo da lei com as associações que participam das Audiências Públicas pode dar um norte para uma interpretação convincente dos interesses envolvidos. São também opacos os lobbies praticados por trás das cortinas, os que não vêm a público, as maquinações invisíveis, através das interligações entre os legisladores profissionais, burocratas, membros do Judiciário, Militares, membros de associações e os ramos da indústria envolvidos no processo. Todos estes grupos são mobilizados no processo e participam de maneira a trazer para o seu eixo de interesse o norte do processo, para que se chegue a decisões que tragam benefícios para si e/ou para seu grupo, gerando embates e conflitos de interesses e objetivos no interior das Comissões e órgãos envolvidos nas tomadas de decisões e que vão além delas também.

Ainda que seja relevante para uma interpretação correta dos fatos, foge do escopo desse trabalho a análise do conteúdo das leis, pois incidiria em categorizá-las e agrupá-las de maneira a colocá-las em prateleiras que facilitassem o entendimento de suas questões, além da análise do contexto histórico e eleitoral nas quais elas foram propostas para, aí sim, chegar aos agentes que participaram de sua tramitação e entender seus papéis nesta, se contribuindo para sua rejeição, como na situação da construção de um piso único de salários para os agentes das Polícias Militares, Civil e Bombeiros em equiparação com os agentes de Brasília ou como visto na ação das empresas de armas de fogo na aprovação da lei de restrição de porte de armas somente para militares.

3.5 LOBBY E TEMPO TOTAL DE TRAMITAÇÃO

A incidência de lobby via Audiência Pública nos projetos de lei apresentados no tópico anterior não demonstram uma influência muito clara no tempo total da tramitação, senão na sua decisão final. O ato de participarem não implica diretamente numa agilidade nas votações e nas resoluções finais do projeto, muito menos uma extensão proposital de tempo de tramitação. Os motivos podem variar, como nas intensões de grupos de interesse de postergar o andamento do processo por motivações diversas, visando esgotar ou esvaziar o debate, o arquivamento da pauta por término da legislatura ou um desgaste do tema para que este caia no esquecimento ou tenha um maior apoio político para aprovação ou rejeição.

O teor qualitativo do lobby é mais preponderante do que o teor meramente quantitativo na análise do tempo total de tramitação. A influência exercida pela ação dos *veto players* nas tomadas de decisões - apesar de opaca, como já foi discutido – e as negociações entre as associações profissionais, conjuntamente com a burocracia e com os legisladores profissionais têm, em grande medida, tendenciado a inserção e retirada de pautas de interesse das agendas de formulação de projetos de leis de Segurança Pública. Nestes termos, os estudos que tenham por recorte os lobbies praticados nas duas Casas no que tange as leis de Segurança Pública podem ser esclarecedores, não somente das dinâmicas aqui questionadas entre Executivo x Legislativo, porém da própria dinâmica da forja de projeto de leis nesta área. Fica aqui uma sugestão de desdobramento deste estudo, visando responder as questões de trajetória institucional da Câmara e do Senado na formulação desses projetos de lei.

3.6 TIPOS DE PROPOSTAS E LOBBIES

Repetindo o padrão quantitativo de proposições, os tipos de leis em que mais é claro a incidência de lobby são as Propostas de Emendas à Constituição (6) e os Projetos de Lei do Senado (3). Os Projetos de Lei da Câmara apresentaram apenas um projeto com incidência de lobby. O que fica claro é que o lobby não depende de quantitativos ou de tipos de leis ou projetos mais importantes, muito menos de que Casa partiu o projeto; o que define a prática de lobby nas tramitações é o seu teor, o seu conteúdo, e não necessariamente se ela é uma PEC, uma PLC ou um PLS. O que está em discussão, o que está em jogo são os desdobramentos, as mudanças institucionais, reformas e reestruturações desse setor que, historicamente conservador e fortemente hierarquizado, se blinda às mudanças muito bruscas ou radicais de seu curso tradicional, sendo verificado nas sessões das duas Casas que a sua repercussão é, dentre outros, o fator mais relevante na análise da incidência de lobbies.

O argumento que procura ser sustentado aqui pode ser ilustrado pelos exemplos seguintes, sobre o teor da PEC 46/1991, a de desmilitarização da Polícia, submetendo-a a fiscalização do Judiciário, enquanto a desmilitarização da Polícia Judiciária, submetendo-a a supervisão ao Ministério Público, a da PEC 300/2008, que versa sobre a remuneração dos Policiais Militares dos estados, propondo que esta não poderá ser inferior à da Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também aos

integrantes do Corpo de Bombeiros Militar e aos inativos ou da PLS 292/1999, que trata do fabrico, depósito, trânsito e porte de arma de fogo, são focos de lobbies por se tratar de pautas com caráter reformulador ou reestruturador das Polícias, assim como a questão do armamento, que incide diretamente em um setor da indústria estratégico para qualquer governo, tanto na produção, quanto na a venda (contingências e alianças do mercado interno e internacional) e controle, passando pela questão da segurança nacional, territorialidade e violência urbana. Todas essas propostas são polêmicas e geram intenso debate, tanto da opinião pública quanto internamente, durante a sua tramitação, mediada pelos legisladores profissionais, relacionando-se na dinâmica de negociações com os *veto players*, além de atendendo a voz dos diversos segmentos envolvidos e que têm interesses nas repercussões do tema.

Isso não significa que as outras propostas, com os mais diferentes conteúdos, não sejam alvos desses lobbies, mas sim que o que vêm á tona, via Audiências Públicas, são esses. Deste modo, percebemos que a questão do lobby não se justifica por um tipo de projeto de lei específica ou na preferência de uma ou outra Casa para a sua prática; o caráter que diferencia são o conteúdo da política e as negociações e embates que incidem nas tramitações dos projetos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mapeou os projetos de lei na área da de segurança pública em nível federal no período pós 1988, pois entende que o período da redemocratização e a Constituição que emergiu desse processo foi substantiva no que diz respeito à maneira como o governo federal organizou, estruturou e atribuiu responsabilidades e subordinações sobre as Polícias em nível nacional e subnacional. O fato dos governos federais, a partir da metade da década de 1990 e décadas posteriores terem assumido mais frequentemente a iniciativa de propor leis, regulamentações e na criação de órgãos de coordenação nacional visando o combate à evolução do crime mostra que este, enquanto ator importante na construção dessas políticas, vem desempenhando papel cada vez mais ativo no setor. Dos 248 projetos de lei levantados, de diversos tipos e com status que dependem muito mais do seu conteúdo, de suas repercussões e dos lobbies que nelas incidem do que da Casa da qual ela partiu, sendo assim percebido que a ações de lobbies são essenciais para o entendimento dessa dinâmica interna de tramitação dos processos.

A investigação também tem por bases descortinar os atores que incidem via lobby no processo de formulação no decorrer das tramitações dos projetos de leis, visto que influenciam na forja e nas decisões desses projetos de maneira relevante. A Audiência Pública - enquanto ferramenta oficial de ação desses grupos de interesses - foi o meio utilizado para mapeá-los, revelando que associações dos mais diferentes tipos da hierarquia e subdivisões profissionais da área se mostram ativas durante as discussões dos projetos que impactam mais diretamente nas suas práticas e maneiras de se organizarem, enfim, em seus interesses. Disso, percebe-se que esses grupos, com alto teor hierárquico e forte histórico corporativista tendem a resistir a mudanças muito drásticas e prezam por políticas mais estáveis, sem grandes alterações dos *status quo* do setor. Tentativas de proposição mais arrojadas, do ponto de vista organizacional, são sumariamente rejeitadas, arquivadas, vetadas ou vencidas por intermédio do arquivamento por fim de legislatura. Tsebelis (op. cit.) ao recuperar a discussão sobre mudança institucional nos alerta para essa face da concordância entre os *veto players* na consolidação de políticas que visem a produção de políticas estabilidade, enquanto resultado de rigidez à mudanças.

Mapeado os atores que incidem nos projetos de lei propostos sobre a temática da Segurança Pública, fica a critério de estudos futuros a análise das relações propostas e possíveis através deste trabalho. O estudo destas tramitações, através do levantamento de uma série histórica de projetos de lei, permite uma compreensão de uma parte da dinâmica singular entre Executivo x Legislativo, visto que a dimensão dessa relação no setor específico da Segurança Pública ainda é bastante desconhecida e pouco estudada pelos acadêmicos através óculos da teoria da Ciência Política. Os desdobramentos desses estudos podem nos mostrar faces até então desconhecidas dos ainda recentes esforços de integração e cooperação nacional, fugindo dos estudos de casos e de estudos comparativos entre estados, dando margem para um entendimento maior da formulação, contingências, demandas e da agenda do setor em nível federal, onde o planejamento que delimita a ação dos estados – ainda que sem interferir na autonomia dos planejamentos específicos e estratégicos do combate ao crime singular em cada estado - dá o norte para a organização e para o desenho institucional que impacta diretamente na ação dos governos e no comportamento dos agentes e burocratas que lidam diretamente com o combate a evolução das diversas violências.

A trajetória institucional das duas Casas também é passível de estudos a partir do ponto de vista abordado aqui, onde a análise do perfil dos projetos de lei propostas ao longo das décadas estudadas podem revelar características institucionais importantes para o entendimento da forja de leis de segurança pública. O caráter das proposições, o perfil social e político dos propositores e o leque de partidos que mais são presentes na autoria das proposições podem indicar elementos que possibilitem a construção de relações explicativas sobre as proposições.

Destarte, a noção de *veto players* partidários - subdivididos entre os que compõem a coalizão governamental e os que não compõem - e constitucionais (TSEBELIS, ibidem), incide justamente no que foi defendido sobre o perfil e o conteúdo dos propositores dos projetos de lei, sendo que sob estes pesam de maneira direta variáveis do tipo regras parlamentares restritivas, posicionamento político do partido ao qual pertence, a influência das urnas, o momento político pelo qual o país atravessa, dispositivos constitucionais, repercussão das decisões na opinião pública, a barganha no interior das coligações ou pela escassez de recursos da fonte de financiamento para que a lei se concretize quando aprovada. O traçado do perfil social

dos propositores das leis da área de segurança pública não é da alçada deste trabalho, muito menos a análise desta, desde que a proposta se limita ao mapeamento das leis e dos atores que incidem por intermédio de lobby na tramitação desses projetos.

Porém, convém ressaltar que essas variáveis apresentadas foram também objeto de preocupação e demandaram uma atenção específica na construção do banco de dados, ainda que componham elementos importantes para um cruzamento de variáveis que sejam relevantes para elaborar arrazoados explicativos e relações causais diretas entre o perfil dos propositores, o perfil ideológico partidário ao qual ele se alinha e as características intrínsecas do projeto de lei. A indicação para estudos futuros em que a proposta seja este tipo de análise pode ser fortuita se levado em consideração o conteúdo do presente trabalho, desde que este fornece elementos quantitativos para este tipo de estudo qualitativo de inferência.

O escopo do trabalho mostra que são várias as relações que investigações futuras podem realizar a partir das informações que aqui estão contidas, e esta é a verdadeira contribuição desta monografia: abrir portas, pavimentar caminhos e levantar possibilidades palpáveis de estudo. Os dados e o conjunto de elementos e variáveis mapeadas indicam para as possibilidades relacionais visando, de maneira crítica e analítica, explicar e entender as relações entre Legislativo e Executivo no Brasil, da perspectiva histórica das proposições de projetos de lei sobre segurança pública e defesa social.

Então, as possibilidades podem variar e, com o aporte teórico e metodológico que mais se mostrar pertinente, este trabalho tem, enquanto contribuição em um nível acadêmico, um esforço metódico para a construção de um repositório de informações que podem ser utilizados para diversos tipos de investigações no futuro, tendo seus desdobramentos as possibilidades abertas pelos dados coletados. Em um nível pessoal, os desafios metodológicos, o arsenal de ferramentas que tiveram que ser dominados, a leitura de material bibliográfico da área específica da segurança pública referente à alçada da Ciência Política para este mapeamento, da mesma maneira que a participação em pesquisa desse porte e com este perfil foi de fundamental contribuição para uma etapa de formação acadêmica em vias de encerramento, porém em vistas de continuidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando & COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Série Pesquisa, n. 2, São Paulo, 1998. Fundação Konrad Adenauer-Stiftung.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n ° 51, p. 13-34, São Paulo, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR L., CINTRA, A. O (org). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2a. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung / São Paulo: Fundação Unesp, 2007. p. 131 - 141.

ARAGÃO, Murillo de. "A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil". **Revista de Sociologia e Política**, nos 6-7, 1996.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. In: **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v.19, n40, out. 2011.

BRASIL, 1937. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal.

BRASIL, 1946. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal.

BRASIL, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**: Resolução n. 93, de 1970. – Brasília: Senado Federal, 2011. 2v, p. 320. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. – 11. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 415 p. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_11ed.pdf?sequence=1>.

CALDEIRA, Teresa P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em são Paulo. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2011, 400 p.

CANO, I. **Políticas de segurança pública no Brasil**: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. SUR - Revista Internacional De Direitos Humanos, n. 5, ano 3, 2006.

CAREY, J.M.; SHUGART, M. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 13, n° 37, p. 149-184, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de janeiro: Editora FGV, 1999.

FONSECA, Cláudia. **Quando cada caso não é um caso**: pesquisa etnográfica e educação. Revista Brasileira de Educação, n. 10, 1999. p. 28-78.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista** *Planejamento e Políticas Públicas* **(***PPP***)**, Brasil, n. 39, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 04 dez. 2013.

GOMES, Iris. **Descentralizar, concentrar ou pactuar? Desenhos e estágios de implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco**. 2010. 135f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCS), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2010. Orientador: Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho.

GORDILLO, Agustín Alberto. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: teoría general del derecho administrativo. - 1a ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.v. 8, p. 578.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 06 jan. 2014.

LASWELL, H.D. Politics: **Who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books. 1936/1958.

LIMONGI, F. "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". **Revista Novos Estudos - CEBRAP**, n˚76, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, Fernando. FIGUEREDO, Argelina - Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro; Ed. FGV, 1999.

LIMONGI, Fernando. FIGUEREDO, Argelina - O congresso e as medidas provisórias: Abdicação ou delegação? In: **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro; Ed. FGV, 1999.

MARZAGAO, Thiago V. Lobby e protecionismo no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, set. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402008000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 06 jan. 2014

NICOLAU, Jairo. Breve roteiro para redação de projetos de pesquisa. **Revista Estudos Políticos**, n.6,(p.345-353), 2013.

QUIVY e CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1995.

RAAD, Kley Ozon Monfort Couri. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:** Natureza jurídica. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação. Brasília, DF. 2005. 11 p. Disponível em < https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CEMQFjAE&url=http%3A%2F%2Fbd.camara.gov.br%2Fbd%2Fbitstream%2Fhandle%2Fbdcamara%2F1381%2Fato_disposicoes_raad.pdf%3Fsequence%3D2&ei=UNL6UuPrENWzsAT8tYDgCw&usg=AFQjCNHgGPk0ZcQ2PH8L6rsg2PjFGcwwrw&sig2=QkNj43BRQw-rVOCYKb2y6w&bvm=bv.61190604,d.cWc&cad=rja>. Acesso em 11 Jan. 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. A “nova metodologia qualitativa” e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na Ciência Política comparada. **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n. 1, 2011. p. 218 - 252.

SANTOS, M.H.C. "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo - Legislativo no Brasil pós-constituinte". **Revista Dados**, vol.40, nº3, p. 335-376, 1997.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2007.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada:** o debate contemporâneo. CAP VIII: Uma Teoria da Democracia como Processo Decisório. São Paulo, Ed. Ática, 1994.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias.** Porto Alegre, 8, n. 16, jul / dez 2006, p. 20-45.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1995.