

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP**

TIAGO CASTELO BRANCO RIBEIRO

**PANORAMA INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: análise e
perspectivas**

TERESINA-PI

2019

TIAGO CASTELO BRANCO RIBEIRO

**PANORAMA INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: análise e
perspectivas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

TERESINA

2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

R484p Ribeiro, Tiago Castelo Branco.
Panorama institucional da segurança pública no Brasil: análise e perspectivas / Tiago Castelo Branco Ribeiro.-- 2019.
80 f.: il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, CCHL,
Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Teresina, 2019.
“ Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro”

1. Segurança Pública. 2. Mudança Institucional. 3. Veto players.
I. Título.

CDD: 364.4

TIAGO CASTELO BRANCO RIBEIRO

PANORAMA INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: análise e perspectivas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito para obtenção do título de mestre.

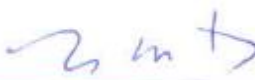
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Aprovado em 30 de julho de 2019.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (UFPI)
Orientador



Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (UFPI)
Examinador Interno



Prof. Dr. Reginaldo Canuto de Sousa (UESPI)
Examinador Extern à Instituição

RESUMO

Ante a escalada da criminalidade, este estudo se propõe a entender por que a Segurança Pública brasileira não adota as medidas necessárias para o enfrentamento e o controle deste problema que assola toda a sociedade. Olhando para a Segurança Pública a partir de uma abordagem institucional, a hipótese a ser testada é a de que a quantidade de atores com poder de veto entre si impede essas mudanças, à luz da Teoria de George Tsebelis. Para isso foram analisados os conteúdos das PECs que propõem alterações na estrutura da Segurança Pública, sendo possível uma análise quantitativa que permitiu constatar como cada ator: União, Governos Estaduais, Polícias Militares e Civis se comportam. E a análise qualitativa dos conteúdos das PECs permitiu-nos apresentar um panorama geral de todos os grandes temas que cercam a segurança pública atualmente e como cada ator se posiciona diante de cada matéria. Concluindo que o caminho para a evolução ou mudanças na Segurança Pública brasileira perpassa, necessariamente por uma abordagem sistêmica e institucional.

Palavras-chave: Segurança Pública. Veto *players*. Mudança institucional.

ABSTRACT

About the Brazilian criminal achievement, this search seeks to understand why the Brazilian Public Security, doesn't do what is necessary to control this problem who affects all the Brazilian Society. Under an institutional approach the hypothesis that will be tested is the veto players who acts in Brazilian public security prevents the necessary changes, like George Tsebelis theory says. Using the content analysis method in the Proposed Constitutional Amendment (PECs, in Portuguese), it was possible a quantitative analysis about Federal Government, State Government, Military and Civil Police behavior. And the qualitative analysis allowed to show an overview above all great themes in Brazilian Public Security and how each actor position yourself. Concluding that the evolution or changings in Brazilian Public Security needs, necessarily, a systemic and an institutional approach.

Keywords: Public Security. Veto *players*. Institutional Changes.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Relação das PECs e graduação de interesse dos atores.....	40
-		
Tabela 2	Proporção entre os interesses individuais dos atores e o total das propostas.....	47
-		
Tabela 3	Relação das PECs com interesses comuns à Polícia Militar e à Polícia Civil.....	51
-		
Tabela 4	Relação das PECs segundo o partido do autor e orientação ideológica.....	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Número de homicídios por arma de fogo no Brasil (1997-2014).....	22
Gráfico 2 -	Dispersão conforme interesses entre a União e entes defederados.....	46
Gráfico 3 -	Dispersão de PECs conforme os interesses da Polícia Militar e Polícia Civil.....	46

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: um caminho metodológico.....	09
2	A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	17
2.1	O que é segurança?.....	17
2.2	Segurança Pública no Brasil.....	19
3	A TEORIA DOS ATORES COM PODER DE VETO E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	26
3.1	Uma breve teoria institucional.....	28
3.2	Mudanças institucionais.....	33
4	SEGURANÇA PÚBLICA: análise das Propostas de Emenda Constitucional (PEC).....	38
4.1	Metodologia de análise dos dados.....	39
4.2	Análise dos interesses individuais dos atores.....	47
4.3	Análise do jogo institucional entre os atores.....	49
4.4	Análise das propostas quanto ao conteúdo.....	50
4.4.1	Outras propostas – o Ministério Público e o ciclo completo de polícia.....	58
4.4.1.1	Ciclo completo de polícia.....	59
5	ANÁLISE DAS PROPOSTAS CONFORME A ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS.....	67
5.1	Análise da relação entre a raiz ideológica do partido do chefe do executivo e do partido do autor proponente da reforma.....	71
5.2	Análise da relação entre a orientação ideológica do partido do autor proponente e o objeto (conteúdo) da reforma proposta.....	73
5.3	Da análise das variáveis executivo federal, partidos políticos e orientação ideológica.....	75
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
	REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO: um caminho metodológico

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BRASIL, 2017), o Brasil contabilizou 61.283 mortes violentas no decorrer do ano de 2016, apresentando um aumento de 4% em relação ao ano de 2015, aproximadamente o mesmo número de vítimas deixado pela bomba nuclear na cidade de Nagasaki, no Japão. Entre 2010 e 2016 houve um aumento de 50% nos crimes de latrocínio. Na edição de 2016 constam, no referido anuário, os números de vítimas de janeiro de 2011 a dezembro de 2015 que, no Brasil, totalizaram 279.567 mortos, equivalendo ao número de vítimas da Guerra na Síria, que de março de 2011 a dezembro de 2015 contabilizou 256.124 vítimas fatais (BRASIL, 2017).

Ainda sobre esses números, constatou-se que no período de 2002 a 2015, os gastos com segurança pública cresceram 62% (BRASIL, 2016), e no ano de 2016, o Brasil gastou 1,4% do PIB com as suas polícias. Como referência, dos 28 países que fazem parte da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países desenvolvidos ocidentais gastam 1% do PIB com suas polícias, o que leva a refletir sobre a qualidade e a efetividade desses gastos ou como esses recursos são aplicados aqui no país.

Olhando para um outro aspecto, não mais para os investimentos feitos, mas para o custo estimado da violência, ou o quanto a violência tem impactado no bolso do brasileiro, englobando gastos públicos e privados, a estimativa é que em 2016 a violência custou ao Brasil 5,9% do seu PIB. (BRASIL, 2017).

Segurança Pública, hoje, talvez seja o tema mais presente nas mais diversas rodas de conversa do cotidiano brasileiro. A (in)segurança tem moldado muitos dos comportamentos da sociedade moderna no país. O local em que se faz uma refeição é seguro? A casa tem cerca elétrica? Bairros horizontais privados; o veículo tem seguro, alarme? Onde as crianças podem brincar? Para onde se pode viajar? A relevância do tema está intrínseca e tão inserida no dia a dia do brasileiro que, às vezes, não se percebe como ela tem afetado inúmeras decisões que são tomadas todos os dias.

Isso posto, vários autores, ao analisarem os números que permeiam a segurança pública, os números que tratam da quantidade de policiais mortos e da quantidade de vítimas da ação policial, a política de segurança que promove o enfrentamento, ao invés da promoção social de uma cultura de paz, concluem pela

necessidade de uma mudança estrutural e profunda na segurança pública brasileira. Diante desse cenário, deparamo-nos com o seguinte questionamento: **por que**, ao longo dos anos, assistiu-se à escalada da criminalidade e por que o aparato estatal brasileiro, mesmo com toda a tecnologia, informação, investimentos e conhecimento, **não promove a mudança estrutural necessária para que se possa dar uma resposta efetiva a uma situação que hoje aflige toda a sociedade?**

Acredita-se que o cenário apresentado acima, por si só já desperta interesse sobre o tema. A presença da segurança ou da falta dela no cotidiano afeta a todos sobremaneira, não importando etnia, região, nível ou classe social. Basta perguntar, primeiro, a cada brasileiro, individualmente: “Você já foi vítima de roubo ou furto?” Se não foi, quantos e quem foram as pessoas próximas a você que já foram vítimas de tal delito?

O primeiro anuário de segurança pública foi publicado em 2007, além da realização de diversos encontros, pesquisas e debates promovidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão ligado ao Ministério da Justiça, promove estudos em Segurança Pública desde 2004. Entre esses estudos, podemos citar as coleções oriundas dos projetos: Pensando a segurança pública; Perfil das instituições de segurança pública; Revista segurança, justiça e cidadania; e a coleção do concurso de Pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública. Todas essas publicações, levantamentos e estudos reforçam ainda mais o interesse deste pesquisador em se debruçar sobre o tema, bem como a sua relevância.

Junto à ciência política, o tema encontra ainda mais subsídio quando se observa o processo decisório em relação ao enfrentamento da criminalidade, mais especificamente, o jogo institucional que define o destino e a rotina de milhões de brasileiros todos os dias. Sartori (1974) afirma que a ciência é a teoria alinhada à pesquisa, mas, ainda segundo o autor, igualmente importante é que: “ciência é aplicação da teoria na prática” (SARTORI, 1974, p. 142).

E como não existe ciência sem teoria, como reforça a ideia do autor citado, a presente pesquisa busca analisar o panorama institucional da segurança pública no Brasil à luz da Teoria dos Atores com Poder de Veto, de George Tsebelis, objetivando entender as causas da inércia do Estado em modificar um sistema/estrutura que ao longo dos anos tem, cada vez mais, provado sua capacidade de ser ineficiente ante a

escalada da criminalidade, buscando apontar os acertos e percalços elencados pela literatura.

Nesse contexto, essa pesquisa tem por objetivos, especificamente, apresentar a Segurança Pública brasileira, especialmente após a Constituição de 1988; discorrer sobre a teoria dos atores com poder de veto e como ela explica a inércia ou as mudanças institucionais; analisar as propostas de emenda constitucional que tratam sobre reestruturação da Segurança Pública brasileira; apontar os interesses da União (Executivo Federal), dos Governos Estaduais, das Polícias Militares e das Polícias Cíveis dos Estados e Distrito Federal.

Contudo, a decisão de analisar o desenho institucional como forma de entender a eficiência ou não do sistema de segurança pública não foi uma tarefa fácil. A escolha, embora pareça simples, surgiu de uma reflexão pessoal intensa. Na busca por apresentar uma solução ao problema de insegurança enfrentado no cotidiano brasileiro, o primeiro questionamento foi: Por onde começar? Existem, nesse contexto, inúmeros órgãos, tais como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretarias Estaduais de Segurança, Polícia Militar, Polícia Civil, citando aqui apenas os órgãos diretamente ligados a essa problemática. Mas não se pode esquecer o Judiciário e as Secretarias de Justiça, que cuidam dos sistemas prisionais. O problema seria leis mais rígidas? Qual o papel do Legislativo? E pela ótica da promoção social como forma de prevenção, qual o papel da educação, do trabalho, do lazer e do esporte?

Assim, buscar o “fio da meada” para entender um caminho viável para a promoção de uma segurança pública eficaz, precisava, a nosso ver, perpassar por uma análise sistêmica que levasse em conta a interação de todos esses atores.

Este estudo anseia desvelar um véu que paira sobre toda essa realidade. E, mais ainda, investigar por que o Estado e, principalmente, suas instituições, insistem em manter uma estrutura de segurança pública que até o presente momento não apresentou respostas em números e dados estatísticos que justifiquem a permanência desse *status quo*.

Portanto, a hipótese desse estudo, à luz da Teoria dos Atores com Poder de Veto, é que **“As mudanças na estrutura institucional da Segurança Pública brasileira, não acontecem por que há uma grande quantidade de atores que, através de seus interesses, impedem que essas mudanças aconteçam, mantendo a estabilidade do *status quo*”**.

Ao olhar essa conjuntura sob a teoria dos atores com poder de veto, podem-se identificar dois pontos cruciais para a permanência desse estado de insegurança. Primeiramente, a grande quantidade de atores (instituições políticas com poder de veto entre si) impede que sejam realizadas mudanças profundas em todo o sistema. Segundo, toda a política de segurança pública brasileira possui caráter repressivo e reativo, voltada para o paradigma de defesa nacional. Esse paradigma é comum a todas as instituições envolvidas na segurança pública brasileira o que, para Tsebelis (2009), seria o *status quo*, um conceito equidistante a todas as instituições, tornando mínima a possibilidade de ele ser alterado, mantendo a estabilidade do sistema.

No governo de Luis Inácio Lula da Silva foi criado o Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI), através do qual os estados e suas polícias recebiam verbas do governo federal, conforme seu nível de integração. A promoção de ações de polícia comunitária, que busca envolver a comunidade em um território local para a promoção de ações preventivas de segurança em prol dessa mesma comunidade, foi abandonada (a promoção). Este seria o principal paradigma capaz de transformar essa realidade, o de segurança cidadã. Observa-se que a herança militar promoveu uma polícia reativa, e esse paradigma permeia todos os atores envolvidos na segurança pública no Brasil. Enquanto não houver um rearranjo institucional, diminuindo a quantidade de atores e atuando diretamente na mudança de paradigma para uma segurança voltada à promoção social, toda a segurança brasileira permanece como está (*status quo*), ineficiente e ineficaz. Segundo Humberto Fabretti:

Tomando o risco sob o ponto de vista, no que se refere à criminalidade, é possível utilizar essas categorias para compreender o fenômeno como resultado do arranjo social escolhido. Assim, sob essa ótica, ações estratégicas para a contenção ou diminuição da criminalidade trarão pouco ou nenhum efeito prático, a não ser que sejam capazes de alterar a própria conjuntura social que acaba por gerar os riscos que chamamos de crimes. Assim qualquer mudança pretendida precisa ocorrer de maneira estrutural, com políticas capazes de modificar o arranjo social existente, para que as causas geradoras da criminalidade possam ser modificadas (FABRETTI, 2014, p. 24)

A teoria dos *veto players* aponta para a estabilidade do *status quo* quando houver um maior número de atores com poder de veto entre si. Logo, a mudança desse *status quo* depende de uma menor quantidade de instituições, ou com a sobreposição de uma determinada instituição perante as demais. Há, ainda, como

requisito para mudanças, um novo paradigma que englobe os interesses das instituições envolvidas para que possa haver mudanças concretas no referido *status quo*.

Neste estudo, tem-se como *status quo* a insegurança pública brasileira, que tem assistido, inerte, à escalada da violência e da criminalidade. Como agentes diretos responsáveis pela segurança pública nos estados temos a União (governo federal), os Estados (Governos estaduais) e as Polícias Cíveis e Militares. Para que se possa subsidiar esta pesquisa e comprovar a aplicabilidade ou não da hipótese apresentada neste estudo, propôs-se a analisar os dados especificados a seguir.

Existem, desde 1991, propostas de Emendas Constitucionais visando à alteração da estrutura do sistema de segurança pública brasileiro no âmbito dos Estados e do Distrito Federal que, basicamente, divide-se em uma polícia ostensiva militarizada, com a competência para a realização do policiamento ostensivo preventivo e a polícia judiciária desmilitarizada, com a atribuição de realizar os inquéritos policiais para a produção de provas que fomentem o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público.

Dessa forma, o projeto aqui apresentado busca lançar uma luz sobre os motivos da estabilidade brasileira no que se refere à (in)segurança pública. Viu-se que a forma de se entender os gargalos que impedem essas mudanças seria olhar especialmente para os arranjos institucionais, para que, a partir de então, possa-se trilhar um caminho que leve à tão almejada segurança.

Sobre os atores, a segurança pública brasileira possui algumas instituições que, inclusive, são elencadas no Artigo 144 da Constituição Federal e têm como mister a promoção dessa segurança, entre eles, a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, bem como as Polícias Militares e as Polícias Cíveis ligadas aos estados. Contudo, também podemos elencar, nesse contexto, o Executivo Federal, o executivo estadual, o sistema prisional, que acaba por envolver os Tribunais de Justiça e o Ministério Público.

O quadro se agrava ainda mais quando, ao olhar para a segurança pública como resultado de um contexto macro de promoção social, ainda é possível elencar a educação, o lazer, a cultura, a saúde, o trabalho e o emprego, e todas as instituições a esses ligadas também como atores institucionais ligados à promoção da paz e da segurança pública.

Contudo, apontar todas as relações entre esses atores demandaria um estudo dentro de um espaço temporal e sob uma estrutura que não está disponível neste momento. Dessa forma, este projeto busca olhar especificamente para os órgãos que têm como responsabilidade direta promover ações e/ou as políticas de segurança que irão impactar diretamente na sociedade. Assim, a presente pesquisa busca, ao levantar os Projetos de Emenda Constitucional que versam sobre reformas estruturantes na Segurança Pública, a partir da análise dos seus conteúdos, apontar os interesses **da União** (Executivo Estadual); **dos governos estaduais** (Executivo Estadual); das **polícias militares** e das **polícias civis** dos estados. Acreditamos que, a partir desses atores, poder-se-á entender o porquê de não haver mudanças. Nesse momento, é importante ressaltar que quem determina a agenda tem uma vantagem importante, que, por sua vez, diminui à medida que um maior número de atores com poder de veto e a distância entre eles (interesses diversos). Quando isso ocorre, maior a probabilidade de estabilidade do *status quo*, propostas de surgimento de mudanças de estrutura ou de reengenharia institucional tendem a não ser aprovadas (TSEBELIS, 2009, p. 41).

Assim, será realizado um levantamento dos Projetos de Emenda Constitucional que tratam de reformas, reengenharias ou reestruturas da segurança pública brasileira, verificando o ano de sua proposição, a origem dessa proposição e a sua tramitação para, através de uma análise de conteúdo, identificar o que cada instituição ganha ou perde, buscando entender a causa da sua não aprovação perante o congresso Federal. “O exame dos ganhos e das perdas de cada proposição fornece informações extremamente úteis sobre como os atores deveriam racionalmente se comportar” (JUNQUEIRA, 2015, p. 99).

Outrossim, há que se lembrar que este estudo se trata de uma dissertação de mestrado, porquanto, não se poderia inferir a aplicabilidade ou não de uma teoria sem um caminho metodológico que lastreasse todo esse estudo, sob pena de estar se apresentando aqui apenas um ensaio com as opiniões deste autor.

Gláucio Soares (2005), ao observar o “calcanhar metodológico da ciência política no Brasil”, aponta alguns desafios a serem superados quando da realização de pesquisas nessa área. O autor assevera o aumento do crime e da violência como um dos problemas existentes no Brasil, e assume como uma das responsabilidades da ciência política criar, através de pesquisas, bases sólidas, a fim de subsidiar estudos, políticas e ações que fujam da mera especulação e diletantismo. Para ele, a

Ciência Política no Brasil “ou pesquisa e contribui para solucionar os problemas do país, ou continua a não pesquisar e se dedicar à discussão sem fim e nada criativa das teorias geradas em países industriais” (SOARES, 2005, p. 42).

O autor ainda aponta a quantidade de pesquisas publicadas sem dados qualitativos, quantitativos ou quali-quantitativos. E vislumbra que a verdadeira evolução do estudo e da pesquisa em ciência política, no Brasil, perpassa, principalmente pela interação entre as metodologias qualitativas e quantitativas, com a maior capacidade de análise dos dados, permitindo a sua categorização, as relações entre os dados e a representação gráfica desses dados, produzindo, assim, conhecimento, ciência de forma eficaz, visando à solução dos problemas da sociedade (SOARES, 2005, p. .47-48).

Sobre “Análise de Conteúdo”, faz-se necessário constar que se trata de um método analítico de transformação do conteúdo de vários materiais textuais em dados quantitativos e/ou qualitativos, proposto por Laurence Bardin, a fim de testar hipóteses ou descobrir intenções de atores, discursos, para além dos textos fugindo de uma subjetividade de quem aplica a análise. “A intenção da referida análise é transformar o conteúdo de variados materiais textuais em dados quantitativos e analisá-los de forma qualitativa, realizando deduções lógicas.” (SILVA, 2017, p. 3)

Segundo, Laurence Bardin, “desde que se começou a lidar com comunicações que se pretende compreender para além dos seus significados imediatos, parecendo útil o recurso à análise de conteúdo” (BARDIN, 2016, p. 34)

Por tudo isso é que este estudo não poderia simplesmente dizer que analisou os textos e conteúdos das Propostas de Emenda Constitucional. Obviamente, olhar para os conteúdos se fez precipuamente necessário para que se pudesse entender e apontar os interesses de cada ator quando do arranjo político e como cada ator interferia na aprovação, reprovação ou na tramitação ou não de cada proposta.

Assim, após a análise dos conteúdos e dos interesses de cada ator, foi possível quantificar os interesses de cada um. Para isso, foi atribuído um valor de grau cinco. Se a proposta fosse benéfica ou atendesse aos interesses daquele ator especificamente, seria atribuída a nota (+5); se a proposta fosse indiferente ao ator, seria atribuída a nota (0) zero; e caso a proposta fosse contrária aos seus interesses, receberia uma nota (-5). A partir dessa tabela, em que foram atribuídas notas para cada Proposta de Emenda Constitucional (PEC), conforme os interesses de cada ator, foi possível verificar claramente, através das relações entre esses dados

quantificados, o jogo institucional, que refletiu diretamente na tramitação, não aprovação ou arquivamento de cada uma das propostas elencadas.

Enfim, a análise quantificada dos conteúdos das propostas que tramitaram na Câmara dos Deputados permitiu a confirmação da Teoria dos Atores com poder de veto. E a análise dos conteúdos das propostas permitiu ver, claramente, como e onde se encontram os interesses de cada ator nas propostas estudadas. Ressalta-se que toda essa metodologia de análise se encontra melhor descrita no capítulo 4 deste estudo.

Dito isso, sentiu-se a necessidade de se testar se existiriam outras variáveis, outros atores que também teriam influência na tramitação, aprovação ou não de uma proposta. Nesse caso, por se tratar do jogo institucional, “jogado” dentro da Câmara Federal, seria insensato não testar se haveria influência dos partidos políticos ou se a orientação ideológica de cada partido (direita, centro e esquerda) iria ou não interferir nas propostas. Os resultados da análise dessas variáveis se encontram apresentados, com seus detalhes, no decorrer do capítulo 5.

Agora, antes de se apresentar a pesquisa propriamente dita, é preciso apresentar a segurança pública brasileira e sua evolução, mais especificamente, após a Constituição de 1988, tendo-se como referência as orientações exaradas nos planos nacionais de segurança. Também será apresentado um gráfico apontando a evolução dos crimes de morte violenta, intencionais, catalogados pelo Mapa da Violência.

E no capítulo 3, será feita uma abordagem teórica sobre instituições, jogo institucional, mudanças institucionais, e será melhor apresentada a Teoria dos atores com poder de veto, para que se possa entender como essa teoria consegue explicar a estabilidade do processo decisório e por que ela foi escolhida como lastro teórico desta pesquisa. Conforme será visto, como essa teoria explica por que não houve mudanças na estrutura do sistema de segurança pública brasileiro.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Neste capítulo, espera-se apresentar o que seria a segurança pública brasileira, mostrar, em linhas gerais, como ela tem se comportado aos olhos do governo federal (conforme denotam os planos nacionais de segurança pública) e como a literatura tem analisado essas propostas. O objetivo aqui é apenas subsidiar a pesquisa em relação a um único argumento, qual seja, o de que todas as iniciativas oriundas do governo federal, no sentido de combater, enfrentar, diminuir ou resolver o problema da segurança pública foram ineficientes, conforme demonstra o gráfico produzido com os dados dos crimes voluntários letais intencionais.

Essas informações foram apenas uma das que levaram à elaboração e consecução desta pesquisa. Foi na busca por entender essa evolução da criminalidade, mais especificamente, os crimes letais intencionais, que se percebendo a necessidade de haver mudanças reais e significativas ao longo de todos esses anos, chegou-se à pergunta norteadora desta pesquisa: Por que não mudar?

2.1 O que é segurança?

Dito isso, é importante descobrir o que se busca. Como promover segurança, se não se sabe exatamente o que ela é. A própria Constituição brasileira, no capítulo que trata desse tema, não define exatamente o que é segurança pública. Contudo, desde os contratualistas, as noções de força, violência, poder e Estado se inter-relacionam, no sentido de reduzir ações agressoras entre os indivíduos e de que o Estado, dotado do poder e da força, possa garantir aos seus cidadãos um mínimo de segurança.

Celso Lafer (2018), ao analisar e discorrer sobre os estudos de Hannah Arendt, trouxe a visão da autora sobre o tema violência e Estado, de uma forma bastante lúcida, que nos impeliu a trazê-la aqui. Nos dizeres de Hannah Arendt:

Para ela, o poder, que é inerente a qualquer continuidade política, resulta da capacidade humana para agir em conjunto, o que, por sua vez, requer o consenso de muitos quanto a um curso de ação. Por isso poder e violência são termos opostos, a afirmação absoluta de um significa a ausência do outro. É a desintegração do poder que enseja a violência. (ARENDDT, apud LAFER, 2018, p. 235).

Essa breve afirmação nos traz poderosos elementos de reflexão. Para ela, o poder que é inerente à política, é resultado da capacidade humana de agir em “consenso de muitos” direcionados ao “curso de uma ação”, coalizões entre os atores, custos de negociação, arena política. Dessa forma, todas essas movimentações e os arranjos institucionais conduzem a um resultado junto à sociedade.

E quando se observa a inércia da União (será visto mais à frente) diante da temática da segurança pública, a falta de protagonismo desse ator e os resultados que essa inação produz (avanço da criminalidade) é que a visão de Hannah Arendt ganha maior ênfase. “(...) o que surge do cano de uma arma, não é o poder, mas a sua negação” (ARENDDT, apud LAFER, 2018, p. 235).

Desde a formação do Estado moderno, ou mesmo bem antes disso, a necessidade de proteger a si e a seus pertences já permeia a humanidade. Assim, conforme a evolução humana, evoluíram seus exércitos e a capacidade de se utilizar a força para manter-se em paz. Humberto Fabretti (2014, p. 5), ao falar de segurança pública, apresenta o conceito de segurança a partir da teoria dos riscos. O autor cita como exemplo a França Medieval, em que a preocupação da população não era a de “produzir no sentido de garantir um sistema social ideal, assim definido, mas sobreviver em um mundo hostil e perigoso”. Dessa forma, o autor complementa afirmando que: “uma sociedade obcecada pelo controle dos riscos nada mais é que uma sociedade obcecada por segurança”, e conclui, a partir da teoria dos riscos, que a “função da segurança é anular os riscos” (FABRETTI, 2014, p. 5).

Quando a necessidade de se eliminar riscos concentra-se na forma de se autopreservar (assim tratando a integridade física individual), refere-se o autor à segurança pessoal. Neste caso, em relação aos riscos de ser “vítima de delinquência predatória e da violência pessoal”, será reconhecida aqui como segurança pública (FABRETTI, 2014, p. 9).

Segundo o professor Reginaldo Canuto de Sousa, em uma abordagem mais específica: “Segurança Pública é um conceito em construção, porém, pode-se afirmar que é um processo sistêmico, em que há um envolvimento de ações públicas e comunitárias em torno da preservação da ordem pública, através da proteção aos direitos do indivíduo e da coletividade” (SOUSA, 2013, p. 20).

Para este estudo, faz-se também necessária a compreensão dos aspectos dos riscos objetivo e subjetivo que, por sua vez, definem, na sua incerteza, a (in)segurança

objetiva e a (in)segurança subjetiva. “A primeira é o risco real, que de fato existe(...). A segunda seria a sensação, a impressão de insegurança” (FABRETTI, 2014, p. 17). Nos dizeres mais comuns, segurança objetiva refere-se aos índices reais de ocorrências criminais estatisticamente verificadas. Já a segurança subjetiva refere-se à percepção individual que cada pessoa tem dos riscos que lhe afligem, quais os medos que permeiam os cidadãos de uma determinada sociedade, comumente chamada “sensação de segurança”

2.2 Segurança Pública no Brasil

Segundo Ligia Madeira e Alexandre Rodrigues (2015), a Segurança Pública no estado Brasileiro possui três paradigmas: o da “segurança nacional, vigente no período da ditadura militar; o paradigma da segurança pública a partir da Constituição Federal de 1988 e o paradigma da segurança cidadã, que tem início por volta do ano 2000” (MADEIRA; RODRIGUES, 2015). Assim, o regime militar deixa marcas históricas na segurança pública, não tratando políticas sociais e tratando a violência como subversão (MADEIRA; RODRIGUES, 2015), segurança baseada no conceito de ordem pública (FABRETTI, 2014, p. 2), formatando o padrão de atuação das polícias.

Sobre essa forma de se promover segurança e como o Estado trata a violência e a criminalidade, escreveu Edgard Morin:

Em princípio, justiça, polícia, prisão são instituições destinadas a impedir e reprimir uma barbárie humana que tende a corroer e decompor incessantemente a ordem da sociedade por meio do crime, do delito, da corrupção. Cada qual a seu modo, elas asseguram a manutenção dessa ordem. Toda ordem social, porém, implica também sua parte de barbárie e, como disse Walter Benjamin com muita propriedade, não existe civilização sem um fundo de barbárie, na repressão permanente e multiforme que ela pratica. Repressivas por sua própria natureza, justiça, polícia e prisão são também contrabarbáries bárbaras. O que convém enfrentar é a redução dessa barbárie (MORIN, 2013, p. 168).

A Constituição de 1988 celebra um novo momento ante a segurança pública brasileira, pois traz a proteção do indivíduo e a dignidade humana como centro da formação do Estado, balizando todas as suas esferas. Nesse sentido, a segurança

pública, nessa nova ordem constitucional, avança ao ser tratada como um direito do indivíduo, dever do Estado e responsabilidade de todos – art. 144, CF. Entretanto, ainda permanece o conceito de segurança como ordem pública, o que causa ambiguidade na construção das burocracias que fazem a segurança, especificamente nos estados. Santos, Gontijo e Amaral (2015) afirmam que a Constituição não integrou a segurança ao sistema de proteção social, não a estruturou em termos de gastos e investimentos, nem em uma diretriz para a aplicação dos recursos. Segundo esses autores, existem as seguintes fragilidades nas instituições constitucionais da área:

I) conceitual – no sentido de que não define (...) uma situação ou condição de segurança; II) estrutural – ao manter um sistema cujas estruturas das organizações burocráticas não são definidas em benefício de um novo contexto democrático, conservadas separadas e autônomas entre si (...) III) funcional – não há referências à natureza mais específica de conteúdo das políticas (preventivas repressivas ou investigativas) (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015)

Assim, o que se observou foi uma evolução paradigmática da proteção do indivíduo, mas não se percebeu essa mesma evolução em relação à segurança pública e, principalmente, nas instituições que a compõem (SOUZA, 2015; BALLESTEROS, 2014; SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015; MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

A partir de então, a evolução institucional da segurança pública passou, necessariamente, pela formação das políticas referentes a essa área, oriundas do governo federal. No governo Fernando Henrique Cardoso foram criados a Secretaria Nacional de Segurança Pública (1997), vinculada ao Ministério da Justiça, com a responsabilidade de elaborar as diretrizes e conduzir, nacionalmente, as políticas de segurança pública; o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP (2000) e o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído através da Lei 10.201/2001, em que foram apontados pontos importantes sobre como destinar os recursos, sem, contudo, identificar diretamente de onde viriam os recursos que abasteceriam o fundo. Segundo Paula Ballesteros (2014), o PNSP foi mais um documento político em resposta a uma comoção social em torno de um episódio de violência ocorrido no Rio de Janeiro, do que uma ação programática de política pública. Contudo, teve o papel importante de colocar a segurança pública na agenda governamental (BALLESTEROS, 2014, p. 9).

A partir do ano 2000 abriu-se o foco para a aplicação de uma segurança não apenas voltada à repressão, mas à promoção do bem-estar da população. Essa ideia fora aplicada com sucesso na cidade de Bogotá, na Colômbia, e acabou por difundir esse conceito a outros países da América Latina (MADEIRA; RODRIGUES, 2015). Esse conceito de segurança cidadã envolve necessariamente as várias instituições públicas e a sociedade civil, atuando conjuntamente para desenvolver “ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência (...), englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, esporte, lazer, cultura, cidadania dentre outras” (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

Adiante, no mandato de Luís Inácio Lula da Silva, viu-se um maior protagonismo da União em relação à segurança Pública. Em 2003, surge um novo plano nacional, o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI), que teve como inovações o objetivo de criar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a incorporação do conceito de segurança cidadã como um novo marco na orientação das políticas de segurança, e trouxe os municípios para a discussão do tema.

Acerca do SUSP, Reginaldo Canuto (2013) assevera que a criação desse instituto levaria à crença de que se teria um sistema nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS), porém,

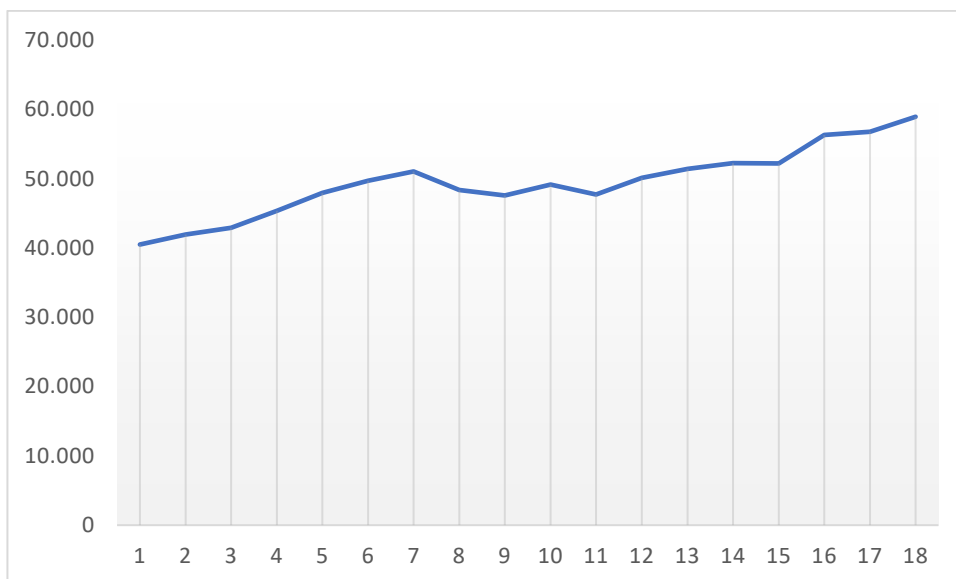
O novo arranjo institucional proposto pela esfera federal, como se observa, não pode ser comparado ao SUS. O Sistema de Segurança Pública propugnado é bastante modesto, introduz ideias novas no cenário nacional, porém esbarra no conservadorismo das corporações policiais estaduais e federais, tampouco resolve um dos problemas centrais da área: a inexistência de recursos orçamentários e financeiros vinculados ao setor (SOUSA, 2013, p. 120).

Desde 1980 é realizado, pela organização Mapa da Violência, um levantamento estatístico sobre a quantidade de homicídios por arma de fogo no Brasil. São tratados os dados pelas categorias das vítimas, etnia, cor, idade, escolaridade. Editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Anuário da Segurança Pública também fornece informações importantes no entendimento desse fenômeno social, bem como a publicação “Perfil das Instituições de Segurança Pública”, publicada pelo Ministério

da Justiça, que traça uma radiografia das instituições que fazem a segurança pública nos estados.

O gráfico abaixo apresenta, com base nos dados do Mapa da Violência, edição de 2016, a evolução dos homicídios por arma de fogo no Brasil. Foram colhidos apenas os dados a partir de 1997 (ano de criação da Secretaria Nacional da Segurança Pública) até 2014, que foram os últimos publicados.

Gráfico 1 - Número de homicídios por arma de fogo no Brasil (1997-2014)



Fonte: Elaboração própria, com dados do Mapa da Violência (2016).

Nesse gráfico, o eixo y representa a quantidade de homicídios por arma de fogo, e o eixo x a evolução no tempo, 1997 a 2014. Estes dados, quando comparados com as ações e políticas governamentais, é possível perceber que o ano de 1997 (1 no eixo x) já apresenta uma alta taxa de homicídios, suficiente para despertar um clamor social pela reversão desse quadro. E mesmo com a criação da SENASP, a taxa continuou evoluindo.

No ano 2000 (4 no eixo x), consta a criação do Plano Nacional de Segurança Pública, e em 2001 (5 no eixo x), a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública. Todas essas ações foram ineficientes para frear ou direcionar a violência para índices de regressão. Apenas no ano 2003 (7 no eixo x), a criação do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI) começa a frear a violência, contando com uma participação maior do executivo federal. Porém, ao abandonar esse

protagonismo, fica clara a retomada da evolução da violência e da criminalidade no Brasil, nos anos subsequentes.

O PRONASCI orientou a criação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) e atrelou a distribuição de recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública aos estados e municípios que adotassem ações de integração entre as instituições inseridas na operacionalização das políticas. A necessidade de haver uma participação dos municípios nesse processo é muito mais abrangente do que se pode ver em um olhar superficial, esses (os municípios) são os “principais provedores de políticas públicas que mais diretamente atingem o bem-estar dos cidadãos. Saúde, educação básica, coleta de lixo” (ARRETCHE, 2012, p. 20).

Essa importância é mais bem visualizada quando se imagina o seguinte cenário: Uma via urbana, não iluminada, sem calçamento e de difícil acesso, com áreas abandonadas, é mais suscetível à ocorrência de crimes do que áreas em que existam as condições mínimas de urbanização. Esse cenário é apenas para ressaltar a importância de ações coordenadas entre as instituições às quais, de um modo geral, cabem promover bem-estar à população e corroborar com a importância desse novo paradigma de segurança, para a efetivação de uma segurança objetiva (controle dos índices de criminalidade).

Por fim, além da quantidade de atores, é preciso que se verifique o que compõe a estabilidade decisória, o *status quo* da segurança pública brasileira. Este breve relato acerca dos planos e políticas do governo federal mostra, claramente, dois pontos. O primeiro é que se faz necessária a mudança do paradigma de uma polícia reativa e repressiva para uma polícia promotora de ações operacionais e sociais, sempre com vistas à prevenção. O segundo, que é inegável a capacidade que a União tem de tomar para si a solução dos problemas que afligem a sociedade brasileira no que diz respeito à segurança pública, bem como é clara a falta de protagonismo do governo federal frente a esse problema.

Até recentemente, não havia, mesmo após a Constituição de 1988, um órgão que coordenasse as políticas de segurança pública, em busca das soluções para os problemas, até a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). E mesmo após a criação de tão importante órgão, subordinado ao Ministério da Justiça, não foi possível ver, por parte da União, a atuação como uma protagonista nesse processo. No ano de 2018, no governo de Michel Temer, finalmente a Segurança Pública foi alçada ao status de Ministério. Porém, tão logo o governo do presidente

Jair Bolsonaro iniciou, como uma de suas primeiras medidas, no intuito de reduzir a máquina pública, o Ministério da Segurança Pública fundiu-se novamente ao Ministério da Justiça.

Nesse contexto, verificou-se que a efetivação de políticas públicas de interesse nacional necessariamente perpassa por cuidados no processo de elaboração, mas, acima de tudo, deve considerar, inevitavelmente, os arranjos institucionais que envolvem os órgãos e instituições que irão promover e efetivar as ações de segurança para que os governos subnacionais implementem as políticas nacionais. “Portanto, assegurar às cidadãs e aos cidadãos a garantia do espaço público requer de qualquer gestor uma **visão sistêmica** da administração pública e uma compreensão precisa de fenômenos sociais complexos, como a violência e a criminalidade” (SOUSA, 2013, p. 21, grifo nosso).

A União possui mecanismos institucionais para coordenar as ações junto aos governos estaduais, contudo, a execução dessas políticas é realizada de forma descentralizada, o que confere poderes a esses e os torna fortes ante às negociações intrapartidárias na arena legislativa para a promoção e operacionalização dos interesses nacionais comuns (ARRETCHE, 2012).

Outrossim, embora o PRONASCI tenha criado mecanismos para a implementação de recursos e ações que fossem realizadas de forma integrada pelos estados, Paula Ballesteros (ano) aponta, como entraves à sua implementação, lobbies corporativos nos arranjos político-partidários na área de segurança, na contramão da sua democratização e, principalmente, o abandono dessa política democrática por parte do governo Lula.

E no momento em que poderia assumir esse papel, após a promulgação do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI), “este fora aconselhado pelos seus assessores a reduzir sua participação o que, a nosso ver, solapou as chances de aplicação de um processo mais efetivo de promoção de segurança por parte do estado. Que o fez, para evitar o desgaste de um maior protagonismo do governo federal frente à política de segurança pública nacional”. Consequentemente, isso implicaria em um enorme desgaste político perante a opinião pública (BALLESTEROS, 2014, p.10; MADEIRA; RODRIGUES, 2015)

Por fim as ações da SENASP resumiram-se ao repasse de recursos para a implementação de armamento, equipamentos e viaturas, cabendo aos estados elaborar projetos em busca desses recursos. A formação, a capacitação e os novos

rumos sucumbiram ante as velhas práticas de polícia reativa voltada à repressão, “num sistema pautado pela inércia e pela reatividade” (BALLESTEROS, 2015). Nesse sentido, Edgard Morin também aponta, em sua visão, qual o principal viés de solução:

Os dados sobre os efetivos policiais contidos na pesquisa das Nações Unidas, à qual nos referimos, revelam grande disparidade de acordo com os países. O problema principal não é o do número de policiais, que deveria variar em função do crescimento ou diminuição da criminalidade, mas sim o das práticas e hábitos da polícia (MORIN, 2013, p. 170).

Dessa forma, entende-se que ao observar a evolução institucional da segurança pública brasileira, é possível constatar a necessidade de uma evolução, de uma reengenharia institucional em toda a estrutura de segurança pública brasileira. No próximo capítulo, espera-se apresentar o porquê de se analisar a segurança pelo olhar institucional, como essa abordagem pode permitir mudanças institucionais e como a teoria dos atores com poder de veto pode explicar o não acontecimento dessas mudanças.

No intuito de que a explanação de todo este cabedal teórico possa subsidiar ainda mais a análise das propostas de Emenda Constitucional, base de dados que será utilizada para entender o jogo institucional entre os atores elencados nesta pesquisa, quais os seus interesses e, enfim, traçar um panorama institucional da segurança pública brasileira.

3 A TEORIA DOS ATORES COM PODER DE VETO E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Conforme dito no capítulo introdutório, todo este estudo parte de um desejo de que se possa realmente colher frutos num futuro próximo. Não há, aqui, necessidade de apenas teorizar sobre segurança pública, mas fornecer subsídios para o processo decisório e abrir caminho para ações concretas, que venham a interferir positivamente na vida da sociedade brasileira. Existem propostas de emendas à constituição que tratam da reestruturação das polícias e/ou da reengenharia institucional da segurança pública brasileira. A análise do jogo institucional, a partir das propostas de emenda à constituição, visa a entender o porquê da estabilidade decisória, ou seja, porque o status da segurança pública brasileira permanece como está.

Se cada decisão tomada infere em políticas que serão sentidas por toda a sociedade, da mesma forma, até uma não decisão também é uma política pública. A primeira pergunta feita foi, como proceder a essa análise, como entender o processo de mudança ou de não mudança dentro da estrutura da segurança pública brasileira? Normalmente, o que se vê em termos de pesquisa na área de segurança pública são análises de políticas específicas, análise de programas. Obviamente, são estudos com seu grau de importância e relevância e que trouxeram muita informação e base teórica a esta pesquisa.

Para a análise de políticas públicas é necessário não só entender o que elas são, mas definir qual o seu modelo de análise e qual o foco. Segundo Marta Rodrigues (2010), uma política pública pode ser entendida como um procedimento para a resolução de conflitos ou, como no caso deste estudo, uma política pode ser entendida como um “processo pelo qual diversos grupos que compõem a sociedade tomam decisões coletivas, condicionam o conjunto dessa sociedade” (RODRIGUES, 2010, p. 9). Ao tratar de uma política pública é importante que se perceba que uma política não corresponde apenas a uma ação positiva do estado na busca da resolução de um conflito, mas também a uma inação do Estado, posto que, nesse caso, também se trata de uma decisão política, com atores envolvidos e que produzem resultados em uma coletividade.

Klaus Frey (1997) apresenta três abordagens de estudo das políticas públicas sob a batuta da ciência política. A primeira é “o que é um bom governo e qual o melhor estado”; a segunda abordagem é o questionamento político, a “análise das forças

políticas cruciais no processo decisório” e, por fim, os resultados produzidos por um determinado sistema político (FREY, 1997, p. 213). Ainda segundo o autor, utiliza-se o termo *politics* para definir os processos políticos, o termo *polity* para relatar a dimensão institucional dos sistemas jurídicos e político-administrativos e *policy* para retratar o conteúdo da política em si (IDEM, p. 216).

Conforme dito, esta pesquisa olha para a segurança pública brasileira a partir da *polity*, ou seja, busca estudar o jogo institucional entre atores políticos envolvidos na implementação das ações de segurança pública e na efetivação das políticas de segurança pública para o bem da sociedade, “condições gerais sob as quais vem sendo negociadas as políticas distributivas e redistributivas” (FREY, 1997, p. 224).

Segundo Carlos Rocha (2005, p. 24), “o modelo neoinstitucional é hoje, indiscutivelmente, uma referência fundamental para o estudo das políticas públicas”. Por isso, a escolha da abordagem institucional para entender as causas da imutabilidade da estrutura da segurança pública parece ser a mais apropriada. Se não levarmos em conta os arranjos institucionais, a multiplicidade de atores, União, Estados, Legislativo, as burocracias federais e estatais e os demais atores (grupos de interesse, mídia), ou seja, “sem indagar sistematicamente que impacto as características institucionais têm nos resultados das políticas” (DYE, 2009, p. 102), não será possível apresentar uma alternativa ou solução viável para o problema da segurança pública.

Um outro alicerce para uma abordagem institucional do tema é a cultura política da sociedade brasileira em relação à segurança pública. Normalmente as falas que cercam o tema abordam temas como o aumento de penas, a diminuição da maioria penal, o aumento das polícias, o que denota uma “cultura de súditos” – cidadãos com um papel passivo, mais interessados nos resultados da política (FREY, 1997, p. 237), buscando soluções imediatas para problemas complexos.

Dito isso, a principal crítica deste pesquisador em relação ao modelo de segurança pública adotado no Brasil é que há uma pluralidade exacerbada de atores, mais especificamente na burocracia. Todos atuando conforme suas competências, constitucional e legalmente limitados dentro dos problemas que permeiam a segurança pública, atuando de formas isoladas e distintas.

Não se consegue observar um protagonismo do governo federal diante dos desafios enfrentados pela segurança pública brasileira. Diferentemente do que ocorre na saúde e na educação. Essa afirmação se torna clara quando foram verificadas as

Propostas de Emenda Constitucional, mais especificamente as que tratam de financiamento da segurança pública por parte do governo federal. Nos dizeres de Marta Rodrigues:

O governo tem poder político para tomar decisões de acordo com as preferências e interesses dos diversos atores. Num governo democrático, tais preferências e interesses são permanentemente negociados. Por isso, Martins considera que, metaforicamente, governo é um caldeirão de problemas, soluções, domínios, coalizões e empreendedores capazes de transformar estes ingredientes numa sopa minimamente coerente (RODRIGUES, 2010, p. 21).

Pierson (2006) afirma que as políticas, como instituições, influenciam diretamente os atores sociais (como eles são, o que eles querem, como e com quem eles se organizam), mudando a forma como esses atores se engajam nas políticas.

Por tudo isso, verificou-se que a abordagem institucional da segurança pública seria a principal e melhor ferramenta para apontar o caminho mais assertivo no sentido de promover as mudanças que se almejam na sociedade brasileira, quando se trata do tema segurança pública.

3.1 Uma breve teoria institucional

Mas, afinal, o que é ou o que são instituições? Para Douglas C. North, “instituições são as regras do jogo em uma sociedade, mais formalmente, regras que constroem restrições que moldam as interações humanas” (NORTH, 1990, p. 3-4). Para o autor, são as instituições a chave para entender todas as mudanças históricas causadas na sociedade. Assim, interessam ao estudo das instituições, como ocorrem as relações e as interações entre as instituições. Essas regras de interação podem ser formais ou informais, desde que direcionem o comportamento humano na direção delas. Por fim, interessa, na arena institucional, como o jogo é jogado, como as regras se modificam e mudam o comportamento humano através das negociações e das interações entre as instituições.

Diante disso tudo, a teoria proposta por George Tsebelis – Atores com poder de veto (*veto players*), que busca, através do jogo institucional entre os atores políticos, prever os resultados ou rumos que uma decisão política pode alcançar em qualquer tema ou situação que ela se proponha. Os estudos do autor têm por objeto,

basicamente, os atores políticos, Executivo, Legislativo e Judiciário, e o mesmo prova que em uma democracia é possível antecipar os resultados das votações, conforme o posicionamento de cada ator perante o *status quo*. Atores que possuem poder de veto entre si apenas conseguirão alterar uma determinada realidade (*status quo*) se todos ou a maioria estiverem interessados na mudança, ou seja, os atores irão se deslocar para um novo ponto de equilíbrio. Ao contrário, uma gama de atores com poder de veto entre si, que não admitem ou não querem mudanças no *status quo*, geram uma estabilidade nessa realidade com pouquíssimas possibilidades de mudanças. (TSEBELIS, 2009). O autor, no primeiro parágrafo, na introdução da sua obra que trata do assunto, afirma:

Este livro é sobre instituições políticas: como pensamos sobre elas de maneira consistente nos diferentes países; como elas afetam as decisões políticas; e como impactam outras características importantes de um sistema político, como a estabilidade dos governos e o papel do judiciário e das burocracias. Meu objetivo não é dizer quais instituições são melhores, e sim identificar as dimensões em que a tomada de decisão sob regimes políticos diferentes é diferente, bem como pesquisar os efeitos de tais diferenças (TSEBELIS, 2009, p. 15).

O próprio autor, ao apresentar sua teoria, infere que sua obra capacitará o leitor a entender sistemas políticos independentemente do nível de sua complexidade institucional. Como já dito, para que haja mudança de decisões programáticas, para mudar o *status quo*, é necessário que uma quantidade razoável de atores individuais ou coletivos concorde com os termos propostos para a mudança, a esses atores Tsebelis nomeia *veto players*. Por sua vez, estabilidade decisória é a impossibilidade de alterações significativas do *status quo*, especialmente reforçada quando há múltiplos “atores com poder de veto, quando estes possuem distâncias ideológicas entre si e quando são internamente coesos” (IDEM, p. 16).

Outro ponto importante da teoria de Tsebelis para este estudo é que o autor utiliza a estabilidade decisória como variável dependente, a fim de comprovar sua teoria. Isso explica como ele busca entender o jogo institucional, no intuito de compreender e prever processos decisórios. A referida variável é importante porque “a estabilidade decisória afeta uma série de outras características de um sistema político, incluindo características institucionais”. A outra razão apontada pelo autor como justificativa para a escolha da estabilidade decisória e não os rumos da mudança

como variável é que o seu “argumento se concentra nas instituições e seus efeitos”. (IDEM, p. 22).

A teoria institucional de Tsebelis olha basicamente para as instituições políticas, para entender o processo decisório de cada país, com seus respectivos sistemas políticos. Contudo, ao olhar para o *status quo* da segurança pública brasileira, o clamor acadêmico por mudanças estruturais profundas e efetivas e as necessidades da sociedade como um todo, pode-se perceber que a estabilidade do processo decisório que engloba a (in)segurança pública brasileira, vista como variável dependente, também pode apontar quais circunstâncias impedem a tão almejada mudança. Para que, assim, descobertos os gargalos, possa-se trilhar um caminho que novamente leve a sociedade brasileira a andar em paz pelas ruas.

Esse mesmo caminho também fora trilhado por Murilo de Oliveira Junqueira, para explicar, em seu artigo, o “Nó da reforma tributária no Brasil”, a impossibilidade de mudança do *status quo* fiscal brasileiro. Não obstante, o autor é categórico ao afirmar que a “multidimensionalidade é uma característica crônica das propostas de reforma tributária. Esse é o segredo do seu fracasso” (JUNQUEIRA, 2015, p. 94).

Ao abordar a estabilidade do *status quo* da (in)segurança pública brasileira, é possível se perceber evidências de que as várias instituições que compõem a segurança pública e seus arranjos institucionais atuam como “veto players” entre si. É inegável que a gama de atores (instituições) que permeiam a segurança pública brasileira trazem uma maior estabilidade ao status da (in)segurança, seja pela busca de espaço (poder) entre as instituições, seja pela orientação político-partidária, e, principalmente, pela formação histórica das instituições que compõem o aparato de segurança nos estados, todos voltados para a repressão e o uso da força, relegando a prevenção e a proteção social a um segundo plano.

“Na atual conjuntura, é imprescindível uma ação integrada e sistêmica em torno de um objetivo comum de segurança pública, envolvendo todos os entes e atores relevantes para que se consiga, mesmo com menor volume de recursos, avançar e garantir um pacto pela vida.” (PERES, 2016, p. 77)

A hipótese deste estudo é que o desenho institucional da segurança pública brasileira se apresenta como um dos principais entraves para uma implementação efetiva das reformas na estrutura institucional da segurança pública brasileira. A dicotomia entre polícias militar e civil, a presença de outras instituições atuando de forma desconexa e sem integração, ocorrendo também, e, principalmente, pela falta

de um maior protagonismo da União. E que, anterior a isso, a formulação dessas políticas ou das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas na Câmara Federal jamais levaram em conta esse desenho, o que dificulta sobremaneira a implementação de ações efetivas na busca por uma segurança pública de qualidade.

Inúmeras análises feitas a respeito da segurança pública buscam entender os seus efeitos e analisar as políticas de segurança pública, a partir de seus resultados. É possível ver, no modelo de *Multiple Streams* – múltiplos fluxos (CAPELLA, 2010, p. 87), um caminho para entender, não como a segurança pública entra na agenda governamental, mas como os caminhos a serem percorridos pelas soluções não conseguem produzir efeitos efetivos visíveis à sociedade. Contudo, reafirmamos que a teoria dos “atores com poder de veto” – *veto players* (TSEBELIS, 2009) pode melhor explicar a inércia (*status quo*) e a não efetividade do aparato de segurança pública frente à criminalidade crescente no Brasil.

Acerca da estagnação da estrutura institucional da segurança pública e da ineficácia de controle da criminalidade e da promoção do bem-estar social, e de como elas encontram sua principal raiz no desenho institucional da segurança pública brasileira, a literatura aponta inúmeras evidências dos desafios a serem superados no jogo institucional. Nesse sentido, Paula Ballesteros afirma:

Congregar ações de diversos órgãos e de diferentes naturezas, ainda que na mesma esfera de governo, teria, além de um custo político muito alto, uma ineficiência gerada pela sobreposição e disputa de poderes e atribuições que mesmo o melhor e mais bem-intencionado dos governos não conseguiria superar (BALLESTEROS, 2015).

Quando se observa a dinâmica das relações entre as instituições que formam o sistema de segurança, percebe-se uma clivagem institucional fundada em diferentes lógicas de atuação, muitas vezes criando conflito ou superposição. Faltando, ainda, mencionar instituições importantes no processo de controle de criminalidade, como o Ministério Público, as Defensorias Públicas, o Judiciário e o sistema penitenciário como um todo. Ainda que o viés seja a repressão e a atuação apenas de um “estado penal”, configura-se um desenho com “muitas peças e pouca engrenagem” (BALLESTEROS, 2015).

Porquanto, toda essa “carga institucional”, somada ao federalismo aplicado no Brasil, apontam muitos atores no contexto da segurança pública brasileira. Porém, o panorama reativo e repressivo das forças de segurança adotado em todas as esferas

e, principalmente, a falta de “protagonismo institucional” da União em relação às políticas de segurança pública, faz com que os atores atuem como *veto players* entre si, garantindo, infelizmente, o *status quo* da (in)segurança pública brasileira em um modelo reativo, repressivo e sem real eficácia nas garantias fundamentais constitucionais.

Assim, urge a necessidade de um novo desenho institucional da Segurança Pública brasileira, mesmo que o custo de negociação na arena legislativa para a construção de um aparato policial único e um sistema prisional efetivo interligado ao judiciário seja bastante elevado, é necessário que as instituições percebam que a implementação de um trabalho integrado e a cooperação para ações coletivas de ganho mútuo (MOE, 2006, p. 34) apresentam frutos mais atrativos de serem digeridos pela sociedade. Mesmo que as ações e as políticas iniciem pela sociedade ou pelas instituições estaduais para que depois possamos ver surgir os efeitos políticos, *social inputs and politics outputs* (PIERSON, 2006).

Dessa forma, talvez a primeira pergunta que se faça seja: Como, então, promover essas mudanças?

Ao tratar de uma análise de política pública de segurança, há um modelo que incorpora, em sua análise, a abordagem institucional. Por mais que o modelo de fluxos de Kingdom explique como um determinado problema ingressa na agenda governamental, o modelo de equilíbrio pontuado por Baumgartner e Jones explica e reforça a estabilidade desse sistema, conforme já afirmado na teoria dos *veto players*. A quantidade de órgãos e atores envolvidos na dinâmica da segurança pública seriam, no modelo do equilíbrio pontuado, os subsistemas que mantêm a estabilidade (CAPELLA, 2010, p. 110) e o *status quo* da insegurança pública no Brasil.

Com base nesse modelo, é possível imaginar que o melhor caminho para a reversão dessa realidade é a criação de uma *policy image* (Baugtner & Jones), com base no paradigma de segurança cidadã e promoção social. Para que se entenda, segundo Ana Maria Capella:

As *policy images* são idéias que sustentam arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, e contribuindo para a disseminação de questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema (IDEM, p. 112).

Portanto, não adianta simplesmente tentar impor uma mudança estrutural que transformaria instituições formadas historicamente, de modo abrupto. Nesse entendimento, a ideia de que é cada vez mais necessária a redução de atores na aplicação dessas políticas, seja formalmente ou pelo menos informalmente (ideias implantadas – *policy images*), através de uma mudança de cultura institucional que permita uma maior integração entre as instituições. E, principalmente, instituições voltadas para o paradigma de segurança cidadã, para que no futuro as instituições responsáveis pela promoção da segurança pública possam virar a mesa contra o avanço da violência e da criminalidade, e, efetivamente, o cidadão possa gozar dos benefícios de caminhar tranquilamente nas ruas.

Elisandro Lotin (2016), ao analisar os dados referentes às mortes de policiais vítimas da violência, bem como das mortes de pessoas vítimas de ação policial, afirma: “(...) o Estado brasileiro, ao invés de fomentar políticas públicas pautadas na lógica da redução de enfrentamentos (que culminam nas mortes de ambos os lados), faz justamente o oposto”. (LOTIM, 2016. p. 28).

3.2 Mudanças institucionais

Não resta nenhuma dúvida quanto à necessidade de uma mudança profunda, estrutural e sistêmica (que englobe o sistema de segurança pública como um todo). A ineficiência da política de segurança voltada para o enfrentamento e combate à criminalidade que, por sua vez, perde cada vez mais força nos países desenvolvidos, “EUA e Europa, de modo geral, que paulatinamente têm revisto e abandonado a política do enfrentamento, da criminalização e do encarceramento como solução dos problemas de segurança pública” (LOTIN, 2016, p. 29) e buscado caminhos mais efetivos, como uma polícia orientada à resolução de problemas.

Assim, como e onde se devem focar os esforços para alcançar essa segurança dentro de limites aceitáveis? Cerqueira, ao abordar os gastos com segurança pública, afirma:

(...) o debate mais profícuo da segurança pública não deveria ser pautado apenas pela necessidade de mais recursos para fazer face ao aumento do efetivo policial e aquisição de viaturas, mas deveria ser focado na efetividade dos gastos públicos. Nesse sentido, a crise fiscal dos últimos anos nos traz também uma oportunidade de repensar as políticas de segurança e o uso mais eficaz dos recursos pagos pelos cidadãos (CERQUEIRA, 2017, p. 78).

Ainda sob a necessidade de mudança, Humberto Fabretti afirma que quaisquer “categorias para compreender o fenômeno criminal” passa necessariamente pelo entendimento de que este é resultado do arranjo social escolhido, portanto, “qualquer mudança pretendida precisa ocorrer de maneira estrutural, com políticas capazes de modificar o arranjo social existente, para que as causas geradoras da criminalidade possam ser modificadas” (FABRETTI, 2014, p. 24).

Dois textos, em especial, apontam como ocorrem as mudanças institucionais e quais os caminhos a serem percorridos para que essas mudanças produzam os resultados esperados, pois como afirma Douglas North, uma teoria evolucionária institucional sugere que uma “competição onipresente iria extirpar instituições inferiores e recompensar com a sobrevivência aquelas que melhor resolvem os problemas humanos” (NORTH, 1990, p. 7).

O primeiro desses textos é “Conjunturas críticas e mudança institucional”, de Giovanni Capoccia. Ao abordar sobre as mudanças institucionais, o autor ressalta que pequenas fases ou momentos institucionais críticos geram mudanças que irão se estabilizar ao longo do tempo. Bem como, essa mesma conjuntura crítica, a partir dos seus arranjos institucionais, permite a determinados agentes políticos assumirem papéis decisivos no caminho a ser seguido, conforme as circunstâncias (CAPOCCIA, 2015).

Por conseguinte, o autor aponta o caminho para a realização de mudanças institucionais que são, especificamente: engenharia de coalizão, políticas fora do conjunto vencedor e política de ideias. O primeiro caminho afirma que, “em tempos de incerteza, quando opções institucionais múltiplas são possíveis, os agentes políticos têm um papel crucial, determinando quais coalizões irão formar e que tipo de arranjo irão apoiar e quando”.

Na segunda hipótese, “política fora do conjunto vencedor”, a política gerada não atende a nenhum dos atores políticos, suas preferências ou os arranjos entre eles. Para que essa mudança ocorra é necessária a atuação poderosa de grupos sociais que interagem para forçar uma mudança institucional que lhes favoreça.

E, por último, tem-se a política de ideias, através da promoção de mudanças normativas. Segundo o autor, quando há muita dificuldade na mudança do *status quo* ou quando existe o risco de que as mudanças não atendam aos interesses dos atores,

nesse caso, os atores “usam suas posições para difundir ideias e legitimam as inovações institucionais” (CAPOCCIA, 2015, p. 160).

O segundo estudo que aponta o caminho para mudanças institucionais é “*Drift and conversion: hidden faces of institutional changes*” (Deriva e conversão: faces escondidas das mudanças institucionais), de Hacker, Pierson e Thelen (2015). Para os autores, as mudanças nas políticas, através das mudanças institucionais, podem ocorrer de duas formas. A primeira delas é por *Drift*, quando as instituições permanecem “paradas no tempo”, enquanto ocorrem mudanças no contexto em que a instituição se insere, alterando os efeitos da mesma. Ou seja, a sociedade, o contexto, os atores, ou melhor, o ambiente em que se encontra inserida determinada instituição, encontra-se diferente.

Conversão – *Conversion* - por outro lado, ocorre quando os atores políticos estão aptos a redirecionar as instituições e as políticas, de acordo com seus propósitos originais. Nesse caso, os atores políticos têm o poder, a capacidade de alterar os rumos de uma determinada instituição. Atuam como protagonistas, direcionando o leme no sentido de promover as mudanças. “De fato, se *drift* requer uma mudança ambiental, mudanças nos atores-chave que estão direcionando uma instituição representam o gatilho crítico para a *conversion* (HACKER, PIERSON, THELEN, 2015, p. 186).

Os dois estudos servem para mostrar que existem inúmeros caminhos ou formas de se promover mudanças institucionais visando à promoção de políticas, conforme os interesses dos atores-chave, sejam atores políticos ou até mesmo grupos de pressão social. Essas mudanças são mais suscetíveis de ocorrer em conjunturas críticas, contudo, percebe-se também que elas podem acontecer, primeiramente, com mudanças no ambiente em que as instituições estão inseridas para, depois, mudar os efeitos dessas instituições. Segundo James Mahoney e Kathleen Thelen: “Não se pode entender os interesses e as ações dos atores chave sem apreciar a macroestrutura em que eles se encontram envolvidos” (MAHONEY, THELEN, 2015, p. 7).

É importante notar que nos dois estudos as possibilidades de mudanças perpassam, necessariamente, pelo jogo institucional, pelas relações entre os atores ou entre as instituições e como elas interagem; e através do resultado e da construção das regras do jogo, sejam formais ou informais, acabam por direcionar e transformar a realidade das interações humanas. Por tudo isso, entende-se que analisar o jogo

institucional entre as instituições que legalmente devem promover a segurança pública pode apresentar um caminho a ser seguido, ou o obstáculo a ser superado, para que se consiga alcançar as soluções desses problemas.

Neste capítulo, e ao longo desta dissertação, eventualmente foi colocado que a inércia da estrutura das instituições que fazem a segurança pública permanece, por conta do jogo institucional, bem como pela falta de protagonismo da União. Essa afirmação pode parecer desconexa, já que a teoria de Tsebelis não aponta para uma predominância de determinadas instituições em detrimento de outras. Para o autor, sua teoria possui validade pelo simples poder de veto que uma instituição pode apresentar em relação aos interesses de outra instituição.

Essa afirmação acerca de uma força maior do executivo federal tem origem no estudo realizado por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional”. Conforme cita o título da obra, os autores realizaram competente estudo para entender o comportamento dos atores políticos, executivo federal e legislativo na arena legislativa. Observaram o jogo institucional entre os atores e a disciplina partidária atuando como atores efetivos. Analisaram o presidencialismo de coalizão e perceberam que na arena legislativa brasileira, o executivo federal tem um poder maior de aprovar ou não determinadas matérias, por conta do seu poder de controlar a agenda, e concluíram que, no Brasil, Executivo e Legislativo federal não atuavam como atores de veto entre si (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Os dados arrolados demonstram que, sob a Constituição de 1988, o executivo se constituiu no principal legislador de *jure* e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente de controlar a agenda – o timing e o conteúdo – dos trabalhos legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 11).

Dito isso, é passível de se afirmar que o próximo capítulo possui elevada importância para este trabalho, no qual serão analisadas, de fato, as relações entre os atores elencados na delimitação desta pesquisa, o. Executivo Federal, lembrando que esse, em especial, tem o poder de controlar a agenda e possui vantagens na arena de votação. Os governos estaduais, como principais financiadores das polícias militar e civil, e, conseqüentemente, as instituições que mais estão conectadas aos problemas diários da segurança pública. As polícias militares, a quem compete o

policiamento ostensivo e a garantia e manutenção da ordem pública, e as polícias civis dos estados e dos municípios, a quem compete os inquéritos policiais e as investigações visando à elucidação dos crimes que não foram evitados.

Nos próximos capítulos será vista a relação entre esses atores e como seus interesses interferem na aprovação ou não das Propostas de Emenda Constitucional. Bem como será testado se orientação ideológica partidária e partidos políticos interferem ou atuam neste jogo institucional ou se ele (o jogo) interfere-se apenas pelos interesses dos atores já mencionados.

4 SEGURANÇA PÚBLICA: análise das Propostas de Emenda Constitucional (PEC)

Neste momento, inicia-se a apresentação dos dados coletados para esta pesquisa, bem como os resultados obtidos com a análise das Emendas. Conforme explicitado no capítulo inicial, esta pesquisa adotou a metodologia de análise de conteúdo para entender como, ou melhor, por que não houve mudanças na estrutura da segurança pública brasileira, mesmo sendo consenso na literatura a necessidade de haver um rearranjo ou uma reengenharia institucional.

O que se pode perceber em relação à segurança pública brasileira é a perpetuação de um ciclo: Necessidade de mudança → Mudanças propostas → Estabilidade do *status quo* → Necessidade de mudança. Por tudo isso, este estudo se propõe a responder ao seguinte questionamento: Por que essa mudança não foi efetivada; o porquê da estabilidade desse *status quo*.

Para tanto, testou-se a hipótese de que essa mudança nunca ocorrera por conta da quantidade de atores (instituições) envolvidos com a segurança pública e que possuem poder de veto entre si, teoria de George Tsebelis.

No entanto, ao realizar pesquisas em outros trabalhos que versam sobre o tema Segurança Pública, sempre se observou análises, pesquisas e discussões de temas pontuais ou normalmente sobre incidência de violência em determinados nichos ou classes sociais. Porém, sentiu-se a necessidade de se responder ao problema de pesquisa aqui apresentado, que, por sua vez, exige uma resposta mais ampla e sistêmica (nesse sentido, os órgãos de segurança pública e suas interações institucionais como um todo).

Por tudo isso, esta pesquisa sob a ótica da ciência política não tem por objetivo observar se uma ou mais práticas têm resultados ou quais os seus impactos e implicações. Parte-se do pressuposto que o aumento da criminalidade, verificado ano a ano no Brasil, conforme já especificado em capítulos anteriores, denota a ineficiência desse sistema, ponto apresentado como justificativa dos mais diversos projetos de Emenda Constitucional.

Assim sendo, a análise do processo decisório busca entender a razão pela qual nenhuma das reformas estruturais propostas, almejada por vários setores sociais, não teve êxito para aprovação na Câmara Federal. Mantendo o foco nos atores que compõem a segurança pública, mais especificamente, a União, os Governos

Estaduais, a Polícia Militar e a Polícia Civil, e mais especificamente, as interações institucionais que refletem os interesses de cada uma dessas instituições, como essa interferência (veto) atua no processo de aprovação ou não das propostas, para, ao final, verificar a aplicabilidade ou não da Teoria de George Tsebelis.

Dito isso, cabe apresentar a metodologia de análise utilizada nesta pesquisa.

4.1 Metodologia de análise dos dados

O primeiro passo da pesquisa foi catalogar as propostas de Emenda Constitucional que versavam sobre reformas ou reestruturação da segurança pública. Também foram levantados todos os projetos que propunham alterações no art. 144 da Constituição Federal, artigo que trata especificamente da estrutura da segurança pública brasileira, os órgãos que a compõem e as atribuições de cada órgão.

Assim, foi realizado, inicialmente, um levantamento junto ao sítio eletrônico da Câmara Federal (<https://www.camara.leg.br>). Esse primeiro levantamento originou uma tabela que continha o número da proposta, a data de sua proposição, o proponente e seu partido, perfazendo um total de 42 (quarenta e duas) propostas de Emendas Constitucionais, apresentada no projeto de qualificação.

Em seguida, passou-se a analisar uma a uma, observando-se, além do que já fora identificado, a tramitação do processo da Proposta de Emenda Constitucional, sua justificativa, o teor do texto da emenda e a raiz ideológica do partido do proponente.

Preliminarmente, foi possível identificar que dessa tabela inicial foram constatadas propostas que versavam sobre atores que não figuram como objeto desta pesquisa. Porquanto, propostas que versavam, específica e unicamente, sobre guardas municipais, polícia rodoviária federal, polícia federal e polícia ferroviária, ou que tratavam apenas dos Corpos de Bombeiros Militares ou de Defesa Civil, foram sumariamente descartados.

De outra forma, foi possível verificar que algumas das propostas analisadas, quando da sua tramitação, foram apensadas a outras Propostas de Emenda Constitucional que não haviam sido previamente indicadas na pesquisa junto ao sítio eletrônico da Câmara Federal e, logicamente, foram inseridas no banco de dados.

Todas essas observações possibilitaram inúmeras inferências que serão apresentadas neste capítulo, contudo, sentiu-se a necessidade de se demonstrar

graficamente o jogo institucional entre os atores elencados. Como identificar que interesses eram concorrentes e que interesses eram conflitantes. Como observar se propostas que duraram mais ou menos tempo ou que foram rechaçadas pelo congresso teriam maior ou menor chance de avançar, e se essas chances estariam ligadas aos interesses dos atores com poder de veto.

Após testadas inúmeras formas e tabelas, a solução encontrada foi quantificar e atribuir valores de interesse para cada ator, a fim de que se pudesse visualizar seus interesses. Foram atribuídos valores de ordem 5 para cada um dos interesses dos atores objeto desta pesquisa. Se aquela proposta era positiva ou atendia aos interesses daquele ator, atribuiu-se o valor 5 (cinco positivo), atribuiu-se valor 0 (zero) se a proposta era indiferente, ou seja, nem positiva e nem contrária aos interesses daquele ator e, finalmente -5 (cinco negativo), se aquela proposta era contrária aos interesses daquele ator. Feito isto, gerou-se a seguinte tabela:

Tabela 1 – Relação das PECs e graduação de interesses dos atores

Proj. Emenda Const.	Autor	Ementa	União	Estados	PM	PC
60/1990	Maurício Nasser – PTB/PR, em 13/12/1990	Dispõe sobre a Polícia Civil dos Estados – fundindo as funções da Polícia Civil e Polícia Militar no âmbito da Polícia Estadual.	0	0	-5	5
46/1991	Helio Bicudo – PT/SP, em 17/09/1991	Desmilitarizando a Polícia, submetendo-a à fiscalização do Judiciário, e quanto à polícia judiciária, a supervisão caberá ao Ministério Público. Alterando o artigo 144, e suprimindo o parágrafo terceiro do artigo 125, que se refere à Justiça Militar Estadual, da Constituição Federal de 1988.	0	-5	-5	-5
281/1995	Eurípedes Miranda – PDT/RO, em 06/12/1995	Controle Externo da Atividade Policial.	0	-5	-5	-5
328/1996	Jorge Anders – PSDB/ES, em 06/03/1996	Cria, nos Estados e no Distrito Federal, o Conselho de Segurança Pública.	0	5	5	5

454/1997	Antônio do Valle - PMDB/MG, em 13/03/1997	Ementa: Altera o art. 144 da Constituição Federal para criar o Fundo Nacional de Segurança Pública.	-5	5	5	5
512/1997	Adhemar de Barros Filho - PPB/SP, em 27/08/1997	Extingue a PRF, PFF e amplia a competência da Polícia Federal - Reestrutura Polícias Estaduais.	-5	0	-5	-5
514/1997	Poder Executivo, em 30/09/1997	Altera os Artigos 21, 22, 30, 32 e 144 da CF - Segurança Pública.	-5	5	-5	5
551/1997	Augusto Viveiros - PFL/RN, em 12/11/1997	Dá nova redação aos artigos 22, 32, 42, 125, 129 e 144, dispondo sobre a formulação de um novo modelo para as polícias estaduais. Transformando a polícia militar em polícia de segurança pública, determina que a polícia militar e o corpo de bombeiros não são servidores militares; autorizando os estados a criar o juizado de instrução criminal; os institutos de criminalística integrarão a estrutura das secretarias de segurança pública e criando o fundo nacional de segurança pública, alterando a Constituição Federal de 1988).	-5	5	-5	-5
613/1998	Zulaiê Cobra - PSDB/SP, em 17/06/1998	Dispõe sobre a estruturação do sistema de Segurança Pública, cria o Sistema de Defesa Civil e dá outras providências. Explicação da Ementa Estabelece que a União organizará a Polícia Federal, a Polícia e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal; os Estados organizarão a Polícia Estadual e a Defesa Civil, composta do Corpo de Bombeiros Estadual; extingue a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, atividades que serão exercidas pela Polícia Federal.	-5	-5	-5	-5
395/2001	Nelson Pellegrino -	Fundo Nacional de Segurança Pública salários.	-5	5	5	5

	PT/BA, em 09/08/2001					
534/2002	Romeu Tuma - PFL/SP, em 02/05/2002	Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional.	-5	0	0	0
589/2002	Eni Voltolini – PPB/SC, em 11/12/2002	Financiamento das ações e serviços públicos de Segurança Pública,	-5	5	5	5
585/2002	Crescêncio Pereira Jr. – PFL/CE, em 05/12/2002	Fixa valores mínimos percentuais para aplicação de recursos em Segurança Pública.	-5	5	5	5
496/2002	Aloizio Mercadante – PT/SP, em 06/03/2002	Reestrutura TODO o sistema de Segurança Pública.	-5	5	-5	-5
589/2006	Ricardo Santos – PSDB/ES, em 14/12/2006	Estabelece as instituições policiais; transfere aos Estados e ao DF a autoridade para criar um novo formato para as polícias, de acordo com as suas necessidades; autoriza os Municípios a criarem a polícia municipal; fixa atribuições para a polícia federal; altera a Constituição Federal de 1988.	0	0	-5	-5
07/2007	Indio da Costa – PFL/RJ, em 14/02/2007	Institui Juizado de Instrução Criminal para investigar infração de maior potencial ofensivo; dá poder de investigação à polícia militar, que ficará responsável pelos boletins de ocorrência; inclui as Guardas Municipais entre os órgãos de Segurança Pública, atribuindo-lhes competência para investigar infrações criminais nas cidades com mais de dois milhões de habitantes.	0	0	5	-5

215/2007	Maurício Rands – PT/PE, em 19/12/2007	Competência comum dá nova redação aos arts. 23 e 144 da Constituição Federal, considerando competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Município as ações de segurança pública e incluindo as Guardas Municipais como órgãos de segurança pública.	-5	5	0	0
143/2007	Edmar Moreira – DEM/MG, em 28/08/2007	Dá nova redação à Constituição. Dá nova redação aos arts. 21, 22, 30, 32, 42, 144 e 167 da Constituição Federal, para unificar os órgãos de segurança pública, e dá outras providências. Unifica as Polícias Civil e Militar, denominando-as Polícia Estadual; incorpora as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal com a Polícia Federal, concede a ambas as atribuições de polícia judiciária da União; possibilita a vinculação de receitas de impostos para ações de segurança pública. Altera a Constituição Federal de 1988, para unificar os órgãos de Segurança Pública	-5	5	-5	-5
430/2009	Celso Russomanno - PP/SP, em 05/11/2009	Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Cria a nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as Polícias Cíveis e Militares. Desmilitariza os Corpos de Bombeiros Militar que passa a denominar-se: Corpo de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios, e institui novas carreiras, cargos e estrutura básica.	0	0	5	5

432/2009	Marcelo Itagiba – PMDB/RJ; Celso Russomanno – PP/SP; Capitão Assunção – PSB/ES e outros, em 11/11/2009	Unifica as Polícias Cíveis e Militares e do Distrito Federal e dispõe sobre desmilitarização do Corpo de Bombeiros	0	0	-5	-5
89/2011	Lourival Mendes – PtdoB/MA, em 28/09/2011	Institui o Direito individual à Segurança Pública eficiente e de qualidade.	-5	-5	0	0
37/2011	Lourival Mendes – PtdoB/MA, em 08/06/2011	Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e cíveis dos Estados e do Distrito Federal.	0	0	0	5
158/2012	Domingos Sávio – PSDB/MG, em 09/04/2012	Altera o art. 144 da Constituição Federal para prever o "sistema nacional de segurança pública" e instituir percentuais mínimos a ser aplicados pela União e pelos Estados em Segurança Pública.	-5	5	5	5
423/2014	Jorginho Melo – PR/SC, em 06/08/2014	Altera a CF para permitir à União alterar dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal e da ação de bombeiro; altera a denominação das polícias militares para forças públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios e do corpo de bombeiros militares para corpo de bombeiros dos Estados e Distrito Federal e Territórios. e os Estados a criação de Polícia única e dá outras providências.	-5	0	5	-5

127/2015	Reginaldo Lopes – PT/MG; Rosângela Gomes – PRB/RJ, em 09/09/2015	Permite que a União defina normas gerais sobre Segurança Pública, cria o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de Polícia, estabelece o ciclo completo da ação policial e dá outras providências.	-5	5	5	-5
----------	--	---	----	---	---	----

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

O próximo passo foi, então, testar como representar graficamente os interesses dos atores, de acordo com a tabela acima. Desde o começo, imaginava-se que o gráfico linear cartesiano de eixo “x e y” (linha horizontal e vertical) poderia melhor representar esses interesses.

A primeira ideia era atribuir, na linha vertical “y”, o polo positivo à União e o polo negativo aos Governos Estaduais. E no eixo horizontal “x”, no polo negativo, à esquerda, a Polícia Militar, e no polo positivo, mais à direita, a Polícia Civil.

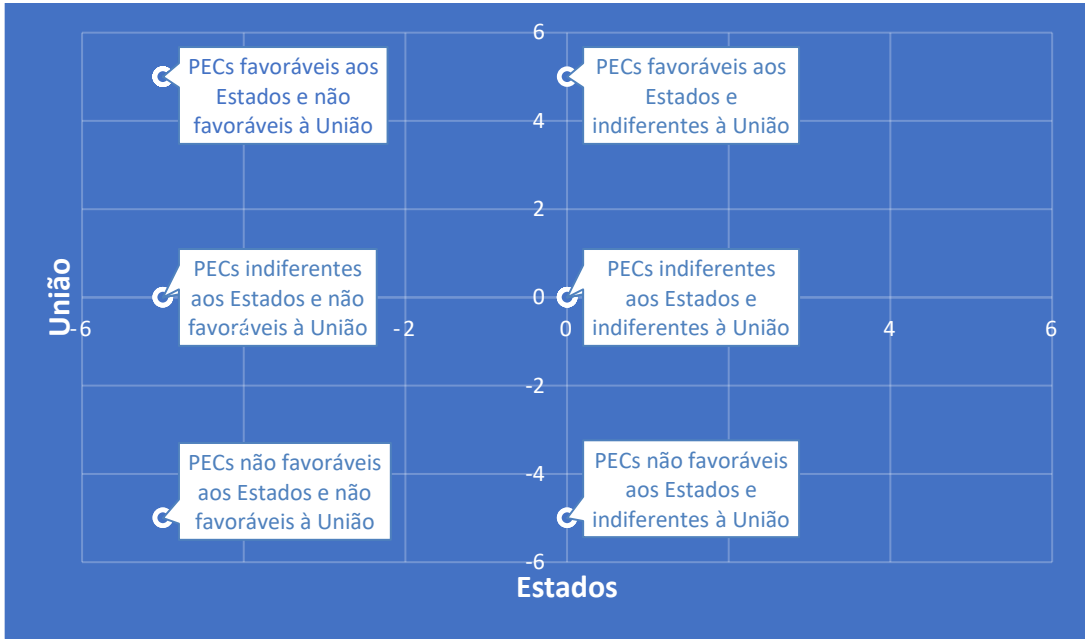
Contudo, disposto dessa forma, esse gráfico representava muito bem quando os interesses entre os atores eram conflitantes. No entanto, existem situações, como a da PEC 158/2012, que trata de investimentos mínimos para a segurança, em que se tem uma proposta de interesse, por exemplo, tanto da Polícia Militar quanto da Polícia Civil.

Nesse caso, na tabela de interesses, o valor atribuído nessa PEC seria 5 (cinco positivo) para a Polícia Militar e 5 (cinco positivo) para a Polícia Civil. Porquanto, como inserir essa representação em uma linha horizontal, se um ator estaria no polo negativo e o outro estaria no polo positivo?

Porquanto, descobriu-se que a única forma viável seria elaborar dois gráficos de eixo cartesiano “x e y”. Para que os mesmos pudessem ser comparados, conforme seus resultados. Assim sendo, foi possível elaborar o gráfico 1, que representa a dispersão das PECs quanto aos interesses da União no eixo “x” e dos Governos Estaduais, no eixo “y”.

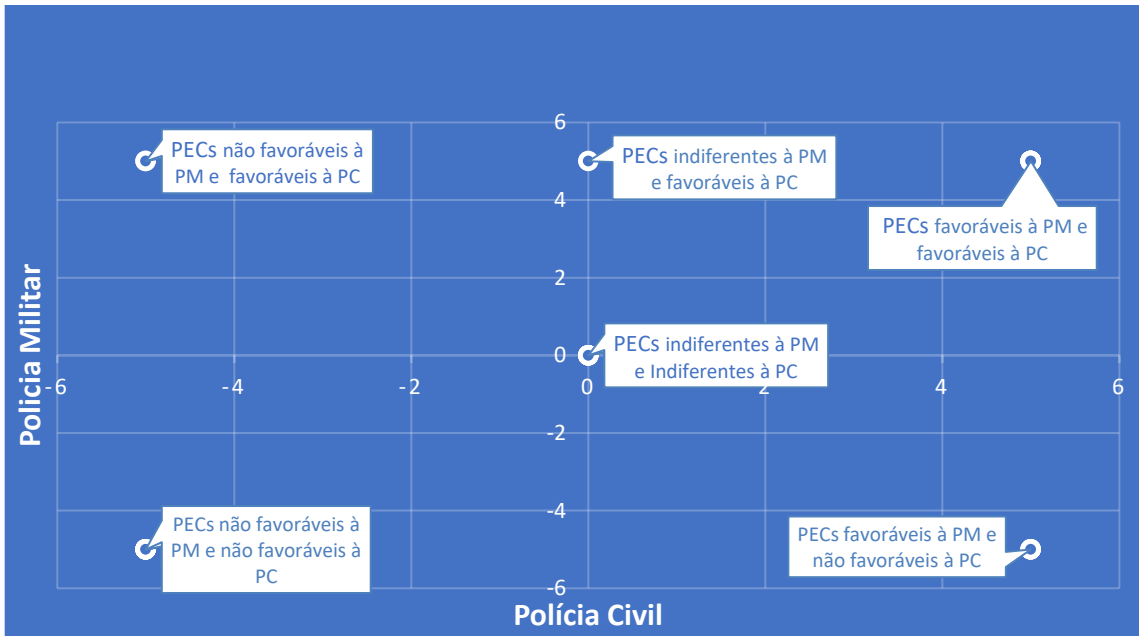
E, por sua vez, o gráfico 2, que representa a dispersão das PECs quanto aos interesses das Polícias Militares dos Estados e Distrito Federal no eixo “x” e das Polícias Cíveis dos Estados e Distrito Federal, no eixo “y”, conforme segue:

Gráfico 2 - Dispersão conforme interesses entre a União e entes federados (Estados)



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Gráfico 3 - Dispersão de PECs conforme os interesses da Polícia Militar e Polícia Civil



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Na comparação dos dois gráficos, é possível perceber como se comportam os interesses dos atores objetos desta pesquisa no jogo institucional para a aprovação

de reformas estruturais no âmbito da Segurança Pública, quais fatores predominam nesse contexto.

Contudo, ainda sob a ótica metodológica, coube a análise individual de cada proposta, sendo possível verificar pontos importantes nesse mesmo jogo institucional, trazendo importantes referências sobre os atores envolvidos nesse processo.

Essa mesma análise de conteúdo permitiu verificar, também, a distribuição das propostas ao longo do tempo, observando em que governos federais se deram as proposições e as interações, a partir das raízes ideológicas dos partidos dos proponentes das PECs, a fim de descobrir se há relação entre a orientação ideológica de um partido e a forma como esse olha para a segurança pública. Bem como buscar quais as propostas que mais duraram ao longo do tempo e se há relação dessa sobrevida ou não com os interesses dos atores.

4.2 Análise dos interesses individuais dos atores

Preliminarmente, ao olhar para a tabela de valores com base nos interesses de cada ator, verificaram-se algumas inferências de grande relevância. Para melhor explaná-las, organizou-se uma nova tabela, em que foram quantificados os interesses de cada ator individualmente, sem olhar, de início, para as relações entre eles. Ou seja, foram verificados, proporcionalmente, os interesses individuais de cada ator em relação ao conjunto total das propostas. Quantas propostas (em termos percentuais) eram favoráveis a cada ator (+5), quantas eram indiferentes a cada ator (0) e quantas eram contrárias aos interesses de cada ator. Essas quantidades, em termos proporcionais, encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 2 – Proporção entre os interesses individuais dos atores e o total das propostas

Ator	Proposta Favorável	Proposta Indiferente	Proposta Contrária
União	00,00%	33,33%	66,66%
Estados	48,14%	37,03%	14,08%
Polícia Militar	40,74%	22,22%	37,07%

Polícia Civil	37,03%	18,51%	44,44%
----------------------	--------	--------	--------

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Conforme dito, sem olhar, ainda, para as relações e o jogo institucional representados na tabela X e no gráfico de dispersão, apenas pela classificação dos interesses, de cada ator, individualmente, é possível inferir as informações explanadas a seguir.

A União, ou seja, o executivo federal não tem nenhum interesse em nenhuma das propostas apresentadas. E, mais ainda, 66,66% das 25 propostas de Emenda Constitucional geram algum tipo de ônus para esse ator, o que por si só já explica, em grande parte, a manutenção do *status quo* da segurança pública brasileira tal como ela permanece hoje. Além disso, a força do executivo federal fica ainda mais relevante quando se compara a clareza desses dados com os estudos de Angelina Figueiredo e Fernando Limongi (ano) sobre o jogo institucional do congresso federal, e ressaltam o peso que o executivo federal possui em todo esse processo decisório, conforme apresentado no capítulo 03.

Outro dado importante que essa tabela apresenta é que ao visualizar a quantidade de propostas que representam interesses a favor da Polícia Militar (40,74%), quando comparadas com a quantidade de propostas que são contrárias aos interesses da Polícia Civil (44,44%), é possível se perceber, claramente, que as Propostas de Emenda Constitucional favoráveis ao ator Polícia Militar são antagônicas aos interesses do ator Polícia Civil, denotando claramente interesses contrários em cada ator, o que ressalta ainda mais o poder de veto para a implementação de mudanças nessa estrutura.

Ao observar os mesmos pontos, em sentido contrário, têm-se, a favor da Polícia Civil, um total de 37,03% das propostas de Emenda Constitucional. No outro sentido, exatamente, 37,03% das propostas são contrárias aos interesses da Polícia Militar, mostrando que os interesses desses dois atores são, em sua maioria, equilibrada e diametralmente concorrentes, reforçando ainda mais o argumento da pesquisa.

Contudo, afirmar categoricamente todas essas inferências como conclusivas, só é possível depois de analisados os interesses conjuntamente. Afinal, muito embora nenhuma proposta represente um interesse direto do executivo estadual, existem propostas que interessam, ao mesmo tempo, às duas polícias, militar e civil.

4.3 Análise do jogo institucional entre os atores

Por tudo isso, faz-se necessário analisar atentamente os gráficos de dispersão, a fim de se ter uma maior certeza em relação à hipótese apresentada como resposta para o problema levantado nesta pesquisa.

Apenas para não perder o escopo, ou melhor, o arcabouço teórico desta pesquisa, segundo a teoria de George Tsebelis, se houvesse sido apresentada uma Proposta de Emenda Constitucional que atendesse aos interesses dos quatro atores analisados nesta pesquisa, simultaneamente, era de se esperar que essa proposta fosse aprovada em congresso, e, ainda assim, a teoria dos atores com poder de veto ainda teria a sua importância dentro da análise do jogo institucional, como ferramenta capaz de prever resultados de votações apenas identificando os atores envolvidos e seus interesses no contexto do jogo institucional.

Essa premissa foi novamente levantada, tão somente para reforçar que nenhuma das propostas apresentadas na Câmara Federal atende aos interesses da União, ou seja, do Executivo federal. Dessa forma, mesmo analisando, a partir desse momento, os interesses dos atores Executivo federal e Executivo estadual, conjuntamente na tabela de interesses, é possível perceber que não há propostas que interessam ao Executivo federal. Apenas 22,22% das propostas são, ao mesmo tempo, indiferentes ao Executivo federal e ao Executivo estadual; 14,81% das propostas são contrárias aos interesses do Executivo federal e indiferentes ao Executivo estadual; e, confirmando o que já se esperava, 44,44% das Propostas de Emenda Constitucional são contrárias aos interesses do Executivo federal e a favor do Executivo estadual. Mostrando, assim, que a maioria das propostas traz (a maioria) interesses antagônicos, reforçando a teoria de Tsebelis.

Contudo, ao olhar para o gráfico de dispersão 2, que representa os interesses dos atores Polícia Militar e Polícia Civil, há uma maior dispersão das propostas em relação aos interesses dos dois atores.

Portanto, quando somadas as quantidades de Propostas de Emendas Constitucionais antagônicas, ou seja, favoráveis à Polícia Militar e contrárias à Polícia Civil; e as propostas contrárias aos interesses da Polícia Militar e, ao mesmo tempo, favoráveis à Polícia Civil, têm-se aqui representadas 22,22% das propostas.

Ainda sobre a análise conjunta desses dois atores, a maioria das propostas 29,6% é (a maioria), ao mesmo tempo, contrária aos interesses da Polícia Militar e

contrária aos interesses da Polícia Civil. Se por um lado esse dado pode apontar como se fossem interesses coincidentes, ressalte-se, mais uma vez, que se trata de atores com poder de veto. Porquanto, temos que em 29,6% das propostas os atores Polícia Militar e Polícia Civil estarão trabalhando contra a aprovação dessas propostas. E ao somar a quantidade de propostas antagônicas (22,22%) e a quantidade de propostas coincidentemente contrárias aos interesses dos dois atores (29,6%), perfaz-se um total de 51,82%, ou seja, em 51,82% os atores Polícia Militar e Polícia Civil estarão atuando para a não aprovação dessas propostas, reforçando, assim, a estabilidade do status quo da segurança pública sem a aprovação de reformas estruturantes nessa área. Ainda sobre esse gráfico, constatou-se que 18,51% das propostas são, simultaneamente, indiferentes à Polícia Militar e à Polícia Civil.

No entanto, houve surpresa, ao constatarmos que dessas Propostas de Emenda Constitucional, 25,92% são, concomitantemente, favoráveis aos interesses da Polícia Militar e da Polícia Civil. A priori, caberia indagar sobre as causas da não aprovação de nenhuma dessas propostas, já que dois atores teriam interesses coincidentes nessas matérias, porém, vale lembrar que esta pesquisa observa os interesses de quatro atores entre si. Portanto, esse dado por si só precisa ser comparado com os interesses do Executivo federal e do Executivo estadual. E, de acordo com a Teoria de George Tsebelis, quanto mais atores com poderes de veto entre si, maior será a rejeição às mudanças, ou seja, será cada vez maior a estabilidade do *status quo* (TSEBELIS, 2009).

Desse ponto (propostas favoráveis às polícias militar e civil), passou-se então a analisar individualmente essas Propostas de Emenda Constitucional, a partir do seu conteúdo, verificando quais dessas propostas teriam maiores ou menores chances de aprovação e como elas se comportam quanto à sua tramitação dentro da Câmara Federal. Observando quais dos outros atores (Executivo federal ou Executivo estadual) se apresentaram contrários a elas.

4.4 Análise das propostas quanto ao conteúdo

Conforme dito anteriormente, constatou-se, positivamente, uma quantidade relevante de Propostas de Emendas Constitucionais que representam interesses conjuntamente positivos, tanto para a Polícia Militar quanto para a Polícia Civil,

perfazendo um total de seis propostas de emendas, o que representam 24% do total de 25 propostas de Emendas Constitucionais.

Elegeu-se esse subgrupo porque, em tese, possuíam 50% de chances de serem aprovados, pois já possuem dois importantes atores, em um universo de quatro, com interesses positivamente representados. Dessa forma, extraiu-se, da tabela completa, o subgrupo abaixo representado.

Tabela 3 – Relação das PECs com interesses comuns à Polícia Militar e à Polícia Civil

Proj. Emenda Const.	Autor	Ementa	União	Estados	PM	PC
454/1997	Antônio do Valle - PMDB/MG, em 13/03/1997	Ementa: Altera o art. 144 da Constituição Federal para criar o Fundo Nacional de Segurança Pública.	-5	5	5	5
395/2001	Nelson Pellegrino - PT/BA, em 09/08/2001	Fundo Nacional de Segurança Pública salários	-5	5	5	5
589/2002	Eni Voltolini - PPB/SC, em 11/12/2002	Financiamento das ações e serviços públicos de Segurança Pública.	-5	5	5	5
585/2002	Crescêncio Pereira Jr. - PFL/CE, em 05/12/2002	Fixa valores mínimos percentuais para aplicação de recursos em Segurança Pública.	-5	5	5	5
430/2009	Celso Russomanno - PP/SP, em 05/11/2009	Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Cria a nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as Polícias Cíveis e Militares. Desmilitariza os Corpos de Bombeiros Militar, que passa a denominar-se: Corpo de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios, e institui novas carreiras, cargos e estrutura básica.	0	0	5	5

158/2012	Domingos Sávio PSDB/MG, em 09/04/2012	– Altera o art. 144 da Constituição Federal para prever o "sistema nacional de segurança pública" e instituir percentuais mínimos a serem aplicados pela União e pelos Estados em Segurança Pública.	-5	5	5	5
----------	---------------------------------------	--	----	---	---	---

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Outro dado importante, que se extrai dessa nova tabela, é que das seis propostas aqui apresentadas, cinco delas possuem elementos que são positivos, trazem benefícios, ou seja, estão alinhados aos interesses dos governos estaduais. Ou seja, são propostas que convergem os interesses de três atores, e, mesmo assim, não foram aprovadas por conta da ação contrária do Executivo federal.

Apenas a PEC 430/2009, de autoria do deputado Celso Russomano, traz proposições que são indiferentes aos interesses do Executivo federal e dos Executivos estaduais. As demais apresentam proposições que são contrárias aos interesses da união. Mas, afinal, do que elas tratam?

A **PEC 454/1997**, de autoria do deputado Antônio do Valle, do PMDB de Minas Gerais, no ano de sua proposição já vislumbrava a necessidade de haver um aporte financeiro por parte da União, ou seja, do Executivo federal para financiar, subsidiar as ações de segurança pública nos Estados. Segundo as pesquisas realizadas junto ao sítio eletrônico da Câmara Federal, essa é uma das primeiras propostas a serem levantadas, e já demonstra a preocupação com o financiamento da segurança pública nos estados. O texto da PEC propõe o acréscimo de um parágrafo nono ao Artigo 144, que trata da Segurança Pública no texto da Constituição Federal. De forma clara e objetiva, a proposta sugere a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, com a destinação de cinco por cento das receitas correntes líquidas oriundas da União, Estados do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1997).

A referida PEC continua em tramitação, tendo outras PECs apensadas a essa, como é o caso da proposta 395/2001, comentada abaixo. Em 04 de outubro de 2016, a relatora, deputada Cristiane Brasil, votou pela admissibilidade da proposta, mas foi devolvida à mesma por ocasião da apensação da PEC 393/2017. Após o fim da legislatura, no início de 2019, a Proposta de Emenda Constitucional 454/1997 foi desarquivada.

Muito embora esta pesquisa trate da análise de Propostas de Emendas Constitucionais, faz-se necessário abrir aqui um breve parêntese, em razão da matéria

financiamento da segurança pública. Isso porque, em 2018, durante o governo Temer, foram editadas duas Medidas Provisórias sobre o tema financiamento da segurança pública. Durante o governo Temer foi criado o Ministério da Segurança Pública, que, até então, apenas possuía status de secretaria, subordinada ao Ministério da Justiça.

Assim, sobre essa matéria, foi sancionada a Lei 10.201/2001 que cria o Fundo Nacional da Segurança Pública, ainda no governo Fernando Henrique, juntamente com o Plano Nacional de Segurança Pública. Conforme já citado anteriormente, essa lei foi promulgada de forma programática (BALLESTEROS, 2014, p. 9). O texto da lei trata apenas de forma genérica, diferentemente da PEC 454/1997, que já trata dos valores dos aportes. Ou seja, até um momento mais recente, o Fundo Nacional da Segurança Pública, criado pela lei 10.201/2001, não representou nenhum aporte financeiro concreto na segurança pública dos estados.

Desta forma, a medida provisória nº 841/2018 destinou aportes financeiros oriundo das loterias, porém, essa Medida Provisória, que retirava financiamento dos esportes e da cultura, não foi transformada em lei. Então, após negociações, foi editada a Medida Provisória 486, que foi aprovada pelo Congresso, originando a Lei 13.756/2018, que revoga a Lei 10.201/2001 e estabelece valores específicos de destinação das loterias federais para os Estados.

Dito isso, essa breve referência busca apenas salientar que desde 1997 suscita-se a necessidade de se financiar, garantir a sustentabilidade financeira da segurança pública dos Estados, com uma participação mais efetiva do governo federal. Apenas em 2018 foi sancionada uma lei que trata especificamente desse assunto, o que denota a resistência do Governo Executivo Federal em assumir um papel de protagonista nessa agenda, diferentemente do que ocorre com a saúde e a educação. Nesse sentido, parece razoável afirmar que o Executivo federal atua como um importante ator com poder de veto, em se tratando de propostas que versem sobre o orçamento da União, direcionadas à Segurança Pública. Como dito, essa proposta foi recentemente desarquivada, no início da atual legislatura, no dia 26 de fevereiro de 2019, vinte e dois anos depois, e, vale ressaltar, a proposta ainda permanece em tramitação.

A **PEC 395/2001**, de autoria do deputado Nelson Pelegriño do Partido dos Trabalhadores da Bahia, propõe a criação de um fundo nacional para ações de segurança pública, mais especificamente, para o pagamento de salários dignos aos policiais dos estados e das guardas municipais. Desta forma, caberia à União

regulamentar as contribuições e a remuneração desse fundo, o repasse proporcional aos estados, e calcular a remuneração mínima, a fim de garantir dignidade aos policiais militares dos estados. Assim, é compreensível se pressupor que essa proposta atenda aos interesses dos governos executivos estaduais, pois alimenta financeiramente um fundo que possa remunerar os policiais, sem comprometer as finanças estaduais. É de interesse das polícias militares e civis, que iriam possuir um equilíbrio de suas remunerações conforme o que é pago nos demais estados da Federação. Contudo, por gerar despesa e comprometer as finanças do executivo federal, há que se presumir esse ator não ter interesse nessa aprovação, atuando como um agente a exercer seu poder de veto entre os demais (veto player).

A referida proposta foi lançada em 09 de agosto de 2001, segundo o sítio eletrônico da Câmara Federal. Em seu despacho inicial, foi apensada à PEC 454/1997, que também trata da criação de um fundo nacional para financiar a segurança pública. A partir de então, essa PEC tem sido arquivada ao final de cada legislatura e desarquivada na legislatura seguinte, por proposição de seu autor, o deputado Nelson Pelegrino. Tendo como última tramitação o desarquivamento da mesma, em 20 de fevereiro de 2019.

A **PEC 585/2002**, de autoria do deputado Crescêncio Pereira Jr., do PFL/CE, também fixa valores mínimos percentuais para aplicação de recursos em Segurança Pública, sob a responsabilidade dos municípios. Essa proposta teve apenas um despacho, sendo arquivada ao final da legislatura nos termos do Art. 105 do Regimento Interno daquela casa. No mesmo ano, foi proposta a PEC 589/2002, de autoria do deputado Eni Voltolini, do PPB/SC, também versando sobre financiamento das ações e serviços públicos de Segurança Pública. Muito embora a proposta desse signatário seja muito bem redigida tecnicamente, chama a atenção, mais do que a proposta em si, o argumento usado para justificar a proposição dessa PEC, de onde extraiu-se o trecho do texto abaixo, que mesmo sendo um pouco extenso, representa de forma direta e precisa o que retrata a maioria das justificativas das Propostas de Emenda Constitucional que sugerem mudanças na segurança pública.

(...) Rios de tinta já foram usados para descrever o colapso das polícias em todas as suas instâncias e jurisdições: as Polícias Federal e Rodoviária Federal, com seus efetivos limitados e seus equipamentos ultrapassados, demonstram a farta incapacidade de enfrentar à altura os desafios que lhes apresenta o crime organizado, em suas vigorosas ramificações no contrabando de armas de fogo, no

narcotráfico e no roubo de cargas; as Polícias Cíveis se degeneraram em instituições burocráticas, cartorárias, cujas taxas de apuração dos delitos cometidos patinam em patamares medíocres; as Polícias Militares, que deveriam representar a autoridade visível do Estado nas ruas, estiolaram-se nas condições de quase miserabilidade a que foram relegadas as suas praças de mais baixa graduação, que constituem o maior e mais atuante efetivo das corporações. Em face de tais considerações, nos decidimos pela apresentação de proposição que altera o texto constitucional, **elevando a segurança pública aos mesmos patamares de importância que já se atribuem à educação e à saúde públicas** (grifo nosso), pois entendemos que essas três funções do Estado se constituem nas bases mais fundamentais da infra-estrutura social cuja fragilidade tanto sacrifica a população brasileira¹.

Mais uma vez, não houve interesse na tramitação da matéria, e ela foi arquivada logo ao final da legislatura em que foi proposta, nos termos do Art 105 do Regimento Interno.

A **PEC 430/2009**, de autoria do deputado Celso Russomanno, - PP/SP, em 05 de novembro de 2009, propõe uma abordagem diversa de outras propostas de reforma na estruturação da segurança pública. Lembrando que nessa última tabela estão as PECs que são favoráveis às Polícias Militares e Polícias Cíveis dos estados. Assim, enquanto as demais Propostas de Emenda Constitucional sugerem a simples desmilitarização das polícias e bombeiros militares, ou propõem que uma instituição seja subordinada à outra (em se tratando de Polícia Militar e Polícia Civil), ou então propõem a subordinação dessas instituições a órgãos externos, como é o caso do Ministério Público. A PEC 430/2009 propõe a extinção das duas polícias, militar e civil e, conseqüentemente, a criação de uma nova polícia dos estados. Segundo os termos da proposta:

(...) § 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituída por lei como órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, destina-se, privativamente, ressalvada a competência da União, à: I – preservação da ordem pública; II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva; III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei. (...) (BRASIL, PEC430/2009).

¹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=109417&filename=PEC+589/2002. Acesso em: 22/01/2019

Nesse artigo, fica claro o objetivo de se instituir um **órgão único, permanente, de atividade integrada** e de **natureza civil**, não militar. E em seus incisos, unifica as competências que, até então, estão separadas por instituição. Para que melhor se visualize as diferenças, pede-se vênha para reproduzir o atual texto constitucional correspondente ao parágrafo acima citado, constante do Art. 144 da Constituição Federal.

(...) § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (...) (BRASIL, 1988).

Como se pode observar, o atual texto separa e define claramente o papel de cada instituição, contudo, não apresenta, impõe, ou mesmo sugere, qualquer forma de integração ou trabalho conjunto.

Outro importante ponto do conteúdo tratado na PEC 430/2009, que a difere das demais propostas, é que essa proposta é uma das poucas que apresenta regras claras e objetivas de transição das polícias militares e civis dos estados, que serão extintas, para a criação de uma nova polícia.

Nela, estão claros os cargos e carreiras que irão compor essa nova polícia: Delegado de polícia; Perito de Polícia; Investigador de Polícia; Escrivão de Polícia e Policial, ramo uniformizado. E, ainda, sobre as regras de transição, especifica, explicitamente, que a Direção dessa nova instituição ficará a cargo, por um mandato de dois anos, de um Policial Militar de maior grau hierárquico, e seu adjunto será um delegado de Polícia. E, posteriormente, por mais dois anos, haverá a alternância dessas funções. O Diretor será um Delegado e seu Adjunto será um oficial da polícia militar de maior grau hierárquico, todos oriundos das instituições extintas. Até que um delegado que seja formado nessa nova estrutura esteja em condições de assumir a direção dessa nova polícia (BRASIL, PEC 430/2009).

Por tudo isso, observou-se que a PEC em questão, proposta pelo deputado Celso Russomano, não fere diretamente interesses e nem as prerrogativas daqueles

que fazem as atuais instituições. Não propõe mudanças no orçamento da União e, por mais que não apresente, à primeira vista, pontos favoráveis aos governos estaduais, também não apresenta nenhum obstáculo. Ou seja, olhando para essa Proposta de Emenda Constitucional à luz da teoria dos atores com poder de veto, de George Tsebelis, por mais que ela não aponte pontos de interesse convergentes entre as quatro instituições, não possui, a priori, pontos que acionem o poder de veto de nenhum desses atores.

E, por mais que ela ainda não tenha sido aprovada, ao olhar para a tramitação dessa proposta na câmara federal é possível se observar que, das demais propostas elencadas no banco de dados dessa pesquisa, a PEC 430/2009 apresenta o maior número de tramitações, aproximadamente cento e quinze movimentações em torno dessa matéria. E, mesmo sendo arquivada ao final do exercício legislativo, conforme regulamento interno, ela é imediatamente desarquivada, como o foi no dia 19 de fevereiro do ano de 2019. Além disso, encontra-se em um estágio mais concreto de tramitação, posto que em 13 de junho de 2017 recebeu parecer pela sua admissibilidade, por parte do relator da matéria. E em 08 de novembro de 2017, teve uma audiência pública requerida pelo deputado João Campos (PRB-GO), a fim de se debater sobre os “possíveis impactos da constitucionalização dessas soluções”²

Como o recorte temporal desta pesquisa foi o mês de março de 2019, com o desarquivamento da PEC 430/2009, pode-se realmente, através da teoria dos atores com poder de veto, fazer uma previsão sobre a aprovação ou não dessa matéria?

Segundo análise desse autor, vislumbra-se que o executivo federal será o fiel da balança para definir se a proposta será ou não aprovada. Um governo que, por ideologia, ponha-se como um antagonista a princípios militares, a possibilidade de aprovação dessa emenda seria muito maior do que no atual governo brasileiro. Seria lógico pressupor que o Presidente Jair Bolsonaro, por se tratar de um Oficial Militar da reserva do exército, adote uma posição contrária à aprovação dessa matéria. Se, até então, a União ou o governo Executivo se postava como indiferente à matéria da PEC 430/2009, há que se presumir que o governo de Jair Bolsonaro, de orientação notadamente militar, atue, a partir de então, como um ator de veto na tramitação dessa

² Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458500>. Acesso em: 05/02/2019

proposta. Resta agora observar o desfecho e a aplicação ou não da teoria que é subsídio teórico deste estudo.

Por fim, desse subgrupo em análise, tem-se a **PEC 158/2012**, de autoria do deputado Domingos Sávio, do PSDB de Minas Gerais. A referida PEC também trata de percentuais mínimos a serem investidos em segurança pública pelo Executivo federal e pelos governos estaduais. E sua atual situação revela que a mesma está apensada à PEC 454/1997, que já foi tratada acima.

Por tudo isso, à luz da teoria de Tsebelis, parece lógico constatar a veracidade e a aplicabilidade da teoria, quando se põe os holofotes sobre a segurança pública e os principais atores que a compõem. O avanço da criminalidade e da violência já tem mostrado, infelizmente, de forma cada vez mais expressiva, a necessidade de se adotar um sistema eficiente que venha a frear essa realidade. Porém, esse caráter de insegurança ainda não foi capaz de suscitar uma mudança efetiva na estrutura dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública. Espera-se que não seja necessária uma tragédia maior do que as que já existem diariamente para que se tomem ações de controle efetivo da criminalidade e, conseqüentemente, a promoção de segurança. Que não seja necessário se comprovar o que diz o ditado popular: “o brasileiro só tranca a porta depois que o ladrão aparece”.

Dito isso, ao analisar o conteúdo das PECs, ainda em razão dos seus conteúdos, conclui-se pela importância de se analisar algumas outras propostas que possuem a sua relevância na discussão do tema segurança pública.

4.4.1 Outras propostas – o Ministério Público e o ciclo completo de polícia.

Nesse contexto, entende-se importante trazer à discussão dos dados coletados o conteúdo da PEC 37/2011, pois ela se mostra como um caso emblemático acerca dos interesses de uma das instituições (ator) apresentadas neste estudo, nesse caso, a Polícia Civil. Tal qual a PEC 454/1997 apresenta os interesses do Executivo federal em não comprometer diretamente o orçamento da União em prol da segurança pública, é possível verificar, com o teor da PEC 37/2011, o interesse institucional da Polícia Civil e da Polícia Federal em garantir a titularidade privativa do inquérito policial.

A **PEC 37/2011** propôs a inclusão do § 10º ao artigo 144 da Constituição Federal, que trata da segurança pública. Basicamente, o texto afirma: “A apuração

das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos estados e do Distrito Federal, respectivamente.” (BRASIL, PEC 37/2011). A referida proposta, desde a sua apresentação foi alvo de acalorados debates no seio da Câmara Federal, isso porque essa proposta propunha afastar o Ministério Público como órgão capaz de realizar investigações criminais. A partir de então, as duas instituições atuaram em sentidos diametralmente opostos. De um lado, as Polícias Civis e Federais, e, do outro, as entidades representativas dos Ministérios Públicos e Procuradorias estaduais e federais.

A tramitação da matéria deu-se com a sua apresentação em 08 de junho de 2011, pelo deputado Lourival Mendes, do PT do B do MA, seguiu o trâmite normal da casa, porém, foi marcante a quantidade de solicitações para a participação em audiências públicas de pessoas que pudessem falar ou explanar a respeito do tema, a favor da cada uma das partes. A matéria foi à votação no plenário em 25 de junho de 2013, e obteve nove votos a favor e 430 votos contrários à matéria; e duas abstenções, perfazendo um total de 411 votos, sendo a mesma arquivada.

Em um primeiro momento, é possível a indagação de que esse tema não se enquadra como objeto desta pesquisa, posto que trata de um ator (Ministério Público) que não se encontra no rol de instituições elencadas para aferir a teoria dos atores com poder de veto. Contudo, ela é simbólica de que atores com poder de veto entre si mantêm a estabilidade do *status quo*, ou seja, a simples movimentação contrária do Ministério Público tornava possível estimar que a proposta não seria aprovada, comprovando, mais uma vez a aplicabilidade da teoria de George Tsebelis. Segundo, porque a PEC 37/2011 é bastante didática em apontar um dos critérios aqui utilizados para quantificar os interesses de cada instituição na escala de -5; 0; +5. Cada instituição busca preservar os seus interesses e, se possível, ganhar mais espaço. Por tudo isso, propostas que sugerem unificar as polícias, sendo que uma irá se sobrepor à outra, ou a simples desmilitarização conduzem ao pressuposto de que as instituições Polícia Militar e Polícia Civil estariam em posições diametralmente opostas

4.4.1.1 Ciclo completo de polícia

Desta feita, as Propostas de Emenda Constitucional que serão tratadas a seguir apresentam soluções, sob uma nova ótica, para a reestruturação da segurança

pública no Brasil, diferentemente do que já se havia tratado ou proposto até então. Ao invés de se tratar de unificação, integração ou extinção de polícias para a criação de uma nova, as propostas que apontam na direção do ciclo completo de polícia propõem a unificação de procedimentos, prevenção, repressão e investigação sendo realizadas pela mesma instituição policial, seja ela militar ou civil. Segundo Beato Filho e Ribeiro (2016) “a atual institucionalidade das polícias cria uma série de atribuições concorrentes, (...), fazendo com que a fase policial se transforme no principal gargalo em termos de fluxo de procedimentos”. (BEATO FILHO, RIBEIRO, 2016).

Mais uma vez, a atual estrutura de segurança dos estados sob a clivagem institucional polícia militar e polícia civil, com procedimentos complementares, é apontada pela literatura e pelas justificativas das Propostas de Emenda Constitucional como elemento garantidor da ineficácia do sistema de segurança. Se por um lado a divisão de atribuições entre as duas polícias poderia, de alguma forma, promover uma especialização e, conseqüentemente, uma maior efetividade, o que tem se observado é a promoção de um regime cartorário; de total morosidade e desperdício em razão dessa duplicidade de estruturas (SANTOS JUNIOR; FORNEHL; PICCOLI, 2011, p. 5).

Contudo, por essa nova abordagem, o que se propõe é a integralização de todos os procedimentos em cada instituição. Ou seja, tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil seriam responsáveis pela prevenção, ostensividade, investigação e pela parte judiciária. Segundo os autores dessas propostas, espera-se que cada polícia possa atender os anseios do cidadão que busca o aparato policial em sua totalidade, visando à resolução completa de seus problemas.

As Propostas de Emenda Constitucional que tratam do que se chama hoje de “ciclo completo de polícia” caminham em uma direção contrária às demais propostas que tratam de reestruturação do sistema de segurança brasileiro. Muito embora a maioria das propostas trate de unificação, desmilitarização ou extinção das duas polícias para a criação de uma nova. Essas propostas vislumbram uma nova possibilidade de reengenharia institucional, elas propõem a unificação das competências em cada polícia. Ou seja, caberia a cada polícia todas as ações inerentes à prevenção e repressão da criminalidade. Policiamento ostensivo e preventivo; e polícia judiciária sendo executado, concomitantemente, pela polícia civil e pela polícia militar. Para que se possa melhor entender, vejamos as propostas abaixo.

A **PEC 181/2003**, de autoria do deputado Josias Quintal, proposta em 16 de outubro de 2003, propõe alteração no artigo 144 da Constituição Federal, nos parágrafos que tratam das competências das polícias estaduais, conforme segue:

Art. 144.....

§ 4º As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, compete, ressalvada a competência da União:

I - a polícia ostensiva;

II - a polícia judiciária;

III - a apuração de infrações penais, exceto as militares;

IV - a preservação da ordem pública.

§ 5º As polícias militares, comandadas por oficial da ativa do último posto, compete:

I - a polícia ostensiva;

II - a polícia judiciária;

III - a apuração de infrações penais;

IV - a preservação da ordem pública (BRASIL, PEC 181/2003).

É possível perceber que as competências são quase que exatamente iguais. A diferença é que a Polícia Civil continua sem poder realizar a apuração de infrações penais militares.

Olhando para o texto da proposta, pode-se perceber um contrassenso. Na justificativa, o autor afirma que no dia a dia da ação policial, no Brasil, as instituições policiais estaduais, “partem ao aleatorismo e à invasão de competência, formando assim um imbróglio de difícil compreensão” (BRASIL, PEC 181/2003). De modo que, à primeira vista, há que se esperar uma sobreposição de funções, ações e atribuições, já que as duas iriam atuar com as mesmas competências.

O autor enfrenta essa questão na justificativa do projeto, na parte final, e propõe uma alteração no ato das disposições transitórias da Constituição Federal, para que União, Estados e Municípios, em seis anos possam definir as atribuições de cada polícia, “que poderá ser por tipo de delito, por tipo de pena, por circunscrição, atuando em conjunto no mesmo espaço físico etc.” (BRASIL, PEC 181/2003).

Quanto à tramitação, a PEC 181/2003 recebeu parecer favorável de admissibilidade junto à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, mas foi apensada à PEC 151/1995 e, por sua vez, apensada à PEC 534/2002, do deputado Romeu Tuma, que trata especificamente sobre guardas municipais e a criação de uma guarda nacional. Essa PEC encontra-se pronta para ser votada em plenário, e é possível verificar que já houve mais de uma centena de requerimentos para a sua

inclusão na ordem do dia, até o dia 06 de fevereiro de 2018, sem que a matéria tenha sido votada.

A **PEC 07/2007**, de autoria do deputado Índio da Costa, em 14 de fevereiro de 2007, propõe alteração no § 5º do artigo 144 da Constituição Federal. Segundo o autor da proposta, essa alteração permitiria ao Policial Militar lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência, instrumento hábil para viabilizar o julgamento em Tribunais de pequenas causas, no próprio local da ocorrência, promovendo uma ação efetiva da polícia militar no próprio local onde ela foi solicitada.

Segundo a proposta, a nova redação do parágrafo seria: “§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, o registro e lavratura do termo circunstanciado das ocorrências de infrações penais de menor potencial ofensivo (...)” (BRASIL, PEC 07/2007).

Em relação à tramitação da matéria, consta que a mesma se encontra apensada à PEC 534/2002, já especificada acima.

Contudo, essa matéria apresenta um desdobramento importante no panorama da segurança pública brasileira, mesmo que a referida alteração de norma constitucional não tenha sido ainda aprovada. A edição da Lei 9.099/99, que trata dos juizados especiais cíveis e criminais, em seu artigo 69, cita: “A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima (...)”. (BRASIL, Lei 9.099/99)

Imediatamente, houve a discussão, quando a polícia militar passou a realizar, nos locais de atendimento de ocorrências de menor potencial ofensivo, a lavratura dos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO). No entendimento dos Policiais Civis, o termo “autoridade policial”, constante da Lei 9.099/99, refere-se apenas aos delegados.

Imbróglia esse, resolvido após decisões controversas em vários tribunais do país, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao analisar o Provimento nº 9 do Tribunal de Justiça de Tocantins, no sentido de rever decisão liminar que impedia os policiais militares de lavrarem TCO, impetrado pelo Sindicato dos delegados de polícia daquele estado.

Ao revisar o provimento, o Conselho Nacional de Justiça, observando o grave dano social, a possibilidade de subnotificação de ocorrências, caso as partes envolvidas não quisessem se deslocar, e os benefícios que a sociedade teria ao ter

seus anseios efetivamente atendidos, o CNJ optou por garantir aos Policiais Militares a competência para a lavratura dos Termos Circunstanciados de Ocorrência³.

Desta feita, a Proposição da Emenda Constitucional 07/2007, sob o amparo legal da Lei 9.099/99, que trata dos juizados especiais, cíveis e criminais, hoje se encontra efetivamente implantada, ou em implantação, em vários estados do país.

Voltando ao teor das Propostas de Emenda Constitucional que tratam do ciclo completo de polícia, a **PEC 423/2014**, de autoria do deputado Jorginho Mello, do Partido da República do estado de Santa Catarina, proposta em 06 de agosto de 2014, propõe, assim como no texto do deputado Celso Russomano, alterações significativas na estrutura da segurança pública nos estados. Contudo, ao tempo em que a proposta do deputado Celso Russomano busca construir um caminho para a unificação das polícias civis e militares no âmbito dos estados, o deputado Jorginho Mello acredita que a unificação de procedimentos na persecução penal promoveria resultados efetivos na segurança da sociedade. Na justificativa do projeto, o autor afirma que uma integração das polícias seria algo de difícil alcance e relata:

Aqueles que defendem o modelo atual, somente com a integração dos atuais órgãos, tem assistido o fracasso dessa política, pois demandam um extraordinário esforço requerido para promover razoavelmente essa integração, que dependeria de um conjunto de medidas nada fáceis: legislação única, estrutura similar, código disciplinar único, equiparação da hierarquia e salários, benefícios comuns, centros integrados de operação, centros únicos de atendimento médico e hospitalar, área única de responsabilidade operacional para unidades equivalentes e compartilhamento de instalações, academia única com extensas áreas comuns de treinamento, sistema semelhante de acesso aos quadros de chefia, sistema único de promoções, corregedoria única etc. Ou seja, a UNIFICAÇÃO DISFARÇADA DE INTEGRAÇÃO! (sic) (BRASIL, PEC 423/2014).

Mesmo com a proposição de alteração de alguns pontos da Constituição Federal, dois em especial, nessa propositura, merecem a atenção deste estudo. O primeiro deles é a alteração proposta no artigo 98 da Constituição Federal, que acrescenta o § 3º, “permitindo que a polícia possa fazer a conciliação dos danos civis nas infrações penais de menor potencial ofensivo” (BRASIL, PEC 423/2014). O que demonstra um grande avanço na atuação policial. O segundo é a alteração nas competências das polícias, no que se refere ao artigo 144. Nessa proposta, a polícia

³ Disponível em: <https://cncg.org.br/cnj-reafirma-competencia-da-policia-militar-para-confeccionar-tco/>. Acesso em: 07/02/2019

militar seria chamada de Força Pública, deixando de ser militar, e a este artigo seria acrescentado o §10, com o seguinte texto:

§ 10. Além das competências específicas, os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão a polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial na persecução penal, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo as atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público (BRASIL, PEC423/2014).

Ou seja, tanto a polícia civil como a força pública (polícia militar) teriam as atribuições de polícia ostensiva (fardada) e de polícia investigativa. E, quando se tratar de polícia investigativa, em crimes de ação penal pública, essa se daria sempre em coordenação com o Ministério Público.

Quanto à sua tramitação na Câmara Federal, a última ação legislativa foi de apensação de outras propostas, no dia 17 de abril de 2019. Entre elas, a PEC 127/2015, de autoria dos deputados Reginaldo Lopes, PT/MG, e Rosângela Gomes, PRB/RJ, apresentada no dia 09 de setembro de 2015, que possui de forma mais simplificada apenas a alteração do Art. 144 no §10, conforme descrito logo acima, e que também consta no rol de emendas analisada por esta pesquisa.

Assim ao tratar dessas propostas, é possível entender o outro lado. No instante da análise da PEC 37/2011, foi possível perceber o interesse das polícias civis e federais em proteger, de forma privativa, a titularidade do Inquérito Policial, e esbarrou na ação do Ministério Público, atuando como um agente de veto, para essa proposição. As polícias militares buscam avançar o rol das suas competências, atuando não somente na prevenção e ostensividade, mas também nas áreas investigativas e judiciária. Sob a teoria dos atores com poder de veto, é possível inferir duas possibilidades. Caso a polícia civil entenda que o ciclo completo irá garantir a essa instituição a possibilidade de atuar de forma mais ampla, sendo permitida a ela, inclusive, ações ostensivas com parte do efetivo atuando fardado, nesse caso, teríamos dois atores com interesses coincidentes, e com maior possibilidade de aprovação. Caso a Polícia Civil possa vislumbrar o ciclo completo de polícia como uma forma de mitigar as suas ações, nesse caso, ele atuaria como um *veto player* e seria razoável esperar-se que a votação fosse fracassada, conforme ficou provado nas demais análises realizadas nesta pesquisa, até então.

4.5 Os atores e seus vetos

Neste capítulo, foram apresentados os dados da pesquisa realizada. Após o levantamento das Propostas de Emenda Constitucional e depois da análise do conteúdo de cada uma, a fim de se entender e explicar o jogo institucional dos atores elencados nesta pesquisa, foi estabelecida uma graduação de valor cinco negativo, zero e cinco positivo para identificar se a proposta em questão era contrária, indiferente ou favorável aos interesses de cada ator.

Essa graduação gerou uma tabela que, por sua vez, gerou os gráficos de dispersão que identificam, no plano cartesiano, os interesses de cada ator. Por sua vez, essa representação permitiu identificar visualmente a possibilidade ou não de aprovação de cada emenda, conforme o jogo institucional representado pelos interesses de cada ator.

Preliminarmente, ocupou-se, essa análise, de verificar os interesses de cada ator, individualmente, o que de plano mostrou a proximidade de interesses contrários entre o Executivo federal (união) e os Estados, bem como, interesses contrários da Polícia Civil e da Polícia Militar. Contudo, essa conclusão, apesar de representar, categoricamente, que esses atores atuam como agentes de veto entre si, por si só, não explica como ocorre o jogo institucional. Além disso, talvez o dado mais importante desse item seja que fica claro o desinteresse do Executivo federal, em todas as análises, às Propostas de Emenda Constitucional, ou apresentavam status de indiferente ou interesses contrários a esse ator.

Porquanto, o segundo passo foi analisar a relação dos dois gráficos de dispersão, para identificar a relação entre os atores, de modo que se pudesse, verdadeiramente, indicar como os interesses de cada ator têm ou não interferido no resultados das votações ou tramitações das Propostas de Emenda Constitucional que versam sobre reformas na estrutura da segurança pública brasileira.

Destarte, além do que já se havia percebido, foi possível observar que mesmo que existam propostas que apontem em direções contrárias quanto aos interesses dos atores, foi possível extrair um subgrupo de propostas que são, ao mesmo tempo, favoráveis aos interesses das polícias militares e polícias civis dos Estados e Distrito Federal. Esse subgrupo, no jogo entre os atores, possuiria, em tese, uma maior possibilidade de aprovação, já que dois atores não estariam atuando como agentes de veto.

A partir disso, verificou-se que essas propostas representavam pontos de interesse favoráveis aos interesses dos estados. E constatou-se, novamente, o peso da união, do Executivo federal como agente de veto, posto que, dessas propostas, apenas uma tinha status indiferente aos estados, as demais apresentavam interesses contrários.

O próximo passo, então, foi identificar o conteúdo das propostas, para entender mais claramente os interesses de cada ator. Nesse momento, foi possível constatar o lastro sobre o conteúdo de cada proposta e como ela representa os interesses de cada ator. O Executivo federal atuou contrariamente nas propostas que tratavam de contingenciamento ou direcionamento do orçamento da União para a segurança pública, além desses, as polícias militares e civis dos Estados e Distrito Federal atuam como agentes de veto entre si, em todas as propostas que se propunham a alterar o *status quo* de cada entidade, seja para unificá-las, transformá-las ou descaracterizá-las.

(...) o ponto de partida de qualquer reforma estrutural e estruturante é o encabeçamento desta bandeira “por uma liderança civil tecnicamente treinada para enfrentar desafios e opositores”, ou seja, a reforma da polícia deve ser orientada pelo governo, dentro do quadro mais amplo de uma política de segurança cidadã (BEATO FILHO, RIBEIRO, 2016).

Por fim, ao final dessa análise, é possível inferir que quaisquer mudanças no *status quo* da segurança pública brasileira encontra barreira intransponível por conta da atuação dos atores União, Executivos Estaduais, Polícias Militares e Civis dos Estados e Distrito Federal. Respondida, assim, a pergunta de pesquisa feita no início deste trabalho.

5 ANÁLISE DAS PROPOSTAS CONFORME A ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS

Muito embora a análise dos dados coletados ter demonstrado que as hipóteses levantadas no início desta pesquisa confirmam o que a teoria dos atores com poder de veto assevera acerca do comportamento das instituições, nesse caso, as que atuam diretamente junto à segurança pública. Sentiu-se a necessidade de confirmar a presença ou não de outras variáveis que pudessem interferir ou não no posicionamento dos atores, no jogo institucional aqui estudado. Para isso, resolveu olhar-se para a orientação ideológica dos partidos a que pertenciam os autores das propostas e a orientação ideológica dos partidos dos presidentes da república no período em que as propostas foram apresentadas, afinal de contas, “os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 22).

Desta forma, este capítulo busca dirimir se a orientação ideológica ou a disciplina partidária infere casualmente na aprovação, não aprovação ou arquivamento das Propostas de Emenda Constitucional que propõem mudanças na estrutura da segurança pública brasileira.

Essa variável foi identificada quando, ainda em sede de pesquisa exploratória para delimitação do objeto desta dissertação, deparou-se, em meio a outros trabalhos, com o estudo feito por Santos, Gontijo e Amaral (2015), que se propõe (o estudo) a analisar os gastos estaduais com segurança pública, e se há relação entre a percepção ideológica do partido do governador eleito e o montante investido em segurança pública no âmbito estadual.

Os autores partem da premissa de que o sistema de segurança pública brasileiro precisa de uma ampla reforma administrativa e institucional e, segundo, eles: “análises sobre o setor da segurança a partir do ponto de vista das relações entre as instituições, atores e políticas públicas de segurança não tem sido abordadas de forma suficiente” (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015, p. 2).

A hipótese testada pelos autores, é de que governadores cujos partidos têm orientação ideológica de direita, teriam maiores gastos em segurança, por adotarem políticas de segurança mais voltadas ao controle social.

Neste capítulo, o texto de Santos traz um balizamento de extrema importância para a análise da variável testada neste momento da pesquisa. Ainda, segundo os autores:

Soares, 2005, afirma que o tema da segurança pública acabou sendo negligenciado, entre outros fatores, pela adoção de posturas ideológico-partidárias, à direita, impondo a convicção de que bastaria equipar melhor as polícias, tolerando a brutalidade e a corrupção, para manter o foco nos crimes das periferias circunscritos pelo cordão sanitário que protegia as elites; e, à esquerda, pela defesa de que, sendo as violências e criminalidades causadas por problemas socioeconômicos, não haveria sentido investir em políticas específicas. De acordo com (Sapori, 2007), uma variante dessa perspectiva "esquerdista" considerava que as únicas políticas públicas capazes de afetar o curso da criminalidade urbana e garantir proteção social seriam aquelas atinentes à provisão dos serviços de educação, saúde, habitação, saneamento e emprego. Havendo, dessa forma, uma sobreposição quase que completa das políticas sociais às políticas de segurança (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015, p. 5).

Em resumo, espera-se, segundo a literatura, que partidos de direita invistam em ações, políticas ou propostas legislativas que incentivem, reforcem, empoderem ações voltadas à repressão e à polícia reativa. E partidos com orientação ideológica ligadas à esquerda estariam mais propensos a matérias que promovam saúde, educação, agindo sempre no sentido de promover segurança, anteriores ao crime em si. Ainda sobre o texto de Santos, Gontijo e Amaral, tomou-se como referência a classificação ideológico-partidária adotada por esses pesquisadores:

Considerados como *partidos de direita*: Partido Democrático Social (PDS); Partido Progressista Renovador (PPR); Partido Parlamentarista Brasileiro (PPB); Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Reconstrução Nacional (PRN); Partido Liberal/Partido da República (PL/PR); Partido Trabalhista Reformador (PTR); Partido Progressista (PP); Partido Social Liberal (PSL) *Partidos de centro*: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). *Partidos de esquerda*: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015, p. 8).

Na análise deste capítulo, entendeu-se que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mesmo estando posicionados ideologicamente orientados como sendo de centro,

estariam mais ligados a propostas reativas e de repressão no que tange à segurança pública e ao controle social.

Por fim, este estudo encerra sua conclusão afirmando a inexistência de estudos que aprofundem a dinâmica partidária, em que não se poderia, no estudo em epígrafe, descartar a influência dos partidos, “especialmente os de direita” sobre as políticas de segurança pública (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015, p. 15).

Dito isso, seria impensável analisar a variável ideológica dos partidos dos proponentes, sem verificar a orientação ideológica dos partidos dos presidentes eleitos, que cumpriram mandato no período em que as Propostas de Emendas Constitucionais aqui estudadas foram apresentadas. Essa relação se mostra relevante no seio desta pesquisa, por conta da importância da União e do Executivo federal no jogo institucional, em relação às votações realizadas no Legislativo federal brasileiro, pois, “maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 23).

Por tudo isso, decidiu-se observar a variável ideológica dos partidos que propuseram as Propostas de Emenda Constitucional. Se os proponentes eram de partidos a favor ou contrários ao Executivo federal, a fim de traçar uma inferência causal acerca da relação entre os partidos e o Executivo federal. Como o Executivo federal possui papel preponderante nas votações, espera-se que as Propostas de Emenda Constitucional aqui analisadas sejam propostas contrárias ao partido que esteja no comando do Executivo federal, posto que não foram aprovadas ou foram sumariamente arquivadas

A segunda variável é a relação entre os partidos políticos, o comando do Executivo e o conteúdo das propostas. Conforme resta aqui demonstrado, o Executivo federal atua como ator de veto frente a propostas que busquem direcionar ou comprometer parte do orçamento da União com a segurança pública. Dito isso, há que se esperar que propostas que tratem desse tema tenham sido levantadas por partidos de oposição ao Executivo federal.

Ainda sobre o conteúdo, espera-se que partidos de orientação mais à esquerda proponham emendas que discorram no sentido de acabar ou extinguir o caráter militar das polícias e bombeiros dos Estados e do Distrito Federal.

Para que se pudesse observar o comportamento dessas variáveis, construiu-se uma nova tabela, em que foram colocadas as Propostas de Emenda Constitucional em ordem cronológica, acompanhadas por uma coluna na qual constam o presidente que comandava o Executivo federal, identificando o seu partido, o autor da proposta e seu partido, e qual a orientação ideológica, classificados em direita, centro e esquerda, ou diversos, quando a proposta houver sido apresentada por autores de partidos com orientação ideológica tanto de direita como de esquerda. Assim, têm-se a tabela abaixo apresentada:

Tabela 4 - Relação das PECs segundo o partido do autor e orientação ideológica

Ord.	Presidente	PEC nº/Ano	Autor	Orientação
1	Fernando Collor - PRN	60/1990	Maurício Nasser – PTB/PR	Esquerda
2	Fernando Collor - PRN	46/1991	Helio Bicudo – PT/SP	Esquerda
3	Itamar Franco - PMDB	281/1995	Eurípedes Miranda – PDT/RO	Esquerda
4	Fernando Henrique - PSDB	328/1996	Jorge Anders – PSDB/ES	Centro
5	Fernando Henrique - PSDB	454/1997	Antônio do Valle - PMDB/MG	Centro
6	Fernando Henrique - PSDB	512/1997	Adhemar de Barros Filho – PPB/SP atual PP	Direita
7	Fernando Henrique - PSDB	514/1997	Poder Executivo em 30/09/1997	Centro
8	Fernando Henrique - PSDB	551/1997	Augusto Viveiros – PFL/RN atual DEM	Direita
9	Fernando Henrique - PSDB	613/1998	Zulaiê Cobra – PSDB/SP	Centro
10	Fernando Henrique - PSDB	395/2001	Nelson Pellegrino – PT/BA	Esquerda
11	Fernando Henrique - PSDB	496/2002	Aloizio Mercadante – PT/SP	Esquerda
12	Fernando Henrique - PSDB	534/2002	Romeu Tuma - PFL/SP	Direita
13	Fernando Henrique - PSDB	585/2002	Crescêncio Pereira Jr. – PFL/CE	Direita

14	Fernando Henrique - PSDB	589/2002	Eni Voltolini – PPB/SC	Direita
15	Luis Inácio - PT	181/2003	Josias Quintal – PMDB/RJ	Centro
16	Luis Inácio - PT	589/2006	Ricardo Santos – PSDB/ES	Direita
17	Luis Inácio - PT	007/2017	Indio da Costa – PFL/RJ	Direita
18	Luis Inácio - PT	215/2007	Maurício Rands – PT/PE	Esquerda
19	Luis Inácio - PT	143/2007	Edmar Moreira – DEM/MG	Direita
20	Luis Inácio - PT	430/2009	Celso Russomanno - PP/SP	Direita
21	Luis Inácio - PT	432/2009	Marcelo Itagiba – PMDB/RJ; Celso Russomanno – PP/SP; Capitão Assunção – PSB/ES e outros	Diversos
22	Dilma Rousseff - PT	89/2011	Lourival Mendes – PtdoB/MA	Esquerda
23	Dilma Rousseff - PT	37/2011	Lourival Mendes – PtdoB/MA	Esquerda
24	Dilma Rousseff - PT	158/2012	Domingos Sávio – PSDB/MG	Centro
25	Dilma Rousseff - PT	423/2014	Jorginho Melo – PR/SC	Direita
26	Dilma Rousseff - PT	127/2015	Reginaldo Lopes – PT/MG; Rosângela Gomes – PRB/RJ	Diversos

5.1 Análise da relação entre a raiz ideológica do partido do chefe do executivo e do partido do autor proponente da reforma.

Dessa tabela, é possível extrair alguns dados que facilmente saltam aos olhos. Das 26 Propostas de Emenda Constitucional estudadas nesta pesquisa, têm-se seis propostas oriundas de partidos de orientação centro-direita, dez propostas oriundas de autores de partidos de orientação ideológica de direita, oito propostas feitas por autores que compõem partidos de esquerda e duas propostas com autores diversos, de partidos com orientação tanto à direita quanto à esquerda. Proporcionalmente, têm-se 61,53% das Propostas de Emenda Constitucional com sua origem em partidos de direita e centro-direita; e 30,76% das propostas oriundas em partidos de esquerda. Praticamente o dobro de propostas foi impetrado por partidos de orientação mais à direita, buscando reformas ou um rearranjo na estrutura das instituições que compõem a segurança pública nacional.

Em relação à distribuição dessas propostas no decorrer do tempo, os nos mandatos presidenciais e na orientação ideológica dos partidos a que esses presidentes estiveram vinculados no decorrer do seu mandato, verifica-se que: duas propostas foram impetradas durante o governo do presidente Fernando Collor de Melo – PRN (**direita**); uma durante o governo do presidente Itamar Franco – PMDB (**centro**); onze propostas durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – PSDB (**centro**); sete propostas durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva – PT (**esquerda**); e cinco propostas foram apresentadas durante o governo da presidente Dilma Rousseff – PT (**esquerda**).

Muito embora a maioria das propostas tenha sido apresentada durante o governo do presidente Fernando Henrique (42,30%), quando tomamos a orientação ideológica dos partidos no executivo federal, têm-se que 14 propostas foram apresentadas durante governos de orientação mais à direita (PRN – PMDB – PSDB) e 12 propostas foram apresentadas durante a gestão de partidos mais à esquerda (PT); em termos percentuais, há a tendência de equilíbrio, 53,84% em governos mais à direita e 46,15% durante a gestão de governos mais à esquerda.

Cabe agora, observar, quais das propostas surgiram de partidos aliados ou contrários ao governo federal. Assim sendo, verificou-se que durante os governos dos presidentes Fernando Collor de Melo e Itamar Franco, percebe-se que todas as propostas de reestruturação da segurança pública foram apresentadas por autores que pertenciam a partidos de oposição ao governo, o que de per se explicaria a não aprovação ou a não tramitação completa das propostas.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso é que se observa o dado mais curioso. Nessa nova análise, das 11 Propostas de Emenda Constitucional para a reforma da estrutura da segurança pública, nove propostas, ou seja, 81,81% dessas são de autores de orientação ideológica mais à direita, alinhadas com a orientação ideológica do partido do chefe do executivo até então. Sendo que dessas nove propostas, duas foram apresentadas por autores do mesmo partido do chefe do Executivo federal, o PSDB. Sob esse aspecto, era de se esperar que um alinhamento ideológico com o Executivo federal pudesse garantir uma maior possibilidade de aprovação das propostas.

Por outro lado, é possível se constatar que durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, de orientação mais à esquerda, em que foram apresentadas sete das vinte e seis Propostas de Emendas

estudadas nesta pesquisa, cinco têm origem em partidos de direita, apenas uma proposta surgiu de um autor, também filiado ao Partido dos Trabalhadores, e uma teve origem com autores diversos.

No governo da presidente Dilma Rousseff, observou-se um panorama mais equilibrado. Das cinco propostas apresentadas, duas têm suas raízes ligadas a partidos com orientação ideológica mais à direita, e duas ligadas a partidos com orientação ideológica de esquerda. A única restante também tem origem em diversos autores.

Parece precipitado, neste ponto, apontar uma relação de causalidade entre a raiz ideológica do partido do autor da proposta, da raiz ideológica do partido do chefe do Executivo federal, quando da apresentação da proposta. Portanto, antes de se “especular” sobre essa relação, optou-se por verificar, também, a relação entre o conteúdo das propostas, ou seja, o objeto que se pretende alterar e a orientação ideológica dos partidos dos autores das propostas.

5.2 Análise da relação entre a orientação ideológica do partido do autor proponente e o objeto (conteúdo) da reforma proposta

Conforme verificado no item anterior, além da relação entre os partidos dos chefes do Executivo federal brasileiro e a orientação ideológica dos partidos dos autores das propostas, houve a necessidade de se entender se há uma relação entre a orientação ideológica dos partidos dos autores proponentes e o conteúdo das propostas.

Essa relação tem importância para que se possa também entender o jogo institucional, conforme os interesses dos autores. Conforme visto no capítulo cinco desta pesquisa, percebeu-se que a União, ou o Executivo federal, até então, não demonstrou nenhum interesse pela aprovação de PECs que versassem sobre financiamento, ou contingenciamento do orçamento federal para a segurança pública, diferentemente do que ocorre com a saúde e a educação. Atuando, assim, como um ator de veto a essas propostas.

Quando observado, no item anterior, quais propostas que tinham origem em partidos ideologicamente alinhados com o Executivo federal não prosperaram, sentiu-se a necessidade de entender a razão pela qual permaneceu o *status quo* da

segurança inalterado, mesmo nessas circunstâncias que, em tese, seriam favoráveis à aprovação.

Desta forma, o exemplo das propostas que versam sobre financiamento da segurança pública pode explicar se a variável orientação ideológica partidária tem ou não inferência causal sobre o jogo institucional dos atores envolvidos nas propostas de reforma da estrutura da segurança pública brasileira.

Dito isso, a partir da análise dos conteúdos das propostas é possível verificar que: das 26 PECs, quase a metade dessas, 42,30%, versam sobre mudanças reais na estrutura das instituições policiais, seja para unificá-las, extingui-las, ou desmilitarizar aquelas que têm esse traço como característica principal. 19,23% das propostas buscam estabelecer critérios objetivos e concretos, seja para o financiamento, seja para o contingenciamento do orçamento da União, a fim de serem destinados diretamente à segurança pública. 15,38% propõem o ciclo completo de polícia, já estudado no capítulo anterior. As demais propostas possuem assuntos diversificados e não guardam similaridade entre si para que se estabeleça um padrão.

Isto posto, é hora de verificar, nesses três conjuntos de propostas, qual a orientação ideológica dos partidos dos autores proponentes, para que seja possível comparar esses dados com os do item anterior.

Em relação às propostas que versam sobre desmilitarização das polícias e bombeiros, unificação de instituições policiais dos Estados e Distrito Federal, ou subordinação de uma polícia estadual a outra, foi constatado que 54,54% dessas propostas foram apresentadas por deputados ligados a partidos de orientação ideológica mais à direita. Por outro lado, apenas 27,27% dessas propostas foram apresentadas por deputados com orientação ideológica mais à esquerda.

Seguindo esse raciocínio, verificou-se que em relação às propostas que versam sobre financiamento ou contingenciamento de recursos federais direcionados à segurança pública, 80% foram apresentadas por deputados ligados a partidos de direita, e apenas 20% surgiram de deputados ligados a um partido de esquerda.

Por fim, todas as Propostas de Emenda Constitucional que versam sobre o ciclo completo da atuação policial foram apresentadas por deputados ligados a partidos ideologicamente orientados à direita.

5.3 Da análise das variáveis executivo federal, partidos políticos e orientação ideológica

Por tudo isso, o teste da variável orientação ideológica dos partidos permitiu fornecer inferências relevantes ao conteúdo deste estudo. Para isso, cabe apresentar aqui que, dos estudos de Santos, Gontijo e Amaral (2015), foi possível inferir-se que a capacidade dos gastos dos estados com segurança pública está muito mais ligada à capacidade fiscal de investimentos de cada estado, do que por conta da ideologia ou legenda partidária do chefe do executivo estadual. E, por fim, esses autores concluem que não existe relação entre ideologia partidária e política de segurança pública.

Dito isso, nesta pesquisa, além de entender a relação ideológica partidária e política de segurança, esse teste teve por objetivo apontar se a ideologia partidária interfere no ator quando do jogo institucional, nesse caso, o Executivo federal.

Nesse ponto, ao se comparar a orientação ideológica dos partidos dos proponentes das Propostas de Emenda Constitucional, em relação ao partido do chefe do Executivo federal, percebeu-se que não há nenhuma relação, nenhuma ingerência da ideologia partidária sobre como o ator executivo federal se comporta frente às Propostas de Emenda Constitucional, fato mais evidente ainda durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ou seja, em termos de política de segurança pública, o Executivo federal trata esse tema como uma política de estado independente de ideologia partidária.

Outro dado que se mostra bastante claro é a quantidade de Propostas de Emenda Constitucional originadas em partidos de orientação mais à direita, exceto no governo Dilma Rousseff, em que houve equilíbrio. De um modo geral, esses partidos se mostraram evidentemente ativos em relação à proposição de mudanças na estrutura da segurança pública.

Por fim, o dado mais surpreendente se mostrou quando da relação entre conteúdo das propostas e ideologia partidária do proponente. Conforme a literatura, mostrado inclusive no texto de Santos, Gontijo e Amaral (2015), era de se esperar que partidos de orientação ideológica mais à direita tivessem mais interesses em propostas que fortalecessem o caráter reativo das instituições policiais. Ou seja, propostas que versam sobre financiamento do aparato policial nos Estados e Distrito Federal terem sido apresentadas, em sua maioria (80%), por partidos de orientação

mais à direita, ou as propostas que apresentam o ciclo completo de polícia, que fortalece as instituições, especialmente as militares, terem sido apresentadas em sua totalidade por partidos de orientação à direita ou centro direita, estão completamente alinhadas com o que se espera desses partidos.

Porém, causa surpresa constatar que a maioria das propostas (54,54%) que versa sobre mudanças, transformações ou descaracterizações das instituições policiais existentes, inclusive as militares, foram apresentadas por partidos de direita, onde seria de se esperar que tais propostas tivessem gestação em partidos ideologicamente orientados de esquerda.

Toda essa distorção, reforça o entendimento de que, de um modo geral, ideologia partidária não interfere diretamente nos atores. Do contrário, associações, grupos de pressão, etc. possuem muito mais peso na tramitação e no jogo institucional no tocante à segurança pública. Esse argumento encontra lastro no estudo de Santos, Gontijo e Amaral (2015), quando se observam as relações entre os partidos dos chefes do executivo no recorte temporal deste estudo; quando da apresentação de propostas que possuem diversos autores com orientações ideológicas diversas; e, finalmente, quando da comparação entre conteúdo das propostas e ideologia partidária do proponente.

Porquanto, a variável ideologia partidária não apresenta peso ou relevância no jogo institucional da segurança pública, tendo muito mais força a atuação dos atores nesse jogo, ocorrendo, em alguns momentos, de forma até suprapartidária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho trilhado desde a pergunta que motivou o processo de aprofundamento na matéria, a escolha da hipótese e definição da metodologia que serviria de base científica para os testes da hipótese, ao final, trouxe informações bastante relevantes ao entendimento da segurança pública brasileira.

Assim como no título desta pesquisa, o que se buscou foi traçar um panorama institucional da segurança pública brasileira. No segundo capítulo, foi possível verificar, de forma simples e objetiva, o avanço da criminalidade e da violência e, de um modo geral, como os governos federais têm abordado o tema, sem apresentar, até o presente momento, respostas verdadeiramente efetivas à sociedade. Através da implementação dos planos nacionais de segurança pública, da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o que se viu foram ações que não tiveram a capilaridade efetiva necessária para produzir efeitos nos cenários estaduais e municipais.

A exemplo da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, que desde a sua criação não havia identificado a fonte de recursos que iria prover o fundo. Conforme visto no capítulo quatro desta pesquisa, por várias vezes o tema foi proposto, debatido ou, muitas vezes, rechaçado, por contrariar os interesses do Executivo federal. Falha sanada apenas em 2018, por uma lei criada durante o governo do presidente Michel Temer.

Feito isso, o próximo passo foi entender por que estudar as instituições que estão diretamente relacionadas à segurança pública. Entender qual a importância de se escolher a abordagem institucional, e não políticas específicas de segurança. Compreender como são possíveis mudanças de comportamento na sociedade, através de mudanças institucionais ou na forma como elas interagem com a comunidade. E, ao final, compreender o que impede a segurança pública brasileira de avançar na promoção do seu mister, através da Teoria dos Atores com poder de veto.

A partir de então, verificou-se que a quantificação dos interesses de cada ator elencado (União, Executivos Estaduais, Polícias Militares e Cíveis dos Estados e Distrito Federal), feita a partir da análise dos conteúdos das propostas, apresentou-se como a melhor forma de se entender a relação entre esses atores no jogo institucional jogado na arena legislativa.

Através dessa análise, foi possível traçar um panorama sobre os principais temas, obstáculos e desafios que envolvem a segurança pública brasileira: financiamento dos estados e municípios; desmilitarização, unificação ou reestrutura das polícias militares e civis dos Estados e Distrito Federal; e ciclo completo de polícia. Em todos esses grandes temas foi constatado a confirmação da hipótese deste estudo, de que as mudanças necessárias não ocorrem porque os atores atuam como *veto players* – atores com poder de veto entre si.

Como nenhuma das propostas foi de interesse direto do Executivo Federal, não foi possível verificar que, se o mesmo tivesse uma proposta do seu interesse, ela seria aprovada, sem impedimento pelos outros atores, conforme afirmaram Figueiredo e Limongi (2001). Contudo, em algumas propostas, foi possível constatar que havia interesse dos três outros atores, exceto da União e, mesmo assim, essas propostas não prosperaram. O que, a nosso ver, denota o peso e a força desse ator diante dos demais.

De um modo geral, é fácil perceber que a Segurança Pública nunca esteve em uma lista de prioridades na agenda governamental federal, mesmo estando inserida em um clamor social. Conforme já dito, sempre a Segurança Pública possuiu status de Secretaria, subordinada ao Ministério da Justiça. Apenas em 2018, no governo Michel Temer, foi elevada à categoria de Ministério. Para, logo depois, no início do governo de Jair Bolsonaro, no início deste ano, retornar para a alçada de Secretaria, tal como era antes, subordinada ao Ministério da Justiça, sob a coordenação do ex-juiz Sérgio Moro. Essa mudança, a nosso ver, mesmo inserida em um contexto de reforma administrativa, proclamada como necessária e essencial, vai de encontro à principal plataforma da campanha política do candidato, agora presidente, Jair Bolsonaro, que apresentou como principal bandeira a Segurança Pública e a anticorrupção.

Após a análise institucional e o panorama institucional da segurança pública brasileira terem sido clarificados neste capítulo, como a arena escolhida foi a arena legislativa, verificou-se a necessidade de se entender como os partidos políticos e suas orientações ideológicas interagem com o Executivo federal (através dos seus presidentes e das orientações ideológicas dos partidos deles), e como esses atores “conversam” com os grandes temas que envolvem a segurança pública brasileira.

Constatou-se que a influência da orientação partidária e dos partidos políticos, pouco ou quase nada importa para a tramitação das matérias na arena legislativa.

Contudo, causou surpresa que a maioria das Propostas de Emenda Constitucional que versam sobre reestrutura da segurança pública e, de um modo especial, sobre desmilitarização ou extinção das polícias militares, tenha sido proposta por deputados ligados a partidos de orientação ideológica à direita ou centro-direita.

Por fim, acreditamos que este estudo tenha alcançado seu propósito, além do esperado, de início, em que se objetivava, apenas identificar o “gargalo ou o nó górdio” que impede o “Estado Brasileiro” de promover uma segurança pública efetiva. Pôde nos apresentar um retrato amplo e preciso de como esse tema tem sido tratado no Brasil ao longo dos anos, mais especificamente, pós Constituição de 1988.

Obviamente, muito ainda há que ser feito, porém, é possível verificar, através deste estudo, que nenhuma proposta, reforma ou política pode deixar de considerar a multiplicidade de atores e agentes, e a visão da segurança pública de forma sistêmica para que essas reformas aconteçam de fato e, principalmente, produzam efeitos reais diante da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Fórum brasileiro de segurança pública. 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf. Acesso em: 26/03/2018

BRASIL. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Fórum brasileiro de segurança pública. 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf. Acesso em: 26/03/2018

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. São Paulo: FGV, 2012.

BALLESTEROS, Paula K. Rodriguez. **Governança Democrática**: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9526>. Acesso em: 15/02/2018.

BALLESTEROS, Paula K. Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista brasileira de segurança pública**, v. 8, n. 1, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/353/173>. Acesso em: 15/02/2018

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo, Edições 70. 2016.

BEATO FILHO, Claudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**v.16, n .4, Porto Alegre, out./dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892016000400009&lang=pt. Acesso em: 16/02/2018

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2010.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures and institutional change. In: **Strategies for Social Inquiry**. Cambridge University Press. 2015. Pdf.

CERQUEIRA, Daniel. Custo do Bem-estar da Violência e Criminalidade no Brasil. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf. 17/07/2018

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UNB, 2009.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública**. Fundamentos Jurídicos para uma Abordagem Constitucional. 2014. São Paulo. Editora Atlas S.A.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes á prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n 21, jun. 2000.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. In: **Strategies for Social Inquiry**. Cambridge University Press. 2015. Pdf.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O nó da Reforma Tributária no Brasil (1995-2008). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 89, out. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v30n89/0102-6909-rbcsoc-30-89-0093.pdf>. Acesso em: 12/01/2019

LAFER, Celso. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder**. 3. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

LOTIN, Elisandro. Uma “guerra de todos contra todos”. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Fórum brasileiro de segurança pública. 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf. Acesso em: 26/03/2018

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para políticas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Rev. Adm. Pública**, v.49 n. 1, Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00003.pdf>. Acesso em: 04/04/2018

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: **Strategies for Social Inquiry**. Cambridge University Press. 2015. Pdf.

MOE, Terry M. Power and Political Institutional. In: SHAPIRO, Ian, SKOWRONECK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions: the art or the state**. New York: New York University Press, 2006.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da Humanidade..** Rio de Janeiro: Ed. Bertrand, 2013.

NORTH, Douglas C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PERES, Ursula Dias. Desafios do financiamento das políticas públicas de segurança. In: **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf. Acesso em: 26/03/2018

PIERSON, Paul. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONECK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions: the art or the state**. New York: New York University Press, 2006.

PINC, Tania Maria. **Treinamento Policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua**. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_n-qbil7TAhVGHJAKHfwTD5gQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.teses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F8%2F8131%2Ftde-04102011-085036%2Fpublico%2F2011_TaniaMariaPinc.pdf&usg=AFQjCNFQOvA_T8MqlsYRHrgO6BM9J9qnvQ&sig2=eb3JCLhbbgH8ZuohGPsg-Q&bvm=bv.151426398,d.Y2I. Acesso em: 12/06/2018

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. In: **Civitas**, v. 5, n. 1. Porto Alegre, jan./jun. 2005.

RODRIGUES, Marta M. Assunção. Políticas Públicas. **PUBLIFOLHA**, São Paulo, 2010.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio dos; FORNEHL, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista de Antropología Experimental**, n. 11, 2011. Texto 1: p. 1-10. Universidad de Jaén (España). Disponível em: <http://revista.ujaen.es/huesped/rae/articulos2011/01santosjr11.pdf>. Acesso em: 04/03/2019

SANTOS, Iris Gomes; GONTIJO, José Geraldo Leandro; AMARAL, F. L. Ernesto. **A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010)**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100105. 04/04/2018

SARTORI, Giovanni. Philosophy, Theory and Science of Politics. **Political Theory**, v.2, n. 2, may, 1974, pp. 133-162.

SILVA, Danielle Costa da. **A Análise de Conteúdo como método analítico no campo da política externa**. Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política. Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 2017.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. O Calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 48, 2005, p. 27-52.

SOUSA, Reginaldo Canuto de. **Introdução à Segurança Pública, reflexões sobre Polícia Sociedade e Cidadania**. 2. ed. Teresina: Edição do Autor, 2013.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Dispositivo militarizado da segurança pública: tendências recentes e problemas no Brasil**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100207&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04/04/2018

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WAISELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016**: Homicídios por arma de fogo no Brasil. Flacso Brasil. 2016. Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf. Acesso em: 03/03/2019