

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
POLÍTICA

MARCELO SIMÕES SERRAN DE PINHO

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DO  
CAMPO NO LEGISLATIVO FEDERAL**

Florianópolis  
Abril de 2014



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
POLÍTICA

MARCELO SIMÕES SERRAN DE PINHO

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: ANÁLISE DO  
CAMPO NO LEGISLATIVO FEDERAL**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política junto à Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Erni Seibel.

Florianópolis  
Abril de 2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Pinho, Marcelo Simões Serran de  
Políticas de segurança pública : análise do campo no  
legislativo federal / Marcelo Simões Serran de Pinho ;  
orientador, Profº. Dr. Erni Seibel - Florianópolis, SC,  
2014.

190 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa  
de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. políticas públicas. 3.  
segurança pública. 4. Pierre Bourdieu. I. Seibel, Profº.  
Dr. Erni . II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.





*Para os meus meninos, Teodoro e Benjamin,  
minha felicidade transbordante de cada dia,  
porque metade de mim é amor, e a outra metade...  
também.*





## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu orientador e amigo, Erni Seibel, pela dedicação, pelos debates e pela paciência com que conduziu o trabalho. Com certeza o sucesso deste empreendimento se deve a parceria sempre bem humorada e o esforço teórico consistente construído nestes mais de quatro anos.

Aos professores do PPGSP, em especial: Lígia Lüchmann, Ricardo Silva, Julian Borba e Yan Carreirão.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, afetivo e material, sem o qual não teria chegado até aqui.

À minha mãedrinha amada, Lígia Simões, pelo cuidado e carinho sempre presentes.

Aos meus irmãos: Joana Steiniger, Fred Steiniger, Suzana Simões, João Marcos Simões e Cecília Simões.

Ao meu irmão Pedro Simões, pelas orientações e conversas nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos do coração: Laís Tammela, Danielle Soares Lacerda, Eduardo Maia, Morgana Boiaski, Deizi Bordin, Marcelo Grizzo e Renato Magri.

Às crianças da minha vida, sobrinhos e afilhados.

À Susana Bastiani, sogra e parceira, pela disposição constante em ajudar.

Às sempre queridas e competentes Albertina e Fátima, pela atenção e dedicação às necessidades burocráticas do trabalho.

À todos os meus colegas do Colégio Cônsul Carlos Renaux que, desde 2007, acompanham minha trajetória.

Aos meus alunos, de ontem e de hoje, grandes responsáveis pelo amadurecimento profissional e intelectual.

À Barbara Moritz, em especial, pelo companheirismo, paciência, carinho e compreensão, sem os quais esta jornada não teria sido possível.



## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as políticas de segurança pública no Legislativo Federal, contribuindo para o aprimoramento dos estudos sobre segurança pública na área da Sociologia Política. Para atingir o objetivo proposto foi realizada uma pesquisa que contemplou quatro frentes analíticas acerca da atividade parlamentar: a análise dos proponentes, dos projetos, dos temas e seus objetivos, e das justificativas das políticas de segurança pública. Ao todo foram analisados 637 *projetos de lei e projetos de lei complementar* formulados entre os anos de 2007 a 2012.

A tese tem a intenção de demonstrar a validade e proficuidade da utilização da *teoria dos campos* de Pierre Bourdieu como ferramenta analítica para os estudos sobre as políticas de segurança pública, confrontando-a com as perspectivas tradicionais de análise de políticas públicas, principalmente aquelas orientadas pelos pressupostos do *neo-institucionalismo*.

Palavras-Chave: políticas públicas, segurança pública, Pierre Bourdieu.



## ABSTRACTS

This study aims to analyze the public security policies in the Federal Legislature, contributing to the improvement of studies on public safety of Political Sociology area. To achieve the proposed objective, the research addressed four analytical fronts about parliamentary activity: Analysis of proponents, bills, themes and goals, and justifications of public security policies. Altogether 637 bills formulated between the years 2007 to 2012 were analyzed.

The thesis intends to demonstrate the validity and usefulness of using the Pierre Bourdieu's *field theory* as an analytical tool for studies on public security policies, comparing it with the traditional perspectives of analysis of public policies, especially those targeted by assumptions of neo-institutionalism.

Keywords: policy studies, public security, Pierre Bourdieu.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação entre partido e profissão dos parlamentares.....	103
Tabela 2 – Relação entre partido e formação profissional dos parlamentares .....	104
Tabela 3 – Relação entre a formação profissional e o partido dos parlamentares .....	106
Tabela 4 – relação entre a profissão e o partido dos parlamentares. ...	107
Tabela 5 – Relação entre o partido e a profissão dos parlamentares. ...	108
Tabela 6 – Relação entre o partido e a escolaridade dos parlamentares. ....	109
Tabela 7 – Porcentagem de proposições de cada órgão político. ....	114
Tabela 8 – Distribuição da situação dos projetos em relação aos partidos.....	116
Tabela 9 – Relação do partido com a situação dos projetos de lei. ....	116
Tabela 10 – Relação entre o órgão proponente e os efeitos dos projetos. ....	136
Tabela 11 – Quadro sobre os temas dos projetos e suas definições. ...	138
Tabela 12 – Relação dos temas dos projetos aprovados.....	140
Tabela 13 – Relação entre o tema dos projetos e o órgão proponente. .	141
Tabela 14 – Relação entre o tema dos projetos e o nível de agregação. ....	142
Tabela 15 – Relação entre o tema e os efeitos dos projetos. ....	144
Tabela 16 – Quadro de distribuição dos objetivos dos projetos de lei.	145
Tabela 17 – Relação entre os objetivos dos projetos e o órgão proponente. ....	146
Tabela 18 – Relação entre o tema e os objetivos dos projetos. ....	148





## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quadro do perfil dos parlamentares que propuseram projetos de lei na área de segurança pública. ....	102
Gráfico 2 – Situação dos projetos políticos em relação a sua tramitação. ....	111
Gráfico 3- Ano da proposição dos projetos de lei em segurança pública ....	112
Gráfico 4 – Relação entre a situação do projeto de lei e o ano de sua proposição. ....	113
Gráfico 4 – Relação entre o órgão proponente e a situação do projeto. ....	115
Gráfico 5 – Nível de agregação dos projetos de lei. ....	118
Gráfico 6 – Quadro dos efeitos dos projetos de lei. ....	119
Gráfico 7 – Distribuição dos efeitos dos projetos de lei. ....	120
Gráfico 8 – Relação entre o nível de agregação e os efeitos dos projetos de lei. ....	122
Gráfico 9 – Relação entre o partido dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos ....	123
Gráfico 10 – Relação entre a escolaridade dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos ....	124
Gráfico 11 – Relação entre a formação dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos. ....	125
Gráfico 12 – Relação entre a profissão dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos. ....	126
Gráfico 13 – relação entre o partido dos parlamentares e os efeitos dos projetos. ....	127
Gráfico 14 – Relação entre a escolaridade dos parlamentares e os efeitos dos projetos. ....	129
Gráfico 15 – Relação entre a formação dos parlamentares e os efeitos dos projetos. ....	131
Gráfico 17 – relação entre o órgão proponente e o nível de agregação dos projetos. ....	135
Gráfico 18 – Esquema do campo de produção de políticas de segurança pública. ....	168



## **LISTAS DE SIGLAS**

PT - Partido dos Trabalhadores  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PSD - Partido Social Democrático  
PP - Partido Progressista  
PR - Partido da República  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
DEM - Democratas  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PSC - Partido Social Cristão  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PPS - Partido Popular Socialista  
PV - Partido Verde  
PRB - Partido Republicano Brasileiro  
PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil  
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade  
PMN - Partido da Mobilização Nacional  
PSL - Partido Social Liberal  
PHS - Partido Humanista da Solidariedade  
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PRP - Partido Republicano Progressista  
PTC - Partido Trabalhista Cristão



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>1 TEORIAS E CONCEITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	<b>29</b>
1.1 A TEORIA DOS CAMPOS SOCIAIS DE BOURDIEU.....	29
1.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
1.3 AS ABORDAGENS TRADICIONAIS E O NEO- INSTITUCIONALISMO.....	48
1.4 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO.....	57
1.5 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA.....	62
<b>2 O DEBATE SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>73</b>
2.1. O PERFIL DA INSEGURANÇA PÚBLICA.....	73
2.2. ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA .....	83
2.3 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	88
<b>3 A PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO LEGISLATIVO FEDERAL (2007-2012)</b> .....	<b>99</b>
3.1. O PERFIL DOS PROPONENTES DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	99
3.2. O PERFIL DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA	110
3.3. AS TEMÁTICAS E OS OBJETIVOS DOS PROJETOS APROVADOS.....	137
3.4. ANALISANDO AS JUSTIFICATIVAS DOS PROJETOS.....	149
<b>3.4.1. Tecnologia da informação e comunicação (tic)</b> .....	<b>149</b>
<b>3.4.2. Armas e drogas</b> .....	<b>152</b>
<b>3.4.3. Proteção de profissionais</b> .....	<b>154</b>
3.5. DOIS CASOS DE DESTAQUE: WILLIAM WOO E CAPITÃO ASSUMÇÃO.....	155
3.6. ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI PARA O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA (2007-2012).....	161
<b>4 POR UMA TEORIA DO CAMPO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL</b> .....	<b>169</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES</b> .....	<b>175</b>
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>179</b>

**7 ANEXOS..... 187**

## INTRODUÇÃO

O longo processo histórico de responsabilização do Estado pelo provimento dos serviços públicos de segurança foi acompanhando por mudanças no desenho institucional para a prevenção do crime via policiamento ostensivo, investigação, julgamento e punição, por vezes, concentrada nos mecanismos de aprisionamento. Nas sociedades contemporâneas, formou-se o consenso acerca do papel do Estado na manutenção da ordem pública a partir do desenvolvimento do sistema de justiça criminal.

Nas últimas décadas constatamos o crescimento, em intensidade e diversidade, das formas de deterioração da ordem pública, em especial daquela relacionada à criminalidade urbana<sup>1</sup>, já não mais restrita aos grandes centros de nosso país. No Brasil, o fenômeno foi acompanhado por uma “desilusão”: o de que o fortalecimento das instituições políticas após o processo de redemocratização poderia impulsionar uma “reversão natural” nos índices da criminalidade urbana (Zaluar, 2007). Os dados produzidos sobre as diversas manifestações da criminalidade nos mostram que a democracia e a violência fazem parte do contexto sociopolítico brasileiro, mesmo não sendo possível apontar uma relação causal entre os dois.

Além do fenômeno da criminalidade, o processo democrático também não foi capaz de diminuir os casos de graves violações aos Direitos humanos cometidas durante o Regime militar, fora e dentro do sistema prisional, como apontam os relatórios da Anistia Internacional, Pastoral Carcerária e Americas Watch (Rolim, 2006). No rol das múltiplas violências praticadas pelos agentes do Estado, encontram-se o uso abusivo da força, os linchamentos, as torturas e a ação de grupos de execução sumária.

No plano político, a autoridade do executivo federal fica limitada em relação à promoção de políticas públicas de manutenção da ordem, uma vez que as múltiplas instituições que compõem o sistema de justiça criminal gozam de certa autonomia administrativa e financeira, dificultando uma intervenção integrada e constituindo uma verdadeira colcha de retalhos nesta área. Dentro do conjunto de instituições que

---

<sup>1</sup> Apesar dos inúmeros problemas para a obtenção, a análise e a verificação das estatísticas criminais no Brasil, por exemplo, taxas de homicídio, a diversidade de estudos que buscam mapear o fenômeno da criminalidade urbana confirmam o forte crescimento, engrossado pela concordância acadêmica da existência de significativas “cifras negras”.

atuam de modo não sistêmico, as organizações policiais, prisionais e defensorias públicas estão sob a administração do executivo federal, estadual ou municipal. Por outro lado, os tribunais e a estrutura do judiciário, as promotorias e as instâncias legislativas guardam autonomia na elaboração de suas próprias diretrizes, conferindo um controle parcial ao governo executivo sobre as políticas do setor. Nota-se que, no plano institucional, o desenho do sistema de justiça criminal não favorece a aproximação entre as organizações numa perspectiva de ações sistêmicas, dependendo de outras dimensões institucionais e contextuais.

Se a ação integrada encontra obstáculos no desenho institucional, as políticas públicas de manutenção da ordem não gozam necessariamente de um alto grau de racionalidade em seu planejamento e execução. Se a racionalidade das políticas é uma expectativa social e acadêmica, os políticos podem não conceber seu papel sob esta perspectiva, valorizando ações de manutenção do poder e do *status quo*, a partir da formulação de políticas com baixo custo político. O caráter não-sistêmico, e não racional, do histórico institucional das políticas de segurança pública não elimina a possibilidade de se encarar a sua gestão como exercício de governança.

A governança é definida a partir da gestão de redes interorganizacionais auto-organizativas. Os serviços públicos passam a ser percebidos a partir da complexa rede organizacional e do gerenciamento das relações internas na rede, baseadas em interações continuadas entre seus membros. Estes resguardam certa autonomia, o que limita a autoridade do governo sobre o curso dos eventos. O executivo passa, então, a enfrentar desafios de coordenação interinstitucional e, como consequência, os resultados da ação administrativa se processam a partir do campo de disputas e negociações deste com a rede organizacional. A visão sistêmica se materializou no marco legal de formulação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) sem que isso tenha se revertido, na prática, em ações integradas.

Se, por um lado, temos um problema social complexo e dinâmico, por outro, percebemos o engessamento das instituições políticas no provimento de respostas eficazes para a reversão do quadro. O campo da segurança pública configura-se por ser refratário à produção do conhecimento científico pela ausência e, principalmente, “confinamento” dos dados no interior das instituições policiais e políticas do setor. Ainda assim, avanços notáveis foram observados quanto ao conhecimento social sobre o fenômeno criminoso. Apesar do



esforço de análise das Ciências sociais, persistem lacunas nos estudos sobre o tema, principalmente, no campo da Sociologia Política. Dentre estas lacunas destaco a necessidade do aprofundamento dos estudos sobre a dinâmica de produção de políticas de segurança pública.

A análise do contexto de proposição de políticas de segurança pública se tornaria mais profícua a partir da teoria dos campos de Pierre Bourdieu. Tal abordagem não diminuiria o potencial analítico das visões tradicionais, como o institucionalismo, mas teria o potencial de agregar elementos não contemplados pelos estudos convencionais. Desta forma, procura-se pensar as políticas de segurança enquanto espaço de lutas pelo poder de conservação ou transformação de sua estrutura, que se constrói a partir de uma lógica e hierarquia próprias, e torna-se dependente da estrutura de capital dos agentes e suas posições, definindo o estado da relação de forças internas ao campo. Para além disto, a teoria dos campos traria para o debate sobre as políticas de segurança pública a abordagem de sua gestão enquanto governança.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as políticas de segurança pública no Legislativo Federal, contribuindo para o aprimoramento dos estudos sobre segurança pública na área da Sociologia Política. O Legislativo Federal parece configurar uma espécie de núcleo do campo de políticas de segurança pública, mesmo ante a não integração das políticas em âmbito nacional. Ainda assim, a formação da agenda política nesta instituição aparece como elemento norteador e como perfil da política nacional nas demais esferas de poder. Para atingir o objetivo proposto foi realizada uma pesquisa que contemplou quatro frentes analíticas acerca da atividade parlamentar: a análise dos proponentes, dos projetos, dos temas e seus objetivos, e das justificativas das políticas de segurança pública. Ao todo foram analisados 637 *projetos de lei* e *projetos de lei complementar* formulados entre os anos de 2007 a 2012, que tiveram temáticas relativas à área da segurança pública como objetivo de intervenção.

A análise dos projetos políticos vai de encontro com o **objetivo geral** desta tese, a saber, demonstrar a validade e proficuidade da utilização da *teoria dos campos* de Pierre Bourdieu como ferramenta analítica para os estudos sobre as políticas de segurança pública, confrontando-a com as perspectivas tradicionais de análise de políticas públicas, principalmente aquelas orientadas pelos pressupostos do *neo-institucionalismo*.

Do objetivo proposto decorrem as seguintes hipóteses de trabalho:

Hipótese 1 – A produção de políticas de segurança pública no Brasil é dominada pela confrontação de agentes oriundos de três setores: profissionais de segurança pública (policiais), advogados e acadêmicos, em específico das ciências humanas.

Hipótese 2 - O predomínio dos três setores acaba por evidenciar dentro do legislativo brasileiro a luta entre os dois eixos paradigmáticos de políticas anti-sistêmicas que vêm marcando o debate sobre o setor: a lógica penal versus a lógica social.

Hipótese 3 – As políticas formuladas e, principalmente, aprovadas possuem nível de agregação *nacional*, com efeitos do projeto benéfico ou *misto* de caráter *majoritário* (tipologia de Wilson adaptada).

Hipótese 4 – O eixo temático prioritário dos projetos de políticas de segurança pública está relacionado ao Direito Penal, sofisticando os recursos de repressão e punição. Entre os objetivos, a comercialização de drogas e os homicídios, devem surgir como eixos prioritários, configurando uma “cruzada” do Estado Penal Brasileiro pela criminalização também do usuário, o que desvincula o tema das políticas de saúde pública.

Isto evidenciaria o domínio da lógica penal no campo da produção das políticas públicas no Brasil, refletindo os constrangimentos políticos e caracterizando-as como gerenciadoras de crises. Parte da explicação vai de encontro com a luta pela não “federalização” das questões relativas à segurança pública pelos seus altos custos políticos, a dependência da produção de políticas para o setor do ciclo eleitoral, a força das instituições policiais na demarcação do estilo de intervenção pública.

A análise das políticas de segurança pública sob o referencial bourdiano pode elucidar a composição de um perfil do campo das relações de força e das lutas em torno das proposições políticas que buscam apresentar soluções para os problemas de manutenção da ordem pública, em especial, o fenômeno da criminalidade no Brasil. Como consequência, podemos nos capacitar a observar, a partir da teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu, os mecanismos através dos quais crenças foram institucionalizadas em políticas, bem como os obstáculos e as facilidades que permeiam a formulação de políticas para o setor, em um modelo que mobiliza tanto a importância da agência, como os constrangimentos institucionais. O trabalho pode ainda indicar a emergência de novos arranjos institucionais que apontem para um processo de reforma do papel do Estado, e sua relação com a sociedade civil.

Com o objetivo de analisar a produção das políticas para o campo da segurança pública no legislativo federal, no período 2007 a 2012, este trabalho procurou abordar os processos históricos envolvendo as práticas políticas do campo; a confrontação entre a perspectiva tradicional de análise das políticas públicas e uma perspectiva Bourdiana; e a diferenciação de agentes e projetos políticos. Os capítulos foram divididos com a seguinte organização.

No primeiro capítulo são tratados os principais conceitos que, de modo implícito ou explícito, fundamentam esta pesquisa. Os conceitos de ordem pública e segurança pública, políticas públicas, democracia e instituições políticas, os estudos legislativos, bem como a teoria dos campos de Bourdieu são discutidos de modo a definir, em meio às diferentes abordagens, a maneira como serão compreendidos e utilizados neste trabalho. Convém destacar que outros conceitos importantes para esta pesquisa foram tratados de modo mais sintético ao longo do texto, porém os conceitos considerados fundamentais encontram-se no primeiro capítulo.

O segundo capítulo aborda o debate sobre a temática da segurança pública, focando o perfil da violência no Brasil e o tratamento acadêmico da agenda da segurança pública. Faço, nesta parte, um levantamento das principais teorias sobre a criminalidade no Brasil e dos recentes estudos na área da sociologia política. Trato, ainda, da história e das características principais do processo de formulação, e gestão, das políticas de segurança pública no Brasil, afim de compreender o desenvolvimento destas no período pós-redemocratização.

O terceiro capítulo apresenta uma análise dos dados referentes aos 637 *projetos de lei* e *projetos de lei complementar* formulados no período de janeiro de 2007 a dezembro de 2012. O capítulo está estruturado em cinco eixos: os proponentes; os projetos de lei; os temas e objetivos; as justificativas dos projetos de lei; e a análise do perfil, das políticas e dos discursos dos deputados William Woo e Capitão Assunção. Os dois deputados acima citados tiveram o maior número de projetos de lei aprovados. Os cinco eixos analisados em conjunto podem evidenciar o tratamento político dado à matéria e desvelar a relação de forças dentro do campo entre a lógica penal e a lógica social.

O quarto capítulo pretende apresentar uma alternativa teórico-metodológica para os estudos sobre as políticas de segurança pública no Brasil, tendo por referência a teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu. Tento mostrar não só as contribuições acadêmicas que a abordagem bourdiana oferece mas apontar uma agenda de pesquisas

capazes de iniciar uma nova tradição de estudos e análises para o campo.

## 1 TEORIAS E CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### 1.1 A TEORIA DOS CAMPOS SOCIAIS DE BOURDIEU

Em *Razões Práticas (1996)*, Bourdieu inicia sua exposição retomando o que acredita ser o “elementar e fundamental” de seu trabalho sociológico até então: uma filosofia da ciência relacional e uma filosofia da ação disposicional. Rejeitando o pensamento substancialista, construtor de “realidades substanciais”, sempre com a tendência a transformar diferenças de práticas e de preferências em “uma espécie de essência biológica ou cultural”, advoga a centralidade das relações objetivas, pensadas a partir da dinâmica entre os campos sociais (enquanto estruturas objetivas) e o habitus (enquanto estrutura incorporada).

O *real é relacional*. Ao inverter a afirmativa hegeliana, Bourdieu insere o objeto de pesquisa no contexto das relações das quais retira o “essencial de suas propriedades”, operando a ruptura com a tendência a pensar o mundo social de maneira substancialista que recorta os problemas a partir de grupos arbitrariamente delimitados. Na contramão, o pensar relacionalmente exige como ponto inicial de ruptura a gênese do processo social pelo qual grupos e categorias foram construídos.

O tratamento histórico da realidade empírica, entendida e construída como caso particular do possível, se apresenta como possibilidade de apreender a lógica do mundo social. A representação do mundo social enquanto espaço multidimensional (cada dimensão constituindo um campo) carrega consigo a idéia do ato de distinção e de diferenciação de posições coexistentes que se definem por sua “exterioridade mútua”. A teoria dos espaços sociais de Bourdieu rompe com algumas tendências da teoria marxista como a consideração da classe teórica como classe real, o reducionismo do campo social ao econômico, e o objetivismo que ignora as lutas simbólicas, fontes das representações acerca do mundo social (2001: 133).

Trata-se, portanto, em cada momento de cada sociedade, de um conjunto de posições sociais, vinculado por uma relação de homologia a um conjunto de atividades ou de bens, eles próprios relacionalmente definidos (1996:18).

O conceito de *campo* pode ser definido como um espaço social de relações objetivas que ao mesmo tempo se apresenta enquanto campo de forças e campo de lutas. Se por um lado sua estrutura (as regras do jogo)

se impõe aos agentes que nele adentram, por outro, o interior do campo se apresenta como espaço de lutas pelo poder de conservação ou transformação de sua estrutura. Além disso, enquanto microcosmos do espaço social, os campos se constroem a partir de uma lógica e hierarquia próprias.

Os campos são espaços estruturados onde os agentes se alocam em uma posição específica dentro da estrutura de posições ou postos que os compõem. As propriedades de cada posição dentro do campo dependem exatamente do ponto no espaço em que tal posto se situa em relação as demais posições no campo, guardando certa independência aos agentes que a ocupam. O que permite falar de uma teoria geral dos campos são as leis invariantes que perpassam todos. Por outro lado, os campos apresentam propriedades específicas que os distinguem. A partir das propriedades específicas de cada campo o pesquisador pode interpretar o funcionamento do campo para o qual dedica sua pesquisa.

Podemos elencar algumas propriedades invariantes dos campos:

- Todo o campo encerra uma luta entre dominantes e dominados.
- As relações internas são determinadas a partir da lógica da luta específica do campo.
- A estrutura do campo é definida em cada momento pelo estado de relação de forças entre agentes e/ou instituições, estado este que pode ser reconhecido pela distribuição do capital que, acumulado em lutas passadas, orienta as tomadas de posição futuras.
- Todos os agentes dentro de um campo possuem, por mais distante posicionalmente, interesses fundamentais em comum.
- Todo campo pressupõe que algo esteja em disputa e que existam pessoas interessadas em participar do jogo.
- Para se “jogar o jogo” específico de cada campo é preciso agentes dotados de *habitus* que os capacite a entrar no jogo, como o conhecimento das regras e premissas básicas.
- É pelo monopólio da violência legítima (ou autoridade sobre o campo) que se desenvolvem as lutas em cada campo, estando os agentes dispostos a conservar ou subverter a estrutura de distribuição do capital.

Ao tratar da revolução operada por Manet e os impressionistas no universo das artes, Bourdieu mostra a transformação do funcionamento

deste enquanto “aparelho hierarquizado controlado por um corpo” (2001:278) para a construção do mundo artístico enquanto campo, espaço de “concorrência pelo monopólio da legitimidade artística” (2001:278), definindo o processo de constituição do campo como uma “institucionalização da anomia” (2001:278).

Estabelece-se a definição do campo a partir da definição daquilo que está em jogo e dos interesses objetivos que cada agente, situado em posições distintas, tenta impor na luta. Os limites do campo são os limites dos efeitos do campo, que se conhece a partir da história do seu campo de produção. Detectar os agentes e instituições que compõem determinado campo resulta da percepção dos que produzem e/ou sofrem seus efeitos.

O ponto de equilíbrio das tensões no campo encontra-se na própria luta interna que reproduz as hierarquias a partir das ações dos agentes. Excetuando-se a possibilidade de exclusão do jogo, cabe aos agentes a luta pela ascensão no campo a partir do incremento do capital específico gerado em sua estrutura. Disto decorre que as possibilidades de ganho num determinado campo encontram-se atreladas ao envolvimento do agente nas lutas.

Significa isto que não haveria jogo sem a crença no jogo e sem as vontades, as intenções, as aspirações que dão vida aos agentes e que, sendo produzidas pelo jogo, dependem da sua posição no jogo e, mais exatamente, do seu poder sobre os títulos objetivados do capital específico (2001: 85).

A dominação no interior do campo não se exerce a partir de uma vontade única e central, mas a partir da contribuição consciente ou não dos múltiplos agentes incluindo-se aqueles que sofrem os efeitos da dominação. A contribuição dos agentes “dominados” se verifica na relação entre as atitudes, que se orientam pelas condições sociais de produção, e as expectativas ligadas à especificidade de sua posição no campo, o que, em muitos casos, acaba por descaracterizar tal submissão como produto dos efeitos de uma determinada imposição imperativa.

A subordinação do conjunto de práticas a uma mesma intenção objetiva, espécie de orquestração sem maestro, só se realiza mediante a concordância que se instaura, como por fora e para além dos agentes, entre o que estes são e o que fazem, entre a sua vocação subjetiva (aquilo

para que se sentem feitos) e sua missão objetiva (aquilo que deles se espera), entre o que a história fez deles e o que ela lhes pede pra fazer, concordância essa que pode exprimir-se no sentimento de estar bem “no seu lugar”, de fazer o que se tem que fazer, e de o fazer com gosto...

O conceito de *habitus* em Bourdieu surge como reação ao reducionismo do agente, limitado ao papel de suporte da estrutura, conferido pela filosofia da ação própria do estruturalismo de Levi-strauss e Althusser. A reação ao paradigma estruturalista não levou a noção de *habitus* para o campo da filosofia do sujeito, sintetizada à época pela força dos individualistas metodológicos. Ao discorrer sobre a gênese do conceito de *habitus*, Bourdieu aponta que “desejava por em evidência as capacidades criadoras, ativas, inventivas do *habitus* e do agente (que a palavra hábito não diz)” (2001:61). Em seus próprios termos, o *habitus* indica uma “disposição incorporada”.

Em *O Senso Prático*, Bourdieu define o *habitus* como

“sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcança-los, objetivamente “reguladas” e “regulares” sem em nada ser o produto da obediência a algumas regras e, sendo tudo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro” (pg. 87).

O *habitus* produz a atualização da história, sendo ele próprio aquisição histórica. O estado objetivado da história, a história instituída pelo acumulo ao longo do tempo nas coisas, depende de agentes predispostos pelo estado incorporado da história - a história atuante, aquela tornada *habitus* - para se transformar em ação histórica. Mais do que isso, os agentes envolvidos precisam ser interessados e possuir a aptidão necessária, fruto de investimentos passados, para operar tal transformação.

O escrito só escapa ao estado de letra morta pelo ato de leitura o qual supõe uma atitude e uma



aptidão para ler e para decifrar o sentido nele inscrito. (2001: 83).

O encontro da história objetivada com a história incorporada, da instituição com o *habitus*, do uniforme com o agente que se responsabiliza pelo personagem social sem ser um ator, confere a aparência de cerimônia às ações que se revelam na coincidência da vocação (o “para que fui feito”) com a missão (aquilo que esperam de mim), reforçando a identidade com a função para a qual foi o agente foi “destinado”. O ajustamento das atitudes às posições no interior de cada campo, da identificação do agente com o posto, precisa levar em conta as condições sociais de produção dos agentes e as condições institucionais do exercício da função. O *hábitus*

“corresponde a uma matriz, determinada pela posição social do indivíduo que lhe permite pensar, ver e agir nas mais variadas situações. O *habitus* traduz, dessa forma, estilos de vida, julgamentos políticos, morais, estéticos. Ele é também um meio de ação que permite criar ou desenvolver estratégias individuais ou coletivas” (Vasconcellos, 2002, 79).

Ao se ajustar as exigências do campo, e como precondição de entrada no campo, o *habitus* acaba por operar como tradutor do próprio funcionamento do campo. As estratégias adotadas pelos agentes não são conseqüências do cálculo consciente em busca da maximização dos benefícios particulares, mas sim resultados da ação inconsciente que a relação entre o *habitus* e o campo disponibiliza.

Las estrategias de las cuales hablo son acciones que están objetivamente orientadas hacia fines que pueden no ser los que se persiguen subjetivamente... El *hábitus*: como sistema de disposiciones adquiridas por medio del aprendizaje implícito o explícito que funciona como un sistema de esquemas generadores, genera estrategias que pueden estar objetivamente conformes con los intereses objetivos de sus autores sin haber sido concebidas expresamente con este fin.” (Bourdieu, 1990a: 141).

No caso dos campos burocráticos, sua especificidade (a autonomia das posições institucionalizadas) advém da capacidade de

embutir no agente, através de mecanismos de vocação-cooptação, a operacionalidade de todas as práticas que definem o posto, o que pode explicar a sua tendência à instituição totalitária que em suas formas extremas, como quartéis e campos de concentração, “exigem a identificação completa e mecânica do funcionário com a função” (2001: 94). O enrijecimento do campo, fruto da diminuição da luta e da resistência à dominação, favorece o controle exercido sobre os agentes pelas instituições, que passam a consagrá-los na proporção em que se entregam à ela, sendo esta doação facilitada pelo desprovemento de capital em seu exterior e de liberdade em relação à instituição.

As instituições sociais e seus efeitos encerram a lógica do campo de forças onde os interesses dos ocupantes, em associação com a variedade de *habitus*, produzem as “vontades” que conferem a *razão de ser* da instituição que permanece influenciada pela luta sobre sua definição e redefinição.

Agentes e grupos sociais encontram-se diferenciados e distribuídos posicionalmente nas diferentes dimensões (campos) do espaço social a partir do conjunto de propriedades atuantes (espécies de capital). Na própria definição de Bourdieu, o capital

“representa um poder sobre o campo (num dado momento) e, mais precisamente, sobre o produto acumulado do trabalho passado (em particular sobre o conjunto dos instrumentos de produção), logo sobre os mecanismos que contribuem para assegurar a produção de uma categoria de bens e, deste modo, sobre um conjunto de rendimentos e ganhos” (2001: 134).

A posição de cada agente nos diferentes campos determina, deste modo, sua posição no espaço social. O capital, seja ele objetivado (propriedades materiais) ou incorporado (p. ex. a cultura), define o estado de relações de força dentro do campo. Ao conferir força ou poder aos agentes e grupos dentro do campo, a estrutura das diferentes espécies de capital torna-se central para a possibilidade de ganhos. A distribuição dos agentes no espaço social passa a depender da posição ocupada nos diferentes campos e do poder conferido pelas espécies de capital (econômico, cultural, social, simbólico, etc.).

A partir do conhecimento do espaço social definido pela posição relativa dos agentes, torna-se possível identificar classes, recorte dos agentes que ocupam posições semelhantes, e que, não sendo grupos mobilizados para a luta, apresentam-se como classes prováveis, ou seja,

quando “colocados em condições semelhantes e sujeitos a condicionamentos semelhantes, têm, com toda a probabilidade, atitudes e interesses semelhantes, logo, práticas e tomadas de posição semelhantes” (2001: 136).

A descrição do campo, análise da distribuição e distinção dos agentes em seu interior, como coordenadas que definem as posições relativas dos agentes, baseia-se nos valores de duas variáveis: volume global do capital e composição do capital.

O modelo analítico de Bourdieu vincula relacionalmente as posições sociais às disposições e às tomadas de posição. As disposições referem-se ao *habitus*, enquanto as tomadas de posição circunscrevem as escolhas dos agentes mediante práticas diferenciadas. As estruturas do pensamento dos agentes é marcada pela variedade e multiplicidade de bens, inclusive simbólicos, que constituem o *habitus*, determinante na configuração de trajetórias e da própria reprodução social. Esta reprodução

não pode se realizar sem a ação sutil dos agentes e das instituições, preservando as funções sociais pela violência simbólica exercida sobre os indivíduos e com a adesão deles (Vasconcellos, 2002: 81).

Bourdieu ainda mobiliza dois conceitos importantes na compreensão da inter-relação entre campo e *habitus*: *Illusio* e estratégia. *Illusio* assume a concepção de motivação ou interesse que o agente possui dentro do campo e que constrói-se como derivação do *habitus*, orientando o investimento de tempo, dinheiro, trabalho, etc. O campo enquanto produto histórico só tem sua existência possível dado o interesse dos agentes nos produtos do campo, tornando-se matriz de seu funcionamento (Bourdieu, 1990b).

Assim, mediante o conceito de *illusio* ele ressalta a dimensão de investimento do ator em um determinado campo, seu "interesse" em participar dos lances que aí ocorrem, sua profunda imersa consciente ou inconsciente nas lutas e disputas. Esse conceito, que expressa a relação de cumplicidade ontológica entre as estruturas mentais e as estruturas objetivas de um espaço social delimitado, produto do funcionamento de um campo particular e condição fundamental para sua (re)atualização, encontra-se em frontal oposição à *ataraxia* (Martins, 2002: 178/9).

O conceito de estratégia indica a existência, no interior do campo, de ações inconscientes (por que percebida pelos agentes como natural e evidentes) orientadas pela conformação entre o *habitus* e determinada situação histórica e social. As estratégias dos agentes no campo podem ser mais conservadoras ou subversivas de acordo com a posição do próprio agente na estrutura de dominação, estado determinado de relação de forças definido pela estrutura de disposição do capital.

El habitus... genera estrategias que pueden estar objetivamente conformes con los intereses objetivos de sus autores sin haber sido concebidas expresamente con este fin. (Bourdieu, 1990a: 141).

O estudo do *campo político*, definido por Bourdieu enquanto “campo de forças e como campo de lutas que tem em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura” (Bourdieu, 2001: 163), auxilia a análise da luta política pelo poder de representação. Marcado por uma distribuição desigual dos instrumentos de produção, o campo político sofre a pressão das necessidades externas a partir da relação entre mandantes, mandatários e suas organizações.

A partir da luta política, ou seja, no interior do campo político, são gerados os produtos propriamente políticos a partir da concorrência entre os seus agentes. Tais produtos (problemas, programas, discursos, etc) são ofertados aos agentes exteriores do campo (cidadão comum, agentes politicamente passivos, “consumidores”) para que efetuem suas escolhas. Bourdieu ressalta a importância da relação do campo político com o espaço social ao relacionar a análise da luta política com as determinantes econômicas e sociais da divisão do trabalho político como único instrumento capaz de evitar a naturalização dos mecanismos que produzem a diferenciação entre os agentes. A estrutura da distribuição dos diferentes tipos de capital dentro do campo deve ser alocada dentro de uma perspectiva histórica.

O campo político se diferencia dos demais campos e do espaço social através da censura do que é pensável politicamente, efeito da limitação dos discursos possíveis nas problemáticas do campo. Adentrar o campo político significa estar imbuído do *habitus* do político, relação de saberes específicos e processos de iniciação que inculcam uma linguagem específica, bem como “o domínio prático da lógica imanente do campo político e a impor uma submissão de fato aos valores, às hierarquias e às censuras inerentes a este campo” (169).

Daí surgem consequências para análise das práticas políticas. Ao buscar compreender programas, discursos e intervenções torna-se central conhecer tanto as “tomadas de posição propostas em concorrência no interior do campo como conhecer as pressões dos laicos de quem os responsáveis por tais tomadas de posição são os mandatários declarados (a base): uma tomada de posição... é um ato que só ganha sentido relacionalmente, na diferença e pela diferença, do *desvio distintivo*”.

O campo político deve ser analisado a partir deste jogo de distinções, enquanto luta dos profissionais pela mudança ou manutenção da estrutura na luta interna pelo poder de *di-visão*, da capacidade de imposição de uma visão específica do mundo social. É no campo político que se processa a luta pelo poder simbólico de “fazer ver e fazer crer”, luta que confere poder sobre a administração pública, dito de outra forma uma luta “pelo monopólio do uso legítimo dos recursos políticos objetivados, direito, exército, polícia, finanças públicas, etc.)” (Bourdieu, 2001: 174).

Apreender os espaços sociais a partir da análise relacional significa mapear a distribuição das propriedades entre indivíduos. Aí reside uma dificuldade do pensar relacional: a restrição da informação aos indivíduos contribui para o retorno ao procedimento e a lógica substancialista das unidades pré-construídas. Na tentativa de evitar tal aprisionamento, Bourdieu sugere um recurso que faz com que as unidades sociais e suas propriedades sejam obrigatoriamente pensadas relacionalmente: o quadro dos caracteres pertinentes de um conjunto de agentes ou instituições. (2001:29)

Inscreve-se cada uma das instituições em uma linha e abre-se uma coluna sempre que se descobre uma propriedade necessária para caracterizar uma delas, o que obriga a pôr a interrogação sobre a presença ou a ausência dessa propriedade em todas... depois, fazem-se desaparecer as repetições e reúnem-se as colunas que registram características estrutural ou funcionalmente equivalentes, de maneira a reter todas as características – e somente essas - que permitem discriminar de modo mais ou menos rigoroso as diferentes instituições, as quais são, por isso mesmo, pertinentes (2001:29).

A estratégia de pesquisa deve ser orientada pelo recorte do campo. Definir seus limites torna-se tarefa essencial para o

planejamento e a economia do trabalho científico. O dilema metodológico que tal definição traz é resolvido por Bourdieu com uma assertiva teórica na qual “o limite de um campo é o limite de seus efeitos ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre seus efeitos ou que nele os produz” (2001:31).

Ainda sobre a estratégia de pesquisa resulta o debate permanente sobre o enfoque intensivo de um fragmento limitado ou extensivo sobre o conjunto de elementos pertinentes do objeto. Ao introduzir a noção de campo para o estudo dos espaços sociais sob uma perspectiva relacional, Bourdieu defende

o proveito científico que se retira de se conhecer o espaço em cujo interior se isolou o objeto estudado e que se deve tentar apreender, mesmo grosseiramente, ou ainda, à falta de melhor, com dados de segunda mão, consiste em que, sabendo-se como é a realidade de que se *abstraiu* um fragmento e o que dela se faz, se podem pelo menos desenhar as grandes linhas de força do espaço cuja pressão se exerce sobre o ponto considerado (2001:31).

O empreendimento sociológico deve procurar construir um modelo a partir do caso empírico, colocando à prova o sistema coerente de relações construído. O caso empírico, tratado como caso particular do possível, ao ser questionado sistematicamente, fornecerá ao pesquisador as propriedades (leis) invariantes do campo. O recurso às homologias estruturais entre campos diferentes ou na variação temporal do mesmo campo, base do raciocínio analógico expresso pelo método comparativo, favorece a generalização a partir do caso particular.

A análise das interações, que pode ter por base, por exemplo, a análise dos discursos dos agentes envolvidos na interação e, por fim, a interpretação do processo interativo, corre o risco de cair no círculo interminável de interpretações que a diversidade dos hermeneutas em concorrência conferem à situação. As “permutas comunicacionais” (interações) observadas são manifestações do espaço de relações objetivas (campo) e podem ser apreendidas a partir do esforço de construção do próprio campo. Ao definir o espaço de interação utilizando como exemplo uma sessão eleitoral televisionada, Bourdieu delinea suas características gerais:

De facto, a cena que se representa no palco, as estratégias que os agentes empregam para levarem a melhor na luta simbólica pelo monopólio da imposição do veredicto, pela capacidade reconhecida de dizer a verdade a respeito do que está em jogo no debate, são a expressão das relações de força objetivas entre os agentes envolvidos e, mais precisamente, entre os campos diferentes em que eles estão implicados – e em que ocupam posições mais ou menos elevadas. Dito por outras palavras, a interação é a resultante visível e puramente fenomênica da interseção dos campos hierarquizados (Bourdieu, 2001:54).

O *espaço de interação*, onde as permutas comunicacionais são reflexo da composição social previamente determinada, é um espaço pré-construído. Desta primeira assertiva decorre a necessidade de descobrir as “leis de formação do grupo de locutores” que operam a inclusão/exclusão de agentes e a permissão/negação do conteúdo comunicacional no interior do espaço de interação. Além disto, ele apresenta-se como interseção dos diversos campos. Isto porque os agentes carregam para o espaço de interação a resultante, em termos de força, de sua pertença e posição nos campos objetivamente hierarquizados. As distinções determinantes da força dos agentes na interação acabam por criar uma escala progressiva em termos de empenho e dependência estrutural e estatutária.

Desta forma, a possibilidade de maior ou menor sucesso na luta simbólica pelo monopólio do veredicto está associada a posição ocupada pelo agente no sistema de relações invisíveis entre os campos, surgindo no processo interativo fenomenicamente como estratégia retórica. As relações objetivas entre as posições ocupadas pelos agentes determinam a forma a partir da qual as interações se processam. No caso do debate eleitoral,

estas relações objetivas determinam no essencial quem pode cortar a palavra, interrogar, responder fora do que foi perguntado, devolver questões, falar longamente sem ser interrompido ou passar por cima das interrupções, etc. (2001: 57).

Proceder um teoria geral da economia dos campos permite, além de ultrapassar o reducionismo econômico do interesse material e da maximização do lucro, identificar em cada campo a especificidade dos conceitos mais gerais como capital, investimento e ganho.

## 1.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito e a ideia de análise de políticas públicas (*policy analysis*) na ciência política sintetiza o debate entre público e privado. A priori, não se pode definir alguma área específica da vida social em termos de público e privado. É somente na construção histórica de uma percepção coletiva sobre aquilo que remete ao indivíduo ou a coletividade que se definem as arenas do público e do privado. A partir da aceitação pela comunidade política de uma esfera comum, o Estado emerge como ator responsável pela sua dinâmica.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006: 26).

A coletivização dos bens fomenta o desenvolvimento de políticas públicas e, portanto, cria-se a “expectativa social de que cabe aos governos resolver ‘problemas’ utilizando-se do aparato administrativo-burocrático” (Sapori, 2007: 69).

No debate acadêmico brasileiro, figura a dependência da análise de políticas públicas ao que se convencionou chamar de *ciclo das políticas públicas*. Embuído de uma racionalidade gerencial, o ciclo das políticas públicas divide a análise em fases progressivas de ação dos responsáveis pelas decisões e pela execução de políticas (*policy-makers*). Apesar das divergências sobre as etapas deste ciclo, em geral pensa-se a “vida” de uma política pública a partir das fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Consolidado a partir da década de 50, os estudos sobre políticas públicas direcionam seus esforços para o diagnóstico (compreensão) e tratamento (solução) de problemas públicos. O conceito de política pública não emerge do termo *politics* (atividade ligada aos recursos para o exercício do poder), mas sim do termo *policy* (referências e bases para a intervenção e a tomada de decisões). Estas decisões, escolhas e ações são públicas pela especificidade do problema que pretendem solucionar.



As políticas públicas (public policy) “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico das decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (Secchi, 2010: 1).

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (Souza, 2006:22).

A *policy analysis* foi se desenvolvendo a partir da diferenciação entre três conceitos diferenciadores da atividade política: *polity*, *politics* e *policy*. A dimensão institucional (*polity*) desloca os estudos para a área da estrutura e seus condicionantes para a política; procedimentos e padrões de interação, formais ou informais, regularizados e reconhecidos pelos agentes sociais que manifestam nos processos políticos de negociação as relações de poder (Frey, 2000). A *politics* refere-se a dimensão processual, o jogo político marcado pela imposição de objetivos e projetos. *Politics* é “a atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder” (Bobbio apud Secchi, 2010: 1). A dimensão material da política é contemplada pelo conceito de *Policy*, que trata dos conteúdos (concretos e simbólicos) dos programas e das decisões políticas.

Cabe ressaltar que os três conceitos encontram-se inter-relacionados na prática e, por isso, o rigor na definição de variáveis dependentes e independentes deve resguardar o cuidado necessário para o estudo de cada caso específico. Cada campo específico de políticas setoriais pode apresentar a sua própria dinâmica de inter-relação entre as três dimensões, tornando no mínimo perigoso uma derivação automática da teoria para as hipóteses de pesquisa. Estas últimas, aparecem mais efetivas e sólidas, no caso da *policy analysis*, na combinação entre a teoria e os casos empíricos previamente estudados. Este trabalho focará, portanto, nos aspectos da *policy*, ou seja, da análise das políticas de segurança pública a partir de sua dimensão material, mas tangenciará, também, as duas outras dimensões.

As redes de políticas públicas (*policy networks*) delimitam os atores e grupos que se inter-relacionam enquanto protagonistas do estabelecimento das políticas. Mais utilizado por uma vertente multicêntrica, que retira dos atores estatais o monopólio da produção de políticas públicas, as *policy networks* são marcadas “pela estrutura

horizontal das competências, uma densidade comunicativa bastante alta e inter-relacionado com isso, um controle mútuo intenso” (Frey, 2000: 221). As redes regulares de atores desenvolvem uma confiança mútua que orienta a consolidação de valores comuns e costumam ter filtros menos rígidos de acesso à rede do que os grupos corporativistas tradicionais. Apesar disto, algumas redes podem se caracterizar pela exclusão de boa parte dos atores, fechando suas barreiras de acesso e intensificando as relações dos poucos envolvidos.

Além das *policy networks* podem surgir *Issue Networks*, estruturas menores de cadeias de inter-relações entre atores e grupos que se empenham em controlar a produção de políticas que não se direcionam a uma área ou setor amplo, mas sim a projetos específicos dentro de um campo de políticas. Os recursos financeiros em disputa podem dissolver antagonismos e originar um esforço mútuo e conjunto (relações de cumplicidade) dentro do setor de políticas, com o intuito de angariar tais fundos. Algo parecido pode ocorrer quando *policy networks* dominantes e rivais do campo passam a sofrer ameaça de outras redes emergentes. Criam-se, por vezes, laços internos de proteção e solidariedade.

A *Policy Arena* fundamenta-se na teorização de Löwi de que “*policy determines politics*”, ou seja, que o conteúdo das políticas públicas podem estruturar a formatação dos conflitos, barganhas e negociações, bem como a organização dos grupos de pressão. Löwi inverteu, desta forma, a concepção da ciência política tradicional de que a *policy* seria “resultado das dinâmicas de enfrentamento, disputas de poder e resolução de interesses (*politics*)” (Secchi, 2010: 15). As expectativas e reações (futuras) dos *policy takers* (pessoas afetadas pelas políticas públicas) importam para a tomada de decisão e para a definição do tipo de encaminhamento e desenvolvimento de uma política.

O caso das políticas de segurança pública parece não se encaixar na abordagem das políticas enquanto *policy network*, o que é diferente da noção de rede numa perspectiva de *governança*, como se verá mais adiante. Da mesma forma, também não se circunscreve na *issue policy*. Isto porque as a gestão da segurança pública não remete a uma cadeia de relações horizontalizadas, não se configura numa perspectiva multicêntrica dos atores, é permeada por um alto controle das políticas pelo executivo e os filtros de entrada são rígido. A abordagem da segurança pública enquanto *policy arena* parece mais promissora e, se por um lado apresenta lacunas analíticas, por outro abre a perspectiva de se pensar a gestão destas políticas a partir da noção de *campo*. O

conteúdo das políticas determina a configuração de uma estrutura específica de negociações e lutas.

Partindo do pressuposto de que o tipo de política pública pode determinar a dinâmica política, foram criadas tipologias de análise dos conteúdos das políticas públicas. Tais tipologias servem como esquemas analíticos de diminuição da multiplicidade de descrições, agrupando determinadas políticas em categorias comuns. A tipologia de políticas públicas desenvolvida por Löwi está ancorada no impacto dos resultados esperados, criando as seguintes categorias: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

As políticas **regulatórias** são aquelas que estão ligadas a padronização de serviços e produtos, bem como uniformização de comportamentos tanto nas esferas pública e privada. As políticas **distributivas** são aquelas que ao gerar custos para a maioria da população, acaba por beneficiar uma minoria. As políticas **redistributivas** são marcadas por gerar benefícios para um grupo específico enquanto onera outra categoria de atores, não implicando em custos generalizados. As políticas **constitutivas** “são aquelas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas meta-políticas, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas” (Secchi, 2010: 18).

A tipologia de Löwi traz grandes contribuições analíticas, mas apresenta dificuldades de operacionalização prática na categorização dos dados. Isto se deve ao fato de colocar num mesmo esquema classificatório, esquemas analíticos de matrizes diferentes. Enquanto as políticas distributivas e redistributivas remetem a relação de custo e benefício, as políticas regulatória e constitutiva remetem aos limites em termos de objetivos.

Complementando a abordagem de Löwi, James Wilson formulou a sua própria tipologia das políticas públicas, priorizando a relação entre benefícios e custos na população. Políticas com custos distribuídos, mas benefícios também distribuídos na população foram denominadas de **majoritárias**. As políticas **clientelísticas** são aquelas com custos distribuídos, mas benefícios concentrados. As políticas **empreendedoras** possuem custos concentrados, mas benefícios distribuídos. Por fim, as políticas de **grupos de interesse** possuem tanto custos como benefícios concentrados.

Para este estudo, a tipologia de Wilson se mostra mais profícua para mapear os projetos políticos apresentados para a área da segurança pública. No entanto, ela se mostra incompleta ao limitar a relação de

custos e benefícios numa estrutura de classificação mista, deixando de fora a possibilidade de projetos somente benéficos (sem onerar nenhum setor), onerantes (sem benefícios), ou até mesmo neutros (sem benefícios nem custos), desenvolvido por Taylor-Robinson e Diaz como efeitos do projeto.

A tipologia de Taylor-Robinson e Diaz (1999) opera o cruzamento da abrangência dos projetos com seus efeitos. Quanto a abrangência (nível de agregação), as proposições podem ser individual, local, regional, setorial ou nacional. Quanto aos efeitos, o projeto político pode se benéfico, onerante, misto e neutro.

“Um projeto de lei de nível local de agregação é aquele que tem por objeto um único município, ou um pequeno número deles, mas não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Os projetos de nível de agregação regional visam a um ou a alguns estados ou regiões, mas não à totalidade das regiões do país. Classificamos um projeto como de nível setorial quando tem por objeto um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – os melhores exemplos são os projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão. Finalmente, os projetos de nível nacional afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios”. (Neto e Santos, 2003:666)

Os efeitos do projeto na tipologia de Taylor-Robinson e Diaz se assemelham em parte à tipologia de Wilson, mas não prevê que todos os projetos tenham necessariamente “ganhadores” e “perdedores”. Projetos benéficos concedem benefícios, seja no nível individual ou nacional, mas não determina grupos ou agentes onerados. O inverso também é válido. Projetos onerantes indicam grupos e atores para os quais são impostos ônus, de qualquer natureza, sem indicar os beneficiados. Projetos mistos beneficiam alguns enquanto impõe ônus a outros. Nesta categoria se encontram os quatro tipos elaborados por Wilson, que funcionariam neste esquema como subgrupos dos “projetos mistos”. Por fim, projetos neutros, onde não se pode perceber ganhadores nem perdedores.

Além das tipologias, que nos auxiliam a classificar e analisar as políticas públicas, mais duas variáveis podem ser utilizadas com este propósito: o tema e o objeto central dos projetos (Neto e Santos, 2003).

Os dois poderão mostrar as prioridades dentro da agenda de uma política pública específica, demarcando áreas temáticas valorizadas e obscurecidas pelos propositores e sua relação com o nível de agregação e seus efeitos.

A análise da produção política do legislativo, a partir das tipologias acima descritas, encontra na teoria do *modelo do segredo ineficiente* (Shugart e Carey, 1992) uma das principais contribuições. O *segredo ineficiente* caracteriza sistemas políticos onde os eleitores têm dificuldade em estabelecer reais diferenças entre propostas partidárias de âmbito nacional. A atuação parlamentar de políticos eleitos, em sistemas de segredo ineficiente, é traduzido pelo paroquialismo na proposição de políticas públicas e pela fraca disciplina partidária.

O segredo ineficiente decorre sobretudo da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados. (Neto e Santos, 2003: 662)

Em sistemas políticos caracterizados pelo modelo do segredo ineficiente, líderes políticos locais dominam o cenário partidário nacional e, desta forma, controlam as assembleias. Os “caciques” locais trabalham com o intuito de direcionar verbas, investimentos e projetos que atendam a sua clientela, ao mesmo tempo em que buscam preservar a capacidade do Executivo federal em aprovar projetos de abrangência nacional. Nesta aparente contradição, a racionalidade estratégica dos políticos, num modelo do segredo ineficiente, busca, através do modelo eleitoral, reforçar o poder do executivo federal sobre o Legislativo para garantir sua autonomia local.

A consequência da atuação parlamentar dos caciques locais no legislativo federal é o desenvolvimento de um padrão de apresentação de projetos políticos e aprovação de leis em três sentidos:

(1) os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional; (2) diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprová-los; (3) os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados também têm baixo

impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais. (Neto e Santos, 2003: 663).

A produção acadêmica sobre as políticas públicas acabou por produzir abordagens teóricas diferenciadas. Podemos elencar algumas vertentes que funcionam como modelos de análise e avaliação de políticas públicas: neoinstitucionalismo, grupo de interesses, teoria das elites, racionalismo, incrementalismo, teoria dos jogos, teoria dos sistemas, modelo *garbage can*. Algumas destas guardam proximidades conceituais e teóricas, mas todas trazem contribuições específicas para o campo das políticas públicas. Apresentarei todas de maneira sucinta, com exceção do neoinstitucionalismo, que me estenderei no próximo tópico por dominar, dentro do conjunto de abordagens, o debate sobre o tema no Brasil.

A abordagem do *grupo de interesse* parte da premissa que agentes pertencentes a grupos diferenciados podem compartilhar interesses e, a partir dos objetivos em comum, constituir um grupo organizado para a luta deste objetivo, demarcando sua oposição contra outros grupos sociais ou grupos de interesses. Nesta perspectiva, os grupos de interesse disputam a influência sobre as ações do Estado, incluindo as políticas públicas. O gerenciamento dos conflitos seria responsabilidade do sistema político, podendo equilibrar as disputas intergrupais a partir dos *policy-makers* (formuladores de políticas) que, ao formular uma política pública, introduziriam no sistema as demandas divergentes a partir de ações como a barganha, as concessões e a negociação.

A *teoria das elites*, inaugurada pelo cientista político Gaetano Mosca (1858-1941), considera que as elites, diferentemente das massas, tem maior capacidade de influenciar o sistema político por dominá-lo, com suas ações repercutindo de maneira mais eficaz para a formulação de políticas públicas. Isto se daria pela maior capacidade de organização e consenso das elites políticas, no passado e no presente. As políticas públicas passam, desta maneira, a refletir os valores das elites, que através de uma perspectiva reformista visa manter seu *status quo* ante o sistema político. O viés participativo e democrático consistiria num elemento simbólico, uma vez que o bem-estar de todos estaria atrelado aos planejamentos de uma minoria.

A abordagem *racionalista* se estrutura no conceito de eficiência das políticas públicas dentro da relação de custos e benefícios. Por encontrar obstáculos e imperfeições, percebe-se a racionalidade como limitada, uma vez que problemas relativos ao tempo, informações

incompletas e o autointeresse dos atores surgem como fortes entraves. Em contrapartida, a criação de arranjos institucionais poderia maximizar a racionalidade ao diminuir a possibilidade de obstáculos na formulação racional das políticas públicas. Para os racionalistas, o *policy maker* deveria levar em conta aspectos como a complexidade da diversidade de preferências, as alternativas possíveis para aquele projeto, a antecipação das consequências de cada projeto, a projeção das alternativas mais eficientes.

O incrementalismo se opõe ao racionalismo por considerar a perspectiva do cálculo racional com fins à eficiência uma tarefa não condizente com a complexidade do social e as imperfeições intelectuais e técnicas humanas. Dentro do sistema político, a reeleição, ou manutenção do poder político, seria o maior objetivo dos agentes, desconsiderando, se necessário, o racionalismo na formulação das políticas públicas, se este não contribuísse para sua permanência no sistema. A lógica do político é, portanto, apresentada como diferente daquela do empresário. Além disso, o ciclo eleitoral encurtaria o tempo para a execução de todas as ações necessárias, com fins de eficiência e racionalidade, na formulação das políticas como, por exemplo, investigar todas as alternativas e a relação de custo e benefício de cada uma.

Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais (Souza, 2006:29).

A teoria dos jogos mostra que as políticas públicas passam por um processo de decisões onde os mais diferentes atores precisam maximizar suas escolhas e benefícios tendo em conta que o resultado final (*outputs*) será obtido a partir da escolha também racional da interação de cada ator envolvido no dilema. Por este motivo, a teoria dos jogos pode ser compreendida como uma variante da teoria racionalista, mas aplicada a situações de competição.

A teoria dos sistemas defende que as políticas públicas devem ser analisadas como um sistema aberto a partir da relação entre *inputs* (entradas em termos de demandas e preferências constituídas na agenda política) e *outputs* (resultados obtidos). Os *inputs* influenciariam os *outputs*, portanto, a dinâmica de pressão de partidos, mídia e grupos de

interesse na constituição de uma política pública, marcaria seu processamento pelo sistema e o respectivo resultado (Souza, 2006).

O modelo *garbage can* (lata de lixo) considera que problemas sociais são múltiplos e alternativas políticas de resolução são escassas, estando “misturadas” numa lata de lixo. As políticas públicas seriam marcadas por processos de tentativa e erro, uma vez que não se tem controle e conhecimento tanto dos problemas como das soluções. Neste caso, as soluções iriam de encontro aos problemas, e não o inverso. As organizações e seus gestores optariam em cada momento por uma alternativa política no leque de opções disponível e limitado de soluções, verificando para qual problema aquela teria eficácia.

### 1.3 AS ABORDAGENS TRADICIONAIS E O NEO-INSTITUCIONALISMO

O neo-institucionalismo (NI) surge com força, no campo do debate acadêmico, nos anos de 1980, como alternativa as perspectivas comportamentalistas e neo-marxistas que dominavam o discurso científico. O marco teórico comum a todas as correntes institucionalistas repousa na idéia de que as instituições “importam”, ou seja, condicionam, em algum grau, o comportamento individual.

Em sua disputa no âmbito da ciência política, o neo-institucionalismo reage ao neo-marxismo, principalmente contra a determinação dos elementos políticos pelos econômicos, marcada nos estudos de autores como Ralph Miliband, Nico Poulantzas e Claus Offe. Estes procuraram, por caminhos diversos, demonstrar o caráter classista do Estado. Por outro lado, a reação às teorias behavioristas e comportamentalistas parte da negação de uma explicação dos eventos políticos através da somatória dos comportamentos individuais, ancorada na racionalização individual do campo político. Ao criticar a relação causal behaviorista, o neo-institucionalismo salienta que o comportamento individual é, de maneira significativa, constrangido e orientado pelas instituições, focando na centralidade do papel do Estado.

Longe de se constituir como corrente teórica unitária, os institucionalistas acabaram por desenvolver tradições com divergências significativas, o que fez com que emergisse na literatura uma multiplicidade de classificações. Alguns autores agrupam em três (Marques, 1997; Theret, 2003; Hall & Taylor) ou até seis (Peters, 2003) linhas teóricas diferenciadas. Dentre estas, duas linhas se destacam: o *neo-institucionalismo da escolha racional* (NIER) e o *neo-institucionalismo histórica* (NIH). O ponto central de divergência entre



as duas repousa na premissa de que os atores são maximizadores de preferências, bem informados e egoístas, como considera os adeptos do NIER.

Refletindo a aproximação das teorias institucionalistas com as teorias behavioristas, o NIER considera a ação individual como orientada para a maximização do benefício individual. A maximização do benefício pessoal permanece como elemento central de motivação das ações individuais, mas passa a estar assentada no espectro institucional. Este surge, não mais como mero obstáculo para os fins individuais, mas sim como meios pelos quais tais objetivos podem ser eficientemente alcançados. Desloca-se, assim, a dinâmica política para dentro das instituições e, por isso, a ação individual orienta-se pela estrutura dos arranjos institucionais em busca de vantagens.

O NIER aponta que as preferências individuais podem ser tanto exógenas como endógenas, percebendo as instituições como arranjos de regras capazes de atuar significativamente sobre as preferências e estratégias dos atores. Desenvolvem-se, desta forma, elementos de análise sobre o modo como as estratégias individuais se mesclam nas estratégias coletivas ante os constrangimentos institucionais. O pertencimento a uma instituição cria um campo de possibilidades de ação bem delimitado para os agentes, conferindo uma racionalidade coletiva mediante múltiplas racionalidades individuais. Ao comportar-se de maneira calculista, na tentativa de maximizar seus benefícios pessoais, os agentes acabarão por produzir disfunções coletivas. É neste ponto que os constrangimentos impostos pelas instituições teriam o papel de diminuir tais disfunções, ao traduzi-las em resultados socialmente mais convenientes.

Nota-se que os atores permanecem na posição central do processo político, com sua lógica de ação ancorada no cálculo do máximo benefício individual. Apesar disto, os teóricos do NIER buscaram solucionar o problema da tomada de decisões, no campo político, com fins ao bem estar social, sem precisar recorrer a imposição autoritária do controle institucional das ações individuais. Alguns autores enfatizam a capacidade das instituições na mediação de conflitos que, do contrário, seriam resolvidos pela autoridade de um ator ou grupo dominante. Nesta perspectiva, as instituições acabam por garantir a satisfação das prioridades coletivas ao garantir as individuais. No que toca a tomada de decisões, as preferências dos múltiplos atores seriam convertidas com base nas regras dadas, tornando o processo mais estável.

A teoria dos jogos e o modelo principal-agente aparecem como recursos mobilizados pelos adeptos do NIER. A teoria dos jogos encara

as instituições como as regras de um jogo, onde os atores, na busca por seus objetivos, tentarão ampliar as suas possibilidades de ação. Busca-se a aceitação das regras e normas por parte de todos os “jogadores”. Desta forma, as instituições são encaradas como o conjunto de regras que viabilizam uma maior cooperação entre os atores na esfera política. O modelo principal-agente coloca o problema do incentivo para que os atores permaneçam seguindo as regras institucionais. Nesta perspectiva, vemos o campo institucional dominado por atores centrais. Estes teriam o poder de desenvolver estratégias para que os demais agentes encontrassem incentivos que os mantivessem ligados à estrutura da instituição, principalmente, a partir da redução da desigualdade de informações.

A mudança institucional ganha relevância na medida em que interfere nos ajustes “das racionalidades” que orientam as tomadas de decisão estratégicas. A mudança, portanto, não é encarada de uma perspectiva histórico-evolutiva, mas sim de maneira pontual. A causa principal para a mudança seria o fracasso institucional na manutenção das suas regras de origem. As ações individuais poderiam, assim, influenciar os rumos da instituição, na medida em que legitimam as regras vigentes, possibilitando a redefinição do desenho institucional.

Para o NIH, os indivíduos tentam seguir, na maior parte do tempo, as regras e normas sociais, sem que sua ação seja pautada pelo cálculo racional maximizador em busca do benefício pessoal. Esta corrente considera que as instituições alteram a conformação da preferência dos atores e, por isso, influenciam não só as estratégias, como também os objetivos a serem alcançados, individual e coletivamente (Marques, 1997).

O conceito de instituição adotado se refere aos códigos de conduta (coações) socialmente construídos, que estruturam e orientam as interações de indivíduos e grupos, e destes com o Estado. Para além deste marco, os diversos autores combinam elementos como as coações formais (regras, leis, constituições); as coações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos); e os mecanismos de implementação (*enforcement*) (North, 1990; Jentoft et al., 1998).

Para o NIH histórico, as instituições exercem uma ação coercitiva sobre indivíduos e grupos sociais em três dimensões diferentes: regulativas (regras em uso), normativas (códigos éticos) e cognitivas (formas de conhecimento subjacentes). Em síntese, elas podem ser consideradas como “sistemas de regras em uso”, o que as diferencia do conceito de organização (Berkes, 2002; Ostrom, 1990; North, 1990). Aí

reside a idéia que liga as decisões políticas ao histórico político-institucional, a partir do conceito de *path dependence*, segundo o qual a criação de uma instituição passa a exercer influência sobre decisões políticas posteriores, num espaço temporal longo. Peters salienta que “*las instituciones económicas tienen efectos perdurables sobre los desarrollos hasta mucho tiempo después de la decisión inicial de crearlas*” (1999: 100). Nesta concepção, as forças ativas semelhantes podem produzir resultados diferentes. A causa dos resultados divergentes repousa na dependência do passado histórico, sobretudo, na modificação destas forças ativas pelas propriedades institucionais em seu processo de desenvolvimento histórico.

Em comparação com o NIER, os históricos não limitam o escopo de suas explicações a modelos causais que levam em consideração apenas o contexto institucional. Com frequência, lançam mão de aspectos socioeconômicos e do papel das ideias na argumentação de aspectos da vida política. No que tange o processo de formação das instituições, as ideias contribuem na formatação de arranjos institucionais. As instituições criadas como resultado das interações estratégicas entre os atores são formuladas, intencionalmente, para determinado fim, mas podem se desenvolver provocando consequências não previstas (North, 1990).

As instituições não são expressão de projetos conscientes, que racionalizam o desenvolvimento de desenhos institucionais referentes a fins almejados. O próprio contexto de disputas transforma as ideias originais em arranjos institucionais específicos condicionados pelo jogo político. As decisões políticas iniciais, que transformariam ideias em arranjos institucionais, seriam reavaliadas constantemente levando a um processo de redesenho da instituição. A prática do redesenho seria marcada por ações mais conscientes do que aquelas do momento de sua criação, mas estariam sob a influência das consequências da própria dinâmica política.

Tratar da mudança institucional envolve questionar os condicionantes da robustez institucional, ou “porque” e “como” ela permanece por um longo período de tempo sem mudanças significativas. Peter Hall (2003) mostra duas abordagens diferenciadas para a questão da mudança institucional. Uma abordagem racional tende a perceber a robustez institucional como derivada de um modelo de equilíbrio, onde os indivíduos têm muito a perder ao se desligarem, ou ao não aderirem, a determinada instituição. Como consequência, uma instituição robusta seria aquela capaz de promover mecanismos de resolução de problemas para a ação coletiva num nível que tona-se uma

desvantagem para o indivíduo “ficar de fora” da instituição. Em outra abordagem, denominada culturalista, a robustez institucional é vinculada ao processo de ações e construções coletivas. As instituições, ao interferir nas preferências, acabam por desestimular possíveis modificações em sua estrutura.

A estabilidade institucional depende das normas, da coerção e da coação. Os três fenômenos seriam responsáveis diretos, mas não em igual medida, pelo aumento dos custos e dos prêmios derivados do comportamento individual em relação às instituições. Margaret Levy (1991) propõe que, para além da coerção e da coação, deve ser considerado o papel do *consenso contingente* na análise da mudança institucional. Sem rejeitar o caráter moral das normas, Levy afirma que um elemento relacional, imbricado no contexto de justiça e reciprocidade das regras, propicia maior aceitação das instituições e reduz os incentivos para ações transformadoras. A noção do *consenso contingente* de Levy abre novas perspectivas de análise porque “permite analisar a mudança sem simplificar o complexo quadro político que cerca as grandes transformações, enfocando centralmente a estratégia dos atores” (Marques, 1997:72). Tal noção se encaixa no quadro analítico dos históricos uma vez que a *contingência* do consenso abre perspectiva das diferenças contextuais.

Alguns teóricos destacam que as instituições podem passar por períodos de continuidade e de crises de maneira alternada. Situações de crise estimulariam mudanças institucionais levando a adoção de novas trajetórias. A *path dependence* contribuiria para a inércia no desenvolvimento institucional. Isto porque os governos tenderiam a transformar suas atividades em rotina, formatando os procedimentos institucionais em padrões operacionais, o que dificultaria a capacidade de mudança. Por outro lado, as instituições podem, em alguns casos, desenvolver mecanismos de adaptação que as tornem mais adequadas ao contexto sociopolítico, evitando um possível colapso. A possibilidade de mudança institucional estará sempre presente quando suas ações, e suas atividades de rotina, demandarem ajustes, mas estas transformações serão limitadas no momento de formação institucional.

O NIH utiliza a estabilidade e o equilíbrio como modelo explicativo para a robustez ou para a mudança institucional. Instituições estáveis estarão situadas em um determinado ponto de equilíbrio, mas que não se reduz a apenas um único ponto de equilíbrio. Pressões externas ou inconsistências internas podem resultar em alterações nos arranjos institucionais até que se atinja a estabilidade a partir de um novo ponto de equilíbrio. Neste arranjo teórico, a estabilidade está

ligada ao tempo de permanência e a ausência de pressão por mudança, enquanto o ponto de equilíbrio caracteriza a configuração estrutural dos arranjos institucionais em dado momento.

As instituições também podem apresentar mecanismos de reação a novas informações do ambiente socioeconômico e/ou político-cultural em que se encontra. Nesta perspectiva, o fator “aprendizagem” seria central para demonstrar como “ruídos” externos podem ser internalizados pela instituição e transformados em instrumentos adaptativos de controle e estabilidade. O processo de aprendizagem pode se dar internamente, a partir de experiências da história da instituição; ou externamente, a partir de adaptações de contextos históricos de outras instituições (Peters, 2003).

A mudança institucional não é pensada apenas em eventos de rupturas radicais que colocariam a instituição numa situação de esquecimento ou inutilidade no curto prazo, impossibilitando mecanismos de adaptação. A mudança pode fazer parte de um mecanismo gradual de adaptação histórica da instituição.

A relação de poder entre indivíduos e grupos no contexto dos arranjos institucionais se dá, sobretudo, através da distribuição desigual que configura estruturas variadas no plano econômico, no político e no social. Neste ponto, a abordagem do NIH tem focado na desigualdade de acesso aos espaços de poder criados e perpetuados pelas instituições. Neste modelo, as instituições forneceriam não só uma estrutura moral e cognitiva para a tomada de decisão, como elas conformariam a identidade e as preferências em termos de valores.

As políticas públicas de longo prazo são confeccionadas por atores que resguardam uma relativa autonomia dos interesses de grupos sociais de pressão. O Estado é visto, portanto, como um ator que possui autonomia em relação aos grupos de interesse e as classes sociais presentes na sociedade. Isto se dá pelo isolamento (*insulamento*) dos funcionários estatais em relação a tais interesses (Skocpol, 1996). A autonomia do Estado, enquanto ator, não significa que se deva considerar a racionalidade das políticas estatais como um *a priori*. A racionalidade do Estado é considerada contingente, e o isolamento dos atores estatais em relação aos interesses da sociedade não é total, e sim relativa, dependendo do contexto político em que se encontre.

Pelo exposto acima, podemos compreender que o poder da burocracia política está associado diretamente ao nível de autonomia que os funcionários estatais apresentam em relação aos demais grupos e classes sociais. Poder e autonomia seriam decorrentes da estrutura

organizacional do Estado, observada pelo contexto histórico específico dos arranjos institucionais de suas múltiplas agências.

Sckocpol (1985) salienta que a autonomia do Estado pode sofrer mudanças em todos os sistemas de governo, e não apenas pelo fato de crises conjunturais afetarem o contexto da influência externa nas ações estatais. Para além do condicionamento de eventuais crises, o grau de autonomia pode variar.

the very *structural potentials*<sup>2</sup> for autonomous state actions change over time, as the organizations of coercion and administration undergo transformations, both internally and in their relations to societal groups and to representative parts of government<sup>3</sup> (Sckocpol, 1985: 14).

As ações do Estado são orientadas, além da autonomia relativa e da racionalidade contingente, pelo ideal de autoreprodução. Para o NIH, a burocracia estatal procura reforçar o poder de controle sobre instituições, grupos e classes da sociedade. A capacidade de controle social, por parte das ações coletivas dos funcionários do Estado, passa pelos *instrumentos de política* viabilizados pelas instituições que favorecem a implementação de tais ações (Marques, 1997).

A relação entre o Estado e a Sociedade mediada pelo contexto institucional fornece as bases para os estudos no campo das políticas públicas. Ao recolocar o Estado como ator, O NIH desenvolve análises sobre as políticas públicas de caráter relacional, privilegiando as inter-relações Estado/sociedade. Desta forma, a abordagem foge ao mero estudo histórico das instituições para contextualizar o sistema sociopolítico (atores estatais e suas posições em relação à estrutura social, econômica e política).

A atuação das instituições políticas também condiciona a cultura política de uma sociedade. A agenda de questões relevantes para a formulação de políticas públicas é construída de acordo com a estrutura organizacional do Estado e suas agências. Além disso, a formulação e implementação de políticas públicas é influenciada pelo nível de

---

<sup>2</sup> Grifo da autora.

<sup>3</sup> “As potencialidades estruturais para a autonomia das ações estatais mudam com o tempo, como a organização da coerção e da administração sofre transformações, ambas internamente e em suas relações com os grupos sociais e partes representativas do governo”.

estruturação das instituições e da organização dos demandantes destas políticas.

A influência das instituições no campo das políticas públicas torna-se mais clara em quatro situações: 1. no campo cognitivo, a formação histórica das instituições políticas age diretamente sobre a formação das representações sociais sobre o Estado e temas políticos específicos; 2. na estrutura organizacional dos grupos sociais, a criação de agências e instituições políticas fomenta o surgimento ou a reconfiguração dos grupos sociais demandantes de políticas públicas; 3. nos desenhos institucionais similares, que podem produzir efeitos diferenciados pelo contexto específico a partir do qual as instituições conectam as demandas estratégicas dos atores às políticas públicas efetivas; 4. na avaliação entre a estrutura do sistema político-institucional com a organização da sociedade civil demandante de políticas públicas, simbiose que pode facilitar ou dificultar o sucesso das propostas dos grupos sociais, inclusive incrementando sua mobilização (Marques, 1997).

A abordagem tradicional sobre as políticas públicas, em especial, as vertentes do neo-institucionalismo trabalham com a velha dicotomia sociológica entre indivíduo e sociedade, que também se traduz em agência e instituições. Este é o ponto de partida que vai afastar a abordagem tradicional das análises de políticas públicas da teoria da prática desenvolvida por Bourdieu. De fato, Bourdieu se confronta com a perspectiva dualista ao desenvolver uma teoria que considera a existência da realidade social tanto interna, quanto externamente ao indivíduo, tanto na mente, como nas coisas. Se, por um lado, Bourdieu considera que não existe ação despreziosa, configurando a realidade social como permeada de ações interessadas, por outro, ele vai além de uma abordagem calculista e racional da agência, apontando que mesmo em situações normativas, as ações envolvem incertezas e podem produzir resultados inesperados e não controlados pela agência. E é no conceito de *habitus* que Bourdieu relaciona a ação estratégica dos agentes com a estrutura social, transcendendo a dicotomia.

Analisar as políticas públicas, seja em seu ciclo completo, ou em determinado estágio processual, a partir da dicotomia do império da agência, ou do controle institucional, acaba por transformar a pesquisa em uma análise unidimensional de uma realidade complexa, que necessita de uma abordagem integral e não dicotômica. Bourdieu sintetiza esta urgência quando fala em *estrutura estruturada* e *estrutura estruturante*, colocando o *habitus* enquanto mediador dos dois mundos, enquanto princípio da continuidade ou descontinuidade social. Daí o

trabalho de compreender as políticas públicas a partir das influências do passado e, também, dos estímulos do presente (Wacquant, 2005).

Para além de uma teoria da prática, Bourdieu desenvolve uma teoria do poder nas sociedades modernas, ao relacionar o *habitus* aos espaços estruturados de conflito onde as práticas ocorrem, que denomina de *campo*. Tal abordagem faz com que a teoria da prática e a teoria do poder não possam ser abordadas de maneira desassociada, o que não se encontra nas vertentes neoinstitucionalistas (Mangi, 2009). Além disso, introduz a contingência no plano da agência em associação às instituições. Os comportamentos no campo são interessados, mas a entrada no campo exige uma concordância acerca das regras do jogo com as quais se interage. O problema emerge da aceitação às regras que nem sempre são claramente reconhecidas e avaliadas com precisão, caracterizando a falta de controle de parte dos agentes sobre as próprias regras que legitimam ou não as lutas do campo.

No que toca as políticas públicas, a noção de campo introduz a possibilidade de se pesquisar as fontes do conflito num determinado domínio, traduzindo as posições diferenciadas nas disputas, ao mesmo tempo em que mapeia as concordâncias entre polos opostos, a começar pela aceitação e conservação das regras do jogo. Ganha-se, com isso, uma ferramenta heurística de compreensão da reprodução social e, também, da mudança social. Mais importante, remete a diferenciação entre universos diferenciados de políticas públicas, *doxas*, no sentido de Husserl, ligando os agentes a partir dos entendimentos compartilhados e das crenças incontestadas que operam na diferenciação entre os múltiplos campos da realidade social. Como consequência, cada área de política pública apresenta uma dinâmica própria, com regras diferenciadas e códigos de condutas compartilhados exclusivamente entre os agentes no espaço das lutas internas ao campo. Isto validaria a utilização das abordagens tradicionais para certos setores das políticas públicas, mas criaria obstáculos para sua utilização em outros.

A abordagem neoinstitucionalista ainda carece de uma concepção clara sobre como os agentes são socialmente situados em determinado grupo e como suas ações estratégicas são moldadas pelas práticas diárias. Outro ponto raramente abordado pelos neoinstitucionalistas diz respeito as razões para a existência de determinado campo e aos interesses por trás da sua existência e reprodução. Por fim, os neoinstitucionalistas parecem se apropriar da noção de campo, quando se referem aos campos organizacionais, mas o fazem deslocado da sua inter-relação com os demais conceitos (*habitus*, *capital*, *estratégia*, *illusio*), o que extirpa o seu potencial analítico.



## 1.4 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO

No atual corpo dos debates políticos, o termo democracia toma, com frequência, lugar de destaque. Como bem aponta Bobbio, “a democracia converteu-se nestes anos no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas” (Bobbio, 2000: 9). Para além da teoria, na prática percebe-se o seu desenvolvimento em algumas nações, no sentido da qualificação do processo democrático. Por outro lado, em regiões que concentram experiências antidemocráticas, deparamo-nos cada vez mais com manifestações e lutas a favor da mudança de regime político<sup>4</sup>. O sistema internacional passa, atualmente, por um lento processo de democratização.

No ideário político atual, o termo democracia é evocado por divergentes tendências e tradições do pensamento, com proximidades e distâncias semânticas. Efeitos de disputas políticas, as contradições entre os sentidos e suas manifestações são evidenciadas pelas correntes divergentes. Multiplicam-se as adjetivações que tem por fim definir o recorte conceitual: democracia representativa, deliberativa, participativa, radical, direta, liberal, etc. Para além das discordâncias, a democracia surge como forma de organização política legítima das sociedades contemporâneas (Sell, 2006).

Em seu sentido mais corrente, herdado da tradição grega, o “governo do povo” põe em relevo uma diretriz específica nos arranjos institucionais do Estado, e uma relação específica entre este e a população circunscrita no território. Ainda que limitado aos indivíduos reconhecidos como cidadãos, o que excluía grande parcela da população, e ancorada na escravidão, os atenienses desenvolveram um modelo popular de organização do poder, fonte das derivações atuais da democracia direta (Sartori, 1994).

A separação entre esfera pública e privada deslocou o “mundo da política” da dinâmica do poder privado. Em relação à democracia praticada na Grécia por volta do século V a.C., os teóricos acordam que tal modelo tornou-se inviável para as sociedades contemporâneas (Bobbio, 1986).

[...] por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a

---

<sup>4</sup> Vide os recentes acontecimentos intitulados “Primavera Árabe” no Egito, Líbia, Iêmen, Jordânia, Barein e Omã, entre outros.

participação mais ampla possível dos interessados.  
(BOBBIO, 1986:p. 12).

Com base nessa definição mínima, Bobbio (1986) confronta o modelo de democracia ideal com as dificuldades reais, denominadas por ele como *promessas não cumpridas*, criando obstáculos ao modelo de democracia direta ante a complexidade e o elevado contingente populacional dos Estados (Maia, 2012).

O modelo representativo surge e se consolida a partir da dinâmica sociopolítica das sociedades modernas enquanto base mínima e ideal da democracia. Os limites impostos pelo crescimento populacional e os novos arranjos nas relações sociais em sociedades industrializadas avançadas, restringiram a participação dos cidadãos a escolha de representantes imbuídos da tarefa de tomada de decisões políticas. O processo de escolha dos representantes passa a ser o elemento central na definição de democracia (indireta/representativa) enquanto mecanismo de transferência de poder. O papel do “povo” (na definição clássica de governo do povo) foi deslocado da tomada de decisão para a escolha e legitimação de um grupo de indivíduos responsáveis pela prática política.

O embate atual, em torno do conceito de democracia, tem como base o consenso mínimo da necessidade do mecanismo de representação para a organização do poder político. Para a tradição liberal, desenvolvida de maneira pioneira por Joseph Schumpeter, a democracia seria definida como “aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1984: 336). Denominada de teoria minimalista, ou elitismo democrático, carrega críticas a dois elementos-chave da teoria clássica: a racionalidade dos atores sociais e a busca pelo bem comum.

Ao apresentar a democracia enquanto método de escolha de líderes políticos, os teóricos da vertente liberal invertem a relação base das eleições, afirmando que não é o eleitor que escolhe seus candidatos, mas estes que concorrem pelo apoio dos eleitores.

Robert Dahl, pensador político contemporâneo, vai retomar parte das idéias de Schumpeter no desenvolvimento do que denominou *Poliarquia*. O conceito de democracia para Dahl é entendido como um sistema político que resguarda como fundamento a responsividade ao cidadão (1997). Para a realização plena dos ideais democráticos, Dahl aponta três condições necessárias: oportunidade de formular suas

preferências; liberdade para expressá-las; e igualdade na consideração destas preferências.

Expoente contemporâneo da teoria minimalista, Dahl conecta os pressupostos democráticos ao sistema poliárquico de governo, realçando que são as eleições periódicas, livres e honestas que garantem a condição básica para a democracia. Para além do atributo mínimo, Dahl desenvolve outras condições que definem uma *Poliarquia*, tal como participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercício do controle definitivo do planeamento, e inclusão dos adultos (Maia, 2012). Por trás das condições elencadas por Dahl, está a necessidade de se garantir o direito de formulação e de expressão das preferências individuais, bem como o equilíbrio no tratamento das diferentes preferências (Dahl, 1971).

As *poliarquias* são analisadas por Dahl segundo o grau de liberalização e de inclusividade. Com estes critérios, as *poliarquias* são classificadas segundo seu nível de democratização. As democracias representativas modernas, enquanto organização política, entram no conceito de *poliarquia* na medida em que apresentam seis instituições características do regime: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva (DAHL, 2001).

Bobbio (1986) aponta para as diferenças no que toca aos poderes dos representantes e ao conteúdo de sua representação. Nas democracias representativas, o mandato do representante pode ser delegado ou fiduciário. O representante delegado possui o mandato limitado e revogável, atuando como um porta-voz dos representados. O representante fiduciário possui uma maior liberdade de atuação, não se inscrevendo no modelo do mandato imperativo (Maia, 2012). Deste modo, o mandato fiduciário tem a liberdade de interpretar os interesses de seus representados e agir por avaliação própria da maneira que considera mais eficiente para alcançar os objetivos de seus eleitores (Miguel, 2011).

No que tange o conteúdo das representações, o indivíduo eleito representante pode agir com o intuito de beneficiar os interesses gerais dos cidadãos ou somente da sua clientela eleitoral. Neste último caso, os objetivos, as preferências e os interesses particulares dos representados colocam-se acima dos interesses gerais dos cidadãos. Bobbio aponta que, nas democracias modernas, prevalece a conjugação do mandato fiduciário com a busca por beneficiar os interesses gerais dos cidadãos (Maia, 2012).

Contra o modelo liberal de democracia, desenvolveram-se vertentes do que se costumou denominar *teoria ampla da democracia*, que têm como elemento de consenso a necessidade do aprimoramento da participação popular nas esferas de decisão política. Além de criticar o que consideram uma visão restrita de democracia, ao limitá-la aos mecanismos de representação política, também discordam da ruptura com os pressupostos ético-normativos. Neste grupo, encontram-se os teóricos da democracia participativa e da democracia deliberativa (Miguel, 2005).

Os participacionistas defendem a democracia enquanto processo educativo, onde a ampliação dos espaços de participação direta incrementaria a qualificação política dos cidadãos, o que resultaria em efeitos positivos para a própria participação. Contrariamente a separação entre Estado e sociedade civil, estes autores “advogam a implantação de mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho, família” (Miguel, 2011: 25). Apesar das críticas, os participacionistas não advogam o retorno à democracia participativa, mas buscam ampliar os mecanismos mínimos de representação, mostrando a importância da construção de um modelo piramidal de representação conjugado com os novos mecanismos de participação.

Na tentativa de encurtar a distância entre os representantes e os representados, os teóricos da participação procuram desenvolver mecanismos institucionais para a abertura de canais de participação (esfera pública) e para o estímulo à ação individual. Espaços públicos independentes, que atuem na intermediação entre as demandas coletivas e o poder político institucionalizado, formam um ponto chave para o incremento da participação tanto na partilha de poder como no mero processo organizacional. As duas principais experiências de abertura de canais de participação na democracia brasileira são os Conselhos Gestores de políticas públicas e o Orçamento Participativo.

Fortemente respaldados pelo arcabouço teórico de Jürgen Habermas, os teóricos da democracia deliberativa acreditam que a ampliação da participação deve se dar a partir da criação de espaços de discussão e deliberação que orientem os tomadores de decisão. Entendendo a esfera pública como mediador entre esfera privada e o sistema político, Habermas propõe que a sociedade civil, composta pelos movimentos sociais e associações, tem o papel de levar, de forma condensada e organizada, as demandas desconectadas dos atores da esfera privada, referentes aos problemas sociais vividos, para a arena política.

Em sua concepção procedimental da democracia, Habermas (1997) enfatiza a importância de espaços de formação de opinião, construção de valores e o processo de institucionalização dos pressupostos comunicativos do processo democrático. Para Habermas, o espectro de ação da sociedade civil não inclui elementos da participação direta, mas apenas a capacidade de influenciar, de fora e de maneira organizada, o sistema político. Mesmo podendo alcançar significativas mudanças de rumo nas políticas adotadas, a partir de sua “influência”, a participação dos cidadãos fica restrita aos contornos da sociedade civil, ponto que é alvo de críticas entre os próprios deliberacionistas, como Joshua Cohen (Miguel, 2011).

Novas diretrizes, para o pensamento político sobre a democracia deliberativa, são trazidas por Young (1990; 2000). As tomadas de decisão dependem das perspectivas dos agentes. As perspectivas não são traduções do interesse pessoal, mas “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (Young, 2000, p. 137). Desta forma,

A presença dos grupos subalternos deixa de ser um imperativo de justiça, vinculado à necessidade de evitar a concentração de recursos de poder político em uns poucos, para se tornar um mecanismo de melhoria da qualidade da deliberação. (Miguel, 2011: 33).

A complexidade do mundo social, e as possibilidades de qualificação dos processos de deliberação, dependem da multiplicidade de perspectivas parciais. As diferentes perspectivas presentes no processo deliberativo não são pensadas em termos de justiça social, mas “para alargar o entendimento de todos e movê-los para além de seus próprios interesses paroquiais” (Young, 2000, p. 109).

O distanciamento entre representantes e representados é defendido por Nadia Urbinatti em sua abordagem da representação como *advocacy*. Como mostra Miguel (2011), “o *advocate* é definido como alguém que combina a vinculação “apaixonada” à causa de seus constituintes com a autonomia de julgamento” (2011:40).

Entre as vantagens apresentadas, Urbinatti pontua que os representantes passam a defender as causas de maneira apaixonada, mas possuem a liberdade para compreender as razões alheias nas esferas de deliberação, evitando o partidarismo cego. Para os representados, existiria uma maior eficiência na ação dos representantes: “A expertise do profissional da política permite que os interesses sejam promovidos

de maneira mais efetiva – uma versão repaginada do velho argumento da especialização funcional” (Miguel, 2011: 40).

A análise de políticas públicas retomou o seu vigor, dentro das ciências sociais no Brasil, com o processo de redemocratização. Com maior ou menor grau de intensidade, a democracia aparece, assim, como substrato político fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas setoriais, que estejam abertas para a inclusão das demandas dos grupos sociais organizados. O contexto particular de construção de instituições democráticas em cada nação altera o processo de produção de políticas, privilegiando atores e demandas específicos, e potencializando o desenvolvimento de desenhos institucionais ligados a cultura política institucionalizada. Daí a alta conexão dos problemas relativos ao desenvolvimento da democracia, nos países que passaram recentemente experiências autoritárias e ditatoriais, com as prerrogativas da governabilidade e governança do sistema político.

## 1.5 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

O debate sobre governança remete a busca de alternativas para a ineficiência da estrutura burocrática do Estado na gestão e na administração pública. Refere-se, portanto, aos condicionantes da reforma do aparelho do Estado. Mesmo com argumentos sobre a indissociação entre a reforma do estado e reforma do aparelho do Estado, para efeitos analíticos dividimos os dois eventos distinguindo, assim, *governabilidade* de *governança*.

A concepção de *governance* se originou nas experiências inglesas de descentralização que almejavam incrementar a eficiência e a eficácia dos governos locais num processo de transformação para o desenvolvimento autossustentado. A partir da construção normativa de “bom governo” orientada pela otimização de práticas de gestão, pretendia-se incrementar o controle social através da participação ampliada a fim de se evitar práticas danosas ao sistema político como o clientelismo e a corrupção (Ivo, 2002).

A discussão acadêmica do conceito de governança teve como fator estimulante as reformas neoliberais que reduziram o papel dos Estados nacionais em meados das décadas de 80 e 90. A crise fiscal nos grandes centros do capitalismo direcionou o foco das críticas para elementos operacionais do sistema democrático. O Documento elaborado pela Comissão Trilateral, que contava com renomados estudiosos políticos e econômicos, relacionava a crise do *welfare state*

com o contexto do crescimento democrático que, em última instância, promoveria uma crise de governabilidade.

Marcadamente, o tema da governabilidade na teoria política ganhou impulso com as reflexões de Samuel Huntington no final da década de 60. A tese central afirmava que as crises de governabilidade ocorreriam a partir de uma disfunção entre as demandas (*inputs*) e a capacidade de administração ou resposta a estas demandas (*outputs*) por parte do governo. O acúmulo de demandas não atendidas funcionaria como vetor de instabilidade no sistema político. Assim, as crises de governabilidade estariam relacionadas com o movimento histórico de países em desenvolvimento, onde se configurou um descompasso entre a ampliação da participação social e o baixo nível de institucionalização política.

Para Huntington, o funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de *input*, agregadoras de interesses - sobretudo os partidos políticos - e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas. Quando no contexto das democracias consolidadas surge uma onda de participação, segue-se, em resposta, um aumento da atividade governamental, acompanhado de sobrecarga no governo, falência de *outputs* e deslegitimação da autoridade, com subsequente enfraquecimento das instituições políticas (Santos, 1997).

Instituições políticas, fortes e estáveis, podem emergir e permanecer em sociedades com baixo desenvolvimento econômico e social. O fundamental é a construção de uma ordem pública legítima, de uma autoridade que consiga controlar os governados e se autocontrolar. A ordem surge como pré-requisito da liberdade. A ordem política em sociedades complexas, caracterizadas pela multiplicidade e diversidade de forças sociais, dependeria da existência de instituições políticas independentes que compatibilizariam o poder de cada grupo social com os objetivos gerais da comunidade política (Huntington, 1975).

O “governo governa” em dois sentidos: na administração das pressões e demandas sociais; e na capacidade de implementação de suas diretrizes políticas pela burocracia administrativa. No âmbito do aumento das demandas e pressões sociais, a causa estaria relacionada com mudanças sociais e econômicas que configuram o rótulo “em desenvolvimento” de certos países, principalmente, da África, Ásia e

América Latina. Do crescimento do parque industrial às melhorias na educação, tais mudanças ampliariam a consciência política, incrementando o capital social e político, e elevando as taxas de mobilização social. O problema residiria na velocidade das mudanças político institucionais, que não acompanham o ritmo das demais mudanças, fazendo com que instituições políticas tradicionais percam sua autoridade e legitimidade pela ineficiência diante dos novos problemas.

A crise de governabilidade também é tema da abordagem sobre países desenvolvidos (com capitalismo avançado). Para estes, o governo não conseguiria atender ao excesso de demandas para a viabilização do *welfare state*. Apesar das diferenças analíticas, as duas abordagens apontam para o alargamento dos direitos democráticos como vetor de aprofundamento da ingovernabilidade. (Melo, 1994; Diniz, 1995). Prevalceria a ineficiência governamental na promoção de políticas públicas capazes de responder tanto às demandas oriundas da sociedade civil como às pressões e exigências do legislativo. Tal diagnóstico acaba por levar ao conservadorismo da contenção da democracia através de arranjos institucionais ou aumento de autoridade como solução para as crises de governabilidade (Diniz, 1995).

Uma concepção mais recente da noção de governabilidade, desloca o problema da dicotomia *capacidade de governo* versus *ampliação da democracia* para a centralidade da formulação de políticas públicas e a estrutura de grupos sociais organizados. Resgatando a importância da dimensão política na gestão pública, esta corrente desloca a atenção do processo de formulação para o de implementação de políticas, onde proposições tecnicamente bem formuladas podem ser obstaculizadas, vetadas e distorcidas. Ao formular políticas como resposta às demandas, o governo precisa viabilizá-las costurando coalizões. Em busca desta sustentação, torna-se necessária “a constituição de arenas de negociação que forneçam o respaldo necessário às ações estatais. O consentimento dos grupos afetados positiva ou negativamente aparece como elemento crucial do sucesso e, portanto, da eficácia das políticas” (Diniz, 1995: 394). Nesta perspectiva, o conceito de governabilidade passa a ser compatível com a ampliação da participação democrática. A complexidade do tecido social através da multiplicação das demandas e dos grupos sociais organizados deve ser incorporada à dinâmica política, a partir de sua articulação com o aparato estatal.

No Brasil, as reformas efetuadas a partir da Nova República (1985), oriundas da falência do modelo nacional-desenvolvimentista e



da desaceleração da estratégia de industrialização por substituição de importações, colocaram, como fundamentos da nova agenda política, a estabilidade econômica junto à reinserção internacional e, como pano de fundo, o desenvolvimento das instituições democráticas. Segundo Diniz (1995), os caminhos de execução das reformas permaneceram “confinadas aos círculos técnicos no interior da burocracia, reiterando a tendência histórica ao alijamento do legislativo” (Diniz, 1995: 387). Ao propor uma agenda minimalista, de severa contenção dos recursos públicos para os gastos sociais, a estratégia de enfrentamento da crise acabou por solapar os meios de ampliação da participação, tencionando ainda mais as demandas sociais emergentes. O caráter refratário das instituições políticas pode ser observado a partir da própria formulação da agenda política e definição na prioridade dos gastos.

Nos planos normativo e propositivo, a crise de governabilidade desencadeou o surgimento de um receituário anti-crise globalizante, que tinha como principais premissas a descentralização e desconcentração do Estado; a tecnificação do social; a transferência de responsabilidades para novos atores; entre outros. A governança surge, portanto, no discurso e no ideário político internacional, como mecanismo de solução para a crise de governabilidade. Para Ivo (2002),

“todas estas ações estratégicas e táticas, que significam conjuntamente novas modalidades de coordenação de atores sociais na construção de políticas, informam o que genericamente e de forma difusa (e/ou confusa), do ponto de vista dos atores sociais e governamentais, tem sido denominado como *governance*” (2002: 4).

A diferenciação entre governabilidade e governança não conferiu homogeneidade na concepção do termo. Rhodes (2001) destaca os problemas de definição, apresentando seis diferentes utilizações que fazem referência à governança. Cada distinção conceitual está ancorada na aproximação de práticas de gestão, que acabam por configurar modelos de governança, cada um operando a partir de sua própria lógica. O debate sobre governança é, então, classificado por Rhodes a partir das lógicas: do Estado mínimo; da governança corporativa; da nova gestão pública (New public management – NPM); da “boa

governança”<sup>5</sup>; dos sistemas sócio-cibernéticos; e das redes auto-organizativas<sup>5</sup>.

Muniz (et al., 2009), sintetiza o debate sobre a governança a partir de perspectivas de abordagem. Os cruzamentos, que tipificam a governança, se realizam entre os atores responsáveis pela produção de governo em suas combinações (Estado, organizações privadas com ou sem fins lucrativos e sociedade civil) e a escala de atuação (local, regional, nacional, internacional). As modalidades de governança (pública, privada, corporativa, comunitária e em redes) expressam as configurações consequentes destes cruzamentos, tendo em vista objetivos específicos. Por fim, as lógicas de gestão (hierárquica, concorrente, participativo, solidário) definiriam a configuração do poder de escolha dentro da dimensão política.

Segundo Bevir (2004), o debate geral sobre a governança opõe duas tradições de pensamento: o liberal e o sistêmico. A linha liberal, muito propagada pelo Banco Mundial, restringe-se a considerar a necessidade da introdução de mecanismos do mercado no setor público e a superioridade das economias de mercado, focando nas práticas e normas das democracias liberais. A vertente da governança sistêmica propõe mudanças do setor público de uma base hierárquica ou

---

<sup>5</sup> A primeira tem por base a preferência ideológica pela intervenção do Estado através de agências regulatórias, delegando para as estruturas do mercado a oferta de serviços públicos. A privatização aparece como ferramenta de transformação do modo de se governar. A segunda resulta de uma adaptação dos pressupostos da governança corporativa para o setor público. Dentre os principais elementos destacam-se a abertura de informações e o controle dos múltiplos *stakeholders*. A nova gestão pública assume dois significados distintos. Por um lado, implica na adoção de métodos de gestão do setor privado (*managerialism*) e, por outro, na utilização de mecanismos de incentivos do mercado no setor público (*new institutional economics*). A “boa governança” está diretamente ligada às diretrizes do Banco Mundial na planificação governamental para o “terceiro mundo” afim de alcançar padrões de eficiência nos serviços públicos através de um receituário de reforma política. A governança como sistema sócio-cibernético é definida como a estrutura que emerge como resultado da intervenção de múltiplos atores políticos, não podendo tal estrutura ser pensada a partir das ações e vontades de um ator específico, mas sim da interação contingencial de todos dentro do sistema. Por fim, governança como redes auto-organizativas supõe que a oferta de serviços públicos se dê pela interdependência de atores e organizações públicas, privadas e do voluntariado num modelo de rede que tem por característica a autonomia e a capacidade de auto-organização.

mercadológica para o funcionamento em redes e parcerias, favorecendo a interpenetração entre Estado e sociedade civil. Outras ideias centrais da governança sistêmica incluem: a mudança do papel intervencionista para o de coordenação, negociação e diplomacia; a abertura para a participação de atores não estatais e o favorecimento de autogovernanças locais (Bevir, 2004).

Secchi, ao analisar a governança pública, enquanto “modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração política” (2009: 358), ressalta o pluralismo embutido no conceito, bem como uma revalorização do elemento político em detrimento das considerações técnicas nos processos de gestão da coisa pública. Para o autor, a emergência da governança está ligada a três movimentos: a dinâmica complexa das sociedades contemporâneas; a ascensão da ideologia neoliberal; e as inovações trazidas pelo modelo da administração pública gerencial.

Bresser Pereira (2007), abordando o modelo estrutural de governança pública a partir dos aspectos gerenciais e dos novos mecanismos de responsabilização, compreende a governança como um processo

“que transmite a idéia de que as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central” (2007: 13).

O problema central da democracia brasileira seria uma crise de governança pela ineficiência do modelo burocrático de administração. Para Bento (2003), a governança diz respeito ao *modus operandi* das políticas governamentais, e se caracteriza como os “pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas” (2003: 85).

A governança remeteria ao marco institucional capaz de promover a execução eficiente e eficaz das diretrizes políticas. Em igual medida, a governança buscaria, através do plano institucional, impedir a apropriação da máquina pública por grupos de interesse, bem como favorecer “a flexibilidade, a descentralização, a participação, o *mix* ótimo entre o público e o privado, e a responsabilização de governos e administradores por suas ações” (2003: 88).

Mesmo caracterizado como conceito multifacetado, a governança se apresenta antes como alternativa de gestão, agora não mais centrada no elemento tradicional da autoridade do Estado, mas sim na interinstitucionalidade e no compartilhamento decisório com outras esferas. Frey (2004), aloca as múltiplas facetas da governança em dois grupos iniciais, separados pelo fundamento ideológico sobre a governança. Enquanto algumas posições possuem, como elemento central, a eficiência como condição de governabilidade e fortalecimento do livre mercado; outras salientam o desenvolvimento de práticas democráticas de caráter emancipatório. Ambas, entretanto, se diferenciam de um modelo de gestão que desloca a centralidade da autoridade do Estado, compartilhando-a com novos atores.

Não há um consenso sobre as mudanças na atuação do Estado ante as políticas públicas. Alguns destacam a ausência de um ator soberano na gestão das políticas, que passam a ser formuladas, implementadas, e controladas, por atores e organizações do Estado e da sociedade civil, em redes de relações horizontais (Koimann; 1993 e Rhodes, 1997). Outros apontam a manutenção da centralidade estatal, mas enfatizam que suas ações se deslocam para a área da coordenação.

Dentre as concordâncias acerca da governança, encontra-se o incremento da participação de atores diversificados e diferenciados do aparato burocrático e político do Estado. Os mecanismos desenvolvidos para a inclusão destes novos atores podem variar. Sechi (2009) ressalta os mecanismos de democracia deliberativa e as redes de política pública. Como exemplo de mecanismos de democracia deliberativa na governança de políticas públicas, encontramos os conselhos deliberativos temáticos e o orçamento participativo. Tais mecanismos, seguem a lógica de unir atores próximos aos problemas alvos de políticas públicas para dentro do processo de gestão. As redes de políticas públicas aproximam atores públicos e privados em estruturas auto-organizativas e autônomas.

Considerando as distinções do conceito de governança, podemos elencar as diversas abordagens a partir de quatro perspectivas. Num primeiro plano, a análise se estrutura na *classificação e estruturação* de modelos de governança. Na sequência temos a percepção, a partir das *redes de crença*, que orienta tradições em conflito e culturas políticas. Em terceiro, encontramos uma perspectiva que parte do cruzamento de variáveis que estruturam *redes de interação*, definindo as alternativas de governança, a partir da combinação destas mesmas variáveis. Por fim, as abordagens que tocam na questão das *novas institucionalidades*, que desencadeiam processos de gestão alternativos ao modelo burocrático

estatal. Aqui, a governança aparece como possibilidade de inclusão de novos atores na administração pública, seja em forma de parcerias com instituições privadas, ou na presença dos movimentos sociais nas arenas de negociação.

A escolha pela noção de governança sistêmica e interativa, adotada como referência analítica neste artigo, se fundamenta por explorar de maneira uniforme o papel inclusivo de atores oriundos dos movimentos sociais, numa perspectiva de redes de relação horizontais com os demais atores; da capacidade de gestão sistêmica e integrada; e do destaque à necessidade de políticas intersetoriais para problemas complexos. No tocante a segurança pública, a governança sistêmica nos ajuda a refletir sobre a possibilidade de desenvolvimento de um novo modelo de gestão compartilhada numa área tradicionalmente refratária aos movimentos sociais.

Frey (2004a) observa que a governança interativa, ao enfatizar uma nova tendência de gestão compartilhada, desenvolve novas experiências da prática democrática, no sentido da valorização da interação entre atores do setor produtivo, do Estado e da sociedade civil organizada. A eficiência na gestão não é mais vista como antagônica da participação ampliada.

A governança interativa deve ser pensada a partir da estrutura de participação e de seus princípios normativos (Koimann, 2002). O foco reside na capacidade de se criar uma arena de interação para a inclusão da multiplicidade de atores potencialmente capazes de entrar no processo de formulação de políticas públicas.

A análise das estruturas de participação nos leva ao plano da negociação política diferenciando-se a partir da maior ou menor verticalização (ou horizontalização) das relações dentro da rede. Estruturas de relações horizontalizadas, em casos de co-governança, se caracterizam por prescindir “de um ator central e dominante, tendem a certo grau de igualdade entre seus integrantes, os quais conseguem assegurar um nível significativo de autonomia no âmbito destas formas organizadas de interações sociais de governança” (Frey, 2004:123).

Os princípios normativos (dimensão intencional da governança) se dividem nas imagens mentais do modelo e na possibilidade de negociação com os atores locais (fonte de legitimidade); nos arranjos institucionais que instrumentalizam a participação; e na construção de condições que congregue as intenções dos *stakeholders* em cada medida tomada (Frey, 2004).

No Brasil, o debate sobre a governança interativa<sup>6</sup>, concebida enquanto paradigma das interações em rede, vem se consolidando frente a polarização do discurso sobre as reformas do Estado, em especial na gestão urbana, que coloca de um lado a tendência do novo gerencialismo e, por outro, uma abordagem da “democracia-participativa” que valoriza a cidadania e a participação de amplos setores da sociedade (Frey, 2004).

As experiências de governança no Brasil são herdeiras da introdução de ferramentas gerenciais do setor privado na esfera pública, o chamado novo gerencialismo. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso disseminou-se estratégias de gestão ancoradas nos princípios de eficiência gerencial e efetividade na prestação de serviços, o planejamento por resultados e a lógica do “cliente-cidadão”. Para além da imposição política no nível federal, a gestão municipal também incorporou a Nova Administração Pública em experiências descentralizadas, de compartilhamento decisório e intersetorial (Frey, 2004b).

A GI aponta para o novo papel de coordenação do Estado. Torna-se necessário a criação de um ambiente favorável, em termos de estruturas de participação e novas institucionalidades, onde a interação entre os diversos atores sociais possa se processar, com o objetivo de lidar com a complexidade dos problemas contemporâneos. Para além da proposição de soluções, cabe ao gestor público a ação governativa de interações.

Segundo Frey (2004b), os conceitos de capital social, *empowerment* e rede social contém princípios norteadores da governança para a gestão pública.

Enquanto o conceito de capital social remete ao potencial contido nas comunidades locais, o conceito de *empowerment* aponta mecanismos e estratégias supostamente capazes de mobilizar este capital social, ao passo que o conceito de rede social pretende apresentar uma estrutura de organização social que visa dar sustentabilidade ao processo de autonomização das comunidades

---

<sup>6</sup> Frey utiliza em outros artigos expressões como governança urbana e governança comunitária. Tais concepções representam uma variação do foco analítico, mas não do conceito que permanece atrelado ao de governança interativa.

locais no atual contexto da sociedade em rede (2004b: 10).

A centralidade na adoção de princípios gerenciais de mercado desencadeou problemas de apoio e legitimidade na gestão pública, abrindo espaço para a inclusão de novos atores na esfera pública. As experiências de governança interativa no Brasil são variações da combinação entre estratégias político-ideológicas, que privilegiam eficiência gerencial e competência técnica, com governos que buscam ampliar a arena política, a fim de incluir novos atores em arranjos de democracia participativa.

O principal problema do paradigma da governança reside na legitimidade dos novos atores que participam do processo decisório relativo as políticas públicas. O sistema representativo, em sociedades democráticas-liberais, funda a legitimidade política ao exercício da cidadania, através do sufrágio universal. As experiências de governança contam com atores que são incluídos na gestão urbana por indicação de atores e instituições governamentais e/ou forte poder de pressão.

Os processos de governabilidade e de governança remetem ao conceito de *accountability*. Este pode ser dividido em *accountability* horizontal ou vertical. De um modo geral, a *accountability* diz respeito a capacidade do governo “prestar contas” à outras instituições políticas ou organizações sociais, promovendo a transparência em suas ações. No caso da *accountability* horizontal, existiria uma capacidade de supervisão e controle entre os próprios níveis de governo pelas agências estatais empoderadas para o exercício da fiscalização. No caso da *accountability* vertical (ou democrática), o controle político seria exercício pelos cidadãos, empoderando a sociedade civil organizada no papel de fiscalização e transparência das ações governamentais.

A análise das políticas públicas, em qualquer setor social, deve ser contextualizada a partir dos processos de governabilidade, governança e *accountability*. Tanto os agentes, como as instituições, aparecem neste espaço de negociações e lutas, produzindo políticas baseados na experiência de sua influência em tais processos, ou eles próprios influenciados pela estrutura vigente, por exemplo, de maior penetração do tecido social no sistema político, fortalecendo os mecanismos de *accountability*. No caso das políticas de segurança pública, existiria um alto grau de ingovernabilidade agindo de modo transversal a proposição de programas políticos, característica constantemente manipulada enquanto mecanismo de pressão ao

executivo federal. Os problemas de governabilidade são reforçados pelas urgências do ciclo eleitoral.

O nível de accountability do setor é baixo, em comparação com as políticas públicas de setores como saúde e educação. O perfil e o histórico das instituições de segurança pública, principalmente as de cunho militar, criam sérios obstáculos para o aprimoramento do controle social sobre suas ações. Isto se caracteriza como um movimento histórico de insulamento dos setores dominantes no processo de produção de políticas de segurança pública, reforçando, e enrijecendo, os filtros que limitam a entrada, e permanência, no campo.

Por fim, a dinâmica de produção destas políticas deve ser encarada como exercício de governança (sistêmica e interativa), mesmo que, pela visão tradicional da análise de políticas públicas, grande parte destas não apresentem os referências de racionalidade e eficiência. No caso da segurança pública, a governança se apresenta enquanto rede auto-organizativa com ligações horizontais e verticais, elemento. Os problemas relativos à integração sistêmica devem ser encarados como marcas do campo, dentro do espaços de lutas pela conservação ou transformação das “regras do jogo”, no caso, dos elos frágeis que interconectam agentes e instituições, e resguardam as posições de dominação e controle.



## 2 O DEBATE SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA

### 2.1. O PERFIL DA INSEGURANÇA PÚBLICA

Cada período histórico possui a sua própria forma de ação e as suas próprias práticas violentas. O mundo contemporâneo pode ser caracterizado, entre outras coisas, por um novo paradigma da violência<sup>7</sup>. A partir das décadas de 60 e 70, processou-se uma alteração nas formas de manifestação do fenômeno, bem como em suas representações e abordagens acadêmicas, sobretudo, dentro das ciências sociais (Wieviorka, 1997).

A discussão sobre o tema da segurança pública no Brasil, passou a fazer parte da agenda política nacional na medida em que a criminalidade urbana cresceu como problema social. O debate se iniciou com algum atraso, apesar dos esforços de alguns pesquisadores no campo acadêmico em evidenciar a curva ascendente da criminalidade urbana e apontar de maneira pioneira caminhos teóricos para seu entendimento.

Como bem aponta Cano (2006), em um movimento próximo ao de outros países latino americanos, a *esquerda* brasileira confiava que o próprio processo de redemocratização trouxesse de modo “natural” as chaves para a resolução do problema da violência urbana. Enquanto isso, a segurança pública era problema de polícia e de políticas da chamada *direita* brasileira. Qualquer tentativa de reformulação das políticas de segurança era interpretada como uma ação conservadora, ligada a grupos políticos mais a “direita” do espectro político. Tal dicotomia, também se expressou dentro da academia:

os que denunciavam a miséria, a perda do poder de compra do salário, a exploração, a ausência de investimentos na educação e na saúde para o aumento da violência... postavam-se a esquerda do espectro político ou no que foi durante muitos anos chamado de a “esquerda penal”, enquanto os

---

<sup>7</sup> Segundo Zaluar, “violência vem do latim *violentia* que remete a vis (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo para exercer sua força vital). Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É portanto a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar o ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente” (1999b:28).

que insistiam em analisar a questão institucional, inclusive as práticas policiais de violência contra os pobres e a eficiência da polícia em proteger a vida e a propriedade do cidadão, em termos de políticas públicas para todos, eram considerados de *direita* (Zaluar, 1999: 5).

A década de 90 trouxe novos atores e propostas para o debate. O debate ganhou intensidade e proporção, tanto pelo acúmulo de informações e estudos no campo intelectual, quanto pelo surgimento de organizações da sociedade civil empenhadas na defesa da paz e na luta pela garantia dos direitos humanos. Novos atores passaram a propor modelos mais democráticos na estrutura da segurança pública, incluindo a prevenção e a compatibilização de eficiência policial com respeito aos direitos humanos. O modelo de polícia comunitária e a noção de segurança cidadã começaram a entrar no sistema político como demandas sociais.

As modalidades de práticas violentas, e os temas prioritários na agenda das políticas públicas da área, sofrem alterações em termos de percepções e intervenções em cada contexto histórico. Desde os fins da década de 80, o problema do narcotráfico e das práticas violentas, que cercam a comercialização de drogas ilícitas, assumiu um papel de destaque nos debates sobre a criminalidade urbana. Em outros níveis, o fenômeno figura em diversos âmbitos e incide de maneira direta em vários segmentos da sociedade.

“Invade a diplomacia, a política interna e exterior, a economia de subsistência, o debate acadêmico e a atividade policial. Ocupa manchetes da imprensa de maneira cotidiana e abre perguntas fundamentais no campo da cultura, da psicologia social e da criminologia. Põe em questão os alcances da soberania nacional e os limites dos direitos e liberdades individuais. Cada uma das fases do processo – que vai desde a produção de drogas ilícitas até o seu consumo e a lavagem de dinheiro – abre uma multiplicidade de problemas de controle e regulação, todos sujeitos a divergências de opinião”. (Santana, 1999: 99).

O problema do narcotráfico, e do consumo de drogas ilícitas, passou a se entrecruzar com outros problemas como corrupção, criminalidade, governabilidade, o papel das Forças Armadas, e as reformas do Estado. Se por um lado, percebe-se a complexidade do

problema, por outro, evidencia-se o atraso na inovação em termos de propostas políticas.

as forças policiais, os tribunais e as instâncias ligadas à saúde acabaram tornando-se, por bom período, os principais – senão exclusivos – instrumentos do Estado para tratar dos problemas vinculados às drogas ilícitas. A legislação brasileira consagrou, nos anos setenta, este enfoque pautado na criminalização do consumo, dando pouca ênfase à prevenção e à contenção do tráfico interno. Este enfoque perdurou até meados dos anos noventa. Praticamente inexistiu até então uma política governamental articulada encarando o tema em suas diferentes dimensões. (Filho e Vaz, 1997:76/77)

Dois eixos paradigmáticos dominaram o debate sobre as políticas de segurança pública no Brasil dentro e fora da academia: o *tratamento social* e o *tratamento penal* (Wacquant, 2001). Os dois campos epistêmicos remetem a estruturas, práticas institucionais e modelos de gestão antagônicos. Os projetos de políticas de segurança pública trazem a marca da luta entre os dois campos, que acaba por se refletir na prática policial.

Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) priorizava a garantia dos direitos civis e políticos, mas já incorporava a necessidade da segurança em relação aos direitos sociais e econômicos por reconhecer uma conexão entre os graves problemas enfrentados e o contexto de injustiça e desigualdade social. Direitos econômicos e sociais (saúde, trabalho, educação e acesso à justiça) contribuíram, desta forma, para a confirmação da *Declaração* como carta norteadora de um novo programa humanitário. Da matriz dos direitos humanos emerge o eixo paradigmático do *tratamento social* da violência, relacionando as possibilidades de solução do problema à conjuntura econômica e social (Cardia *et al.*, 2003; Zaluar, 1999; Wacquant, 2001).

Por outro lado, o *tratamento penal* das políticas de segurança pública, remete à lógica do confronto, do encarceramento e da “tolerância zero”<sup>8</sup> ante os comportamentos de desordem urbana. Para

---

<sup>8</sup> O programa “Tolerância Zero” ficou famoso a partir da divulgação da reversão dos índices de criminalidade em Nova York, durante a década de 90. Baseado na teoria das “Janelas Quebradas”, de James Wilson, o programa enfatizava que pequenos delitos deveriam também ser tratados com rigor das instituições

Wacquant (2001), o “mais Estado” penal seria uma alternativa de controle social para o “menos Estado” econômico e social, direcionando a repressão para os estratos mais reacionários do subproletariado. A abordagem penal poderia ser caracterizada, ainda, pela dependência dos ciclos eleitorais e da influência do corpo midiático propagador do medo, através da espetacularização da violência.

Ela reafirma a onipotência do Leviatã no domínio restrito da manutenção da ordem pública – simbolizada pela luta contra a delinquência de rua – no momento em que este afirma-se e verifica-se incapaz de conter a decomposição do trabalho assalariado e refrear a hiper mobilidade do capital (Wacquant, 2001: 7).

Um terceiro paradigma, ainda sem força dentro do campo de lutas pela delimitação do perfil das políticas de segurança pública, preconiza o *tratamento sistêmico* dos problemas de segurança pública (Soares, 2003, 2007; Saporì, 2007). Nesta perspectiva, o conceito de governança sistêmica (ou interativa) define uma nova abordagem político-institucional que orienta novos modelos de políticas de segurança. O *tratamento sistêmico* no campo da segurança pública foge da simples reatividade ao fenômeno da criminalidade, adotado pela vertente penal, mas também procura ir além do condicionamento direto dos problemas sociais às taxas criminais. O novo paradigma trata os problemas de segurança pública em sua complexidade sócio-institucional, apontando a necessidade de integração de políticas de segurança com outras políticas sociais e econômicas (intersetorialidade), visando desenvolver políticas de prevenção; a redefinição do modelo policial, com o intuito de prover a instituição da capacidade de atuação no ciclo completo do problema; diminuir o impacto da interferência política, que possui como prioridade o ciclo eleitoral; promover o trabalho integrado das organizações sociais

---

policiais e do sistema carcerário para gerar um sentimento de confiança da população nas instituições e desfazer a sensação de impunidade. Ou seja, “a violência urbana e os crimes graves seriam o último elo de uma cadeia causal em que pequenas infrações levam a formas mais graves de delinquência” (Belli, 2000). Vale ressaltar que estudiosos apontam outras causas externas ao programa para a redução dos índices de violência. Além disso, desde o final da década de 90 o programa vem recebendo críticas, principalmente por parte de setores da sociedade civil organizada, por conta, entre outras coisas, do aumento da violência policial contra minorias, principalmente, jovens e negros.

com todos os níveis institucionais governamentais; e readequar os desenhos institucionais para promover uma inserção de demandas vindas de grupos sociais, estabelecendo novas relações entre a sociedade civil e as instituições do sistema de justiça criminal, no sentido de um maior controle social sobre a segurança pública.

A escolha pela noção de governança sistêmica e interativa, adotada como referência analítica neste artigo, se fundamenta por explorar de maneira uniforme o papel inclusivo de atores oriundos dos movimentos sociais numa perspectiva de redes de relações horizontalizadas; da capacidade de gestão sistêmica e integrada; e do destaque à necessidade de políticas intersetoriais para problemas complexos. No tocante à segurança pública, a governança interativa nos ajuda a refletir sobre a possibilidade de desenvolvimento de um novo modelo de gestão compartilhada num campo tradicionalmente refratário aos movimentos sociais.

O medo de sofrer algum tipo de violência pode ser considerado universal em nossas grandes cidades, seja pela experiência cotidiana nos grandes centros urbanos, seja pela intensificação das notícias veiculadas pela mídia. Com graus de intensidade diferentes, cidadãos de localidades diversas compartilham da incerteza da garantia de sua integridade física e material em suas rotinas. Apesar da universalidade do medo, a vitimização é localizada.

Com pequenos desvios nos índices, são os jovens que mais morrem no Brasil. Além disso, a maioria é de homens, pobres e negros. Longe de significar exclusividade da vitimização a um único perfil, os dados apontam para um quadro onde a conjunção de fatores como gênero, idade, renda e raça formam a estrutura das vítimas preferenciais. Podemos incluir, também, o local de moradia: as periferias dos grandes centros urbanos (Beato, 1999). Os jovens brasileiros de 15 a 24 anos são os que mais matam e mais morrem, são eles os principais protagonistas do mapa da violência no Brasil.

Waisefisz (2013) comparando os resultados de quinze anos de produção do *Mapa da Violência no Brasil* demonstra que, apesar da preocupação em produzir dados e na atenção ao problema da violência letal, a situação não melhorou. De 1996 até 2011, a taxa de homicídios passou de 24,8 para 27,1 por 100 mil habitantes. Esta mesma taxa, dentro da população jovem, saltou de 42,4 para 53,4 por 100 mil habitantes. As mortes por acidentes de trânsito passaram de 22,6 para 23,2 no total e, em relação aos jovens, de 24,7 para 27,7 por 100 mil habitantes. Até mesmo os suicídios cresceram de 4,3 para 5,1, na população total, e de 4,9 para 5,1 entre os jovens por 100 mil habitantes.

As estatísticas apontam para o agravamento de uma situação que já se mostrava inaceitável. E isto é a “ponta do iceberg”, uma vez que se trata, exclusivamente, de parte das modalidades de violência letal, não abrangendo a multiplicidade de práticas violentas do cotidiano de nossas cidades.

Ainda segundo Waisefisz (2013), percebe-se a emergência de “*novos padrões de mortalidade juvenil*”, responsáveis pelo crescimento da taxa de mortalidade juvenil entre 1980 e 2011 (de 127 para 136 por 100 mil habitantes), enquanto na população total houve um decréscimo (de 631 para 608 por 110 mil habitantes) para o mesmo período. As *causas externas* (acidentes de trânsito e homicídios) passaram a ocupar o lugar das epidemias e doenças infecciosas no centro das explicações da mortalidade juvenil nos últimos cinquenta anos.

Em 1980 as causas externas já eram responsáveis por pouco mais da metade - 52,9% - do total de mortes dos jovens do país. Já em 2011, dos 46.920 óbitos juvenis registrados pelo SIM, 34.336 tiveram sua origem nas causas externas, fazendo esse percentual se elevar drasticamente: em 2011 quase 3/4 de nossos jovens - 73,2% - morreram por causas externas (Waisefisz, 2013: 13).

Destas causas externas, os homicídios (132,1%)<sup>9</sup>, os acidentes de transporte (28,5%) e os suicídios (56,4%), foram os que mais contribuíram para o crescimento das taxas de mortalidade violenta no Brasil e, em especial, para a juventude brasileira. Este quadro se complica, quando analisamos a diferença entre o peso das três causas externas nos óbitos da *população jovem* e da *população não jovem*<sup>10</sup>. Para a *população não jovem*, 90,1% dos óbitos pode ser atribuído a causas naturais e 9,9% as causas externas. Na *população jovem* temos

---

<sup>9</sup> Aumento das taxas entre os anos de 1980 e 2011. Note-se que neste mesmo período as taxas de mortalidade para o conjunto da população caíram 3,5%, enquanto as mortalidades por causas externas aumentaram em 28,5%. Vale ressaltar também que somente na década de 90, as taxas de homicídio ultrapassaram as taxas de acidentes de trânsito como principal responsável pela mortalidade, chegando no ano 2000 com os homicídios sendo 52,7% maiores que as taxas de acidentes de trânsito.

<sup>10</sup> Considera-se *população jovem*, os indivíduos entre as faixas etárias dos 15 aos 24 anos. Os demais, até os 15 e depois dos 24 anos, encontram-se na categoria *não jovens*.

que 26,8% dos óbitos podem ser atribuídos as causas naturais, enquanto assustadores 73,2% as causas externas (Waisefisz, 2013).

O total de homicídios, na população não jovem, representa apenas 3% dos óbitos, enquanto na população jovem são responsáveis por 39,3% das mortes. Note-se que, estes dados referem-se às médias nacionais. Algumas unidades da federação têm as taxas de homicídio contribuindo com mais de 50% dos óbitos juvenis. A mesma tendência, na diferença entre a população jovem e não jovem, se repete para as taxas de acidentes de trânsito e suicídio<sup>11</sup>.

Se compararmos apenas as taxas de homicídio no Brasil, com as dos países onde ocorreram os 12 maiores conflitos armados internacionais entre os anos de 2008 e 2011, as taxas brasileiras ficaram acima da somatória destes países: 206.005 contra 169.574 vítimas. Mesmo que dentro destes 12 países, alguns tenham extensão territorial e contingente populacional menor que o Brasil, ainda assim, comparados a países de igual ou maior contingente populacional, as taxas de homicídio do nosso país se mostram bem superiores<sup>12</sup>.

Sobre os “*novos padrões de violência homicida*”, Waisefisz (2013) aponta para dois fenômenos de desconcentração das taxas de homicídio: a interiorização e a disseminação. A partir de 1999, houve um redirecionamento do crescimento da criminalidade dos grandes centros urbanos para o interior (Waisenfisz, 2004 e 2013). Apesar do movimento de estagnação dos índices nos grandes centros urbanos, principalmente os de maior peso demográfico, as taxas, nestas regiões, permaneceram muito altas. A redistribuição da violência pode estar associada, numa primeira impressão, a redefinição territorial do desenvolvimento econômico nos municípios brasileiros, com relativo incremento do crescimento econômico em pólos do interior dos Estados. Além disso, outras unidades da federação que, antes da virada do milênio, ainda apresentavam taxas relativamente baixas de homicídio, viram estas saltarem.

Esses dois processos concomitantes originaram a migração dos polos dinâmicos da violência de um

---

<sup>11</sup> “Acidentes de Transporte são responsáveis por mais 20,4% dos óbitos juvenis, e suicídios adicionam ainda 3,7%. Na população não jovem acidentes de transporte originaram 3,0% e suicídios 0,7%” (Waisefisz, 2013: 16).

<sup>12</sup> Os doze maiores conflitos interacionias foram nos seguintes países/territórios: Iraque, Sudão, Afeganistão, Colômbia, Rep. Dem. Do Congo, Sri Lanka, Índia, Somália, Nepal, Paquistão, Caxemira (Índia/Paquistão), Israel/Territórios Palestinos (Waisefisz, 2013).

limitado número de capitais e/ou grandes regiões metropolitanas, que melhoram a eficiência de seus aparelhos de segurança, para regiões menos protegidas, seja no interior dos estados, seja para outras Unidades Federativas. (Waisefilisz, 2013: 62).

Em relação aos homicídios, a taxa cresceu de maneira regular, aproximadamente 5% ao ano, enquanto em 2004 houve uma reversão desse quadro com uma diminuição de 5,2% em relação a 2003. Numa primeira abordagem, verifica-se que os programas de desarmamento deste ano podem ter contribuído para tal reversão (Waiselfisz, 2007).

Quanto ao gênero, a vitimização homicida feminina representa 8% do total, enquanto a masculina representa 92% dos óbitos por homicídio. A vitimização feminina tem características particulares, pois em 71,8% dos casos a violência aconteceu no domicílio da vítima, sendo que “em 43,4% dos casos, o agressor foi o parceiro ou ex da vítima (na faixa de 30 a 39 anos de idade, essa proporção se eleva a 70,6%)” (Waisefilisz, 2013: 75). Para quase 20% das mulheres vitimadas, o agressor é o pai, estatística que salta para 80% nos primeiros anos de vida.

No caso das diferenças em relação a raça/cor, temos que a vitimização homicida de negros e pardos saltou de 58,6% para 71,4% do total, de 2002 a 2011, enquanto para os brancos houve um decréscimo de 41% para 28,2%. Quando olhamos para as estatísticas de jovens negros, o quadro se agrava.

a vitimização de jovens negros passa de 71,6% em 2002 – nesse ano morrem proporcionalmente 71,6% mais jovens negros que brancos – para 237,4% em 2011, maior ainda que a pesada vitimização na população total, que nesse ano foi de 153,4% (Waisefilisz, 2013:83).

Recentemente, a literatura criminológica resgatou elementos da ecologia urbana, inicialmente desenvolvida pela Escola de Chicago na década de 20, para entender a concentração de crimes violentos. No Brasil, 40% das taxas de homicídios ocorrem nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde se concentram 18% da população nacional. Além disso, um quinto das mortes violentas no país concentra-se em 2% da área geográfica. A partir deste quadro, alguns pesquisadores buscam compreender as conexões entre as instituições



policiais, os crimes e o espaço urbano, como chave para a proposição de políticas públicas inovadoras.

O recorte do perfil preferencial da vitimização no Brasil explica, em parte, a falta de ação preventiva por parte dos órgãos públicos competentes. Para Beato, ao ultrapassar os limites estruturais de seu confinamento, atingindo a classe média, “imediatamente soam os alarmes da mídia e a indignação das elites. Nesse momento, as pessoas põem-se a especular a respeito das causas da criminalidade a fim de combatê-la” (1999: 14). Cano (2006) vai nesta direção, apontando o caráter imediatista das políticas de segurança pública tradicionais. Segundo o autor, “os governos reagem diante dos casos com repercussão pública, particularmente os que se destacam na imprensa, para dar uma resposta de curto prazo” (2006: 141).

O caminho que leva os jovens as práticas violentas não pode ser explicado apenas a partir de índices de renda, o que, em si só, já figura como um debate controverso na literatura sobre o tema. Em muitos casos, a experiência juvenil com as drogas inicia um “ciclo sem volta”, principalmente se este jovem não tem acesso às clínicas de tratamento e ao amparo da defesa judicial, em caso de problemas com a lei. O uso da droga pode desembocar num acúmulo de dívidas com os chefes de organizações criminosas, que passam a ameaçar com uso da violência para o pagamento da dívida. Sem recursos, os jovens acabam por cometer delitos (roubos, furtos e assassinatos) como tentativa de fugir do esquema de extorsão pela dívida contraída. Como alternativa, passam a fazer parte das quadrilhas, até para se defender de seus inimigos, no que Alba Zaluar classificou como *condomínio do diabo* (Zaluar, 1994 a).

Outro problema social, oriundo da criminalidade, são os custos diretos com perdas materiais, investimentos privados em segurança, atendimentos médicos, dentre outros. Segundo levantamento de Piquet Carneiro et al.(1998), a cidade do Rio de Janeiro gastava, no final da década de 90, 5% de seu PIB anual com segurança pública. Beato (1999), considera esta estimativa conservadora, apontando custos não contabilizados como custos no setor de seguros e perdas por incapacidade produtiva, o que elevaria as cifras acima de 2 bilhões anuais.

Quando se olha para o nível municipal, a desigualdade do mapeamento dos homicídios no Brasil continua alta. Os municípios que se encontram no grupo dos 10% com maiores taxas de homicídios, contribuem com quase 72% do total de homicídios no país. A média populacional destes municípios fica bem acima da média nacional, o que

sugere, numa primeira análise, que são municípios de grande porte. Enquanto a média nacional é de 32,2 mil habitantes por municípios, o grupo com maior número de homicídios fica acima de 135 mil habitantes por município (Waisefisiz, 2013).

Deve-se notar que, dentre os municípios brasileiros com as maiores taxas de homicídio, existem diferenças significativas. São 556 municípios que integram o rol dos 10% mais violentos nesta modalidade. Enquanto, numa ponta da tabela, temos Colniza (MT) com uma taxa média de 165 homicídios por 100 mil habitantes, no outro extremo, encontra-se Nova América (GO) com uma taxa média de 29. Apesar da grande diferença entre os 556 municípios, Nova América, também, se encontra acima da média nacional.

As estatísticas de outras modalidades de vitimização mostram a complexidade do tema. A sensação de segurança dos brasileiros foi pesquisada dentro das propostas da PNAD em relação ao domicílio, o bairro e a cidade. Os dados mostram que o local mais seguro é o domicílio (78,6%), seguido pelo bairro (67,1%) e a cidade (52,8%). Desmembrando os dados, em relação as regiões metropolitanas, percebemos a concentração da insegurança dos brasileiros nestas regiões. Na região metropolitana do Pará, a sensação de segurança na cidade chega somente aos 14,6%. Em outros estados a insegurança na cidade também se mostra alta: CE (24,9%), RJ (33,8%), BA (24,7%).

Em relação aos rendimentos, pessoas que ganham mais de 5 salários mínimos tem maior segurança no domicílio, e menor segurança na cidade, do que pessoas que ganham menos, em qualquer nível de rendimento, numa evolução gradativa. Isto mostra a influência do fator rendimento na capacidade de proteção privada domiciliar, com efeitos para a sensação de segurança. Por outro lado, fora do seu domicílio, os que ganham mais de 5 salários acabam por se sentir mais inseguros, ou alvos principais de ações violentas.

As agressões físicas somaram 2,5 milhões em 2009. Para o mesmo ano, tivemos no Brasil 12 milhões de roubos e furtos, sendo homens entre 35 e 49 anos, e pretos ou pardos, os alvos preferenciais. A procura pela polícia, em caso de roubo e furto, não se apresenta como uma alternativa para a solução do problema. Mais de um terço (36,4%) não procurou a polícia, por não acreditar na instituição, e ainda outros 19,5% não procuraram por medo de represálias.

Mas a violência urbana também atinge os profissionais das instituições de segurança pública que, pelo seu ofício, já se encontram mais expostos a ela. Em pesquisa de Soares, Rolim e Ramos (2009), 25,7% dos policiais militares (PM) relataram ter sofrido acidente de

trânsito em serviço. Na polícia civil (PC) e na guarda municipal (GM) foram 18%, enquanto no Corpo de Bombeiros (CB) foram 17,7% e para os profissionais do sistema prisional (SP), 7,7% sofreram acidentes de trânsito em serviço.

No caso da PM e da PC, os profissionais ainda foram *baleados em serviço e baleados durante a folga* em uma significativa proporção. Para a PM, os que declararam ter sido baleados em serviço representam 3,4% dos respondentes e em período de folga, 2,2%. No caso da PC, 2,8% dos profissionais foram baleados em serviço e 1% durante a folga. As *vítimas de violência física em serviço por parte de pessoa condenada ou suspeita de cometer ato ilícito* foram 22,1% (PM), 16,9% (PC), 4,7% (CB), 15,7% (GM) e 16,7% (SP). As *vítimas de violência física em período de folga por parte de pessoa condenada ou suspeita de cometer ato ilícito* foram 9,7% (PM), 7,6% (PC), 3,9% (CB), 6,4% (GM) e 6,4% (SP).

Longe de contemplar as múltiplas facetas da violência urbana, os dados mostrados aqui nos revelam que existe um perfil da vitimização dentro da população, que os índices de criminalidade urbana permanecem altos, inalterados e, em alguns casos, vêm piorando ao longo dos últimos anos. Além disto, mas não menos importante, os dados revelam a universalidade do problema, onde todos são atingidos, inclusive os profissionais de segurança pública. Os dados ainda nos auxiliam a entender as bases da “cultura do medo” vivido por boa parte da população brasileira, e que tem na espetacularização da violência pela mídia um potencializador.

## 2.2. ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA

A palavra *violência* admite a possibilidade de múltiplos significados e manifestações. Antes de iniciar a discussão sobre o fenômeno urbano da violência, faz-se necessário perguntar o que entendemos (significado) por violência e quais manifestações consideramos violentas no presente estudo. Qualquer forma de conceituação acaba por deixar alternativas de fora, sendo a delimitação do conceito orientada a partir do objetivo da análise.

Seguindo a definição elaborada por Michaud, a violência consiste

em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física,

seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais.

O largo espectro de situações contempladas por esta definição tornaria difícil uma análise rigorosa dos condicionantes da violência, uma vez que iríamos desde agressões verbais e físicas leves, até práticas violentas extremas, que envolvesse a morte de pelo menos um dos protagonistas da situação.

A violência pode ser entendida como o emprego da força física, com a possibilidade do auxílio de objetos, que ultrapassa determinados limites estabelecidos. Tais limites, são orientados segundo regras pré-estabelecidas em códigos de conduta formais ou informais, conferindo ordem às relações. O elemento central, na definição da ação violenta, recai na percepção e na definição de tal limite, que é contextual, variando cultural e historicamente (Zaluar, 1999).

Wieviorka (2007) também considera que, tanto a violência, como suas representações, sofrem processos de mudança, apontando que, apesar da busca em encarar o fenômeno de maneira objetiva, a partir das cifras e estatísticas, ela sempre permanecerá subjetiva por ser contextual para os grupos sociais e para os indivíduos. Analisando o fim da guerra fria, o autor indica de que modo se iniciou um movimento de diminuição da violência militar para um incremento e uma transformação de formas de violência. Sob o guarda-chuva das duas superpotências, formas específicas de violência foram estimuladas, como as guerras por procuração (*proxy war*), enquanto outras foram controladas por sua dependência de Estados patrocinadores. Neste movimento, com a derrocada da União Soviética, o terrorismo e a criminalidade organizada buscaram novas formas de atuação, agora sem os percalços do mundo bipolarizado, e prosperaram, tornando-se globais.

Ao analisar a relação entre a violência e a presença, ou ausência, de movimentos operários organizados na Europa, Wieviorka expande suas conclusões, apresentando a seguinte hipótese sociológica: “o fato de o espaço social não ser estruturado por um conflito que produza modalidades de tratamento das demandas dos atores faz com que a violência encontre mais lugar para se exprimir” (Wieviorka, 2007: 1149). Alargando ainda mais suas considerações, o autor define a violência como “o contrário do conflito institucionalizável, ela traduz a existência de problemas sociais que não são transformados em debates e em conflitos de sociedade” (idem:1150).

Dizer que a percepção dos limites para o ato violento é cultural e historicamente variante, não implica em negar a defesa de padrões universais de segurança pela garantia dos princípios dos direitos humanos. Para Zaluar, “a questão é saber se existiriam valores não contextualizados, direitos fundamentais, valores universais, o que obrigaria a pensar sobre a violência pelo lado dos limites que tais valores e direitos imporiam à liberdade individual ou coletiva” (1999: 8).

O discurso, predominante sobre a violência na década de 70, foi baseado no que mais tarde se denominou “violência estrutural”, um tipo de violência com base na ação do Estado, que estaria por trás da miséria, do desemprego, da falta de serviços públicos e de políticas sociais para os mais excluídos. A denúncia contra o Estado servia de guarda-chuva para as mais diversas práticas e ações violentas, da opressão física à carência material.

O desenvolvimento da noção de violência estrutural produziu elementos explicativos que ligavam a violência à especificidade do processo de socialização de jovens marginalizados (sociabilidade violenta). Ainda mais radicais, foram as teorias imbuídas de um tipo de relativismo cultural que recusam a condenação da violência urbana pelos seus “efeitos positivos”. Estes últimos, justificam as manifestações de violência pela “positividade” atribuída ao conflito e a desordem, como produtores de diferenças e de identificação de redes de exclusão. Refutando o relativismo radical, Zaluar (1999), considera a existência do conflito não como propulsor da violência, mas sim, as formas em que este se manifesta.

A violência não é um fenômeno social exclusivo da modernidade. Com formas diferenciadas ao longo da história, as práticas violentas foram se desenvolvendo de maneira mais “controlada” em determinadas regiões e cidades do planeta. Com base nestas variantes históricas, Peter Burke defende o estudo das diferenças em termos do tipo de violência de cada época, seus agentes e vítimas, a ocasião e o local, bem como a tecnologia empregada e a capacidade de gerenciamento destas práticas (Burke, 2002). Para Burke, analisar os deslocamentos da violência dentro das cidades, e sua profissionalização, também é tarefa do historiador cultural preocupado com o fenômeno da violência urbana.

Historicamente, as características das ações violentas remetem à predominância do que Burke chama de YAMs (Young Adults Males). Homens jovens-adultos, amadora ou profissionalmente, se destacam como perpetradores de práticas violentas “por serem especialmente conscientes de sua força física, precisarem colocar-se à prova, que tem

menos a perder do que os mais velhos com responsabilidades familiares, ou porque laços masculinos em grupos formais ou informais (que podem facilmente se voltar para fins violentos) são uma característica de seu estágio no ciclo de vida” (Burke, 2002: 37).

Alguns cientistas sociais brasileiros, mobilizaram conceitos e idéias para se referir a predominância do gênero masculino nas atividades criminosas. Zaluvar (1999) denomina *etos da masculinidade*, ou *etos guerreiro*, e apresenta algumas variantes como cultura da honra, o etos da virilidade e o “retorno do recalçado”. No entanto, é a própria Zaluvar que mostra como incompleta tais análises, por se fecharem nos aspectos locais da explicação, esquecendo o contexto nacional e transnacional como espaços de interação, onde a cultura do crime-negócio também se solidifica.

Por muito tempo, e ainda hoje, setores, dentro e fora da academia, procuram ligar o advento da criminalidade urbana com o problema da pobreza, do desemprego e das migrações. Sem descartar o potencial explicativo destes argumentos para situações específicas, o acúmulo de estudos nos permite engrossar o coro que deslegitima tal concepção para o caso brasileiro. Pesquisas, na década de 80, já indicavam que a população prisional de São Paulo e do Brasil era composta em sua maioria por pessoas que cometeram crimes estando empregados (Coelho, 1988; Brandt, 1986 \*ver referencia Beato 1999).

Fazendo referência aos estudos no campo da ecologia urbana, Beato F. e Reis (1999) afirmam a importância de fatores como “índice de desigualdade econômica, estrutura populacional, englobando total da população e densidade populacional, e índice de desemprego estão associadas significativamente aos homicídios (Beato et al., 2008: 690)

Já na década de 90, Alba Zaluvar (1994) mostrava, através de pesquisa sobre o mapa das mortes violentas no país, a falência de alguns mitos, principalmente na correlação entre a pobreza e as migrações internas com a violência. Analisando dados de 1989, Zaluvar mostra a presença de Estados com alto índice de pobreza entre os menos violentos, na mesma medida em que outros com grande desenvolvimento econômico situam-se no topo da lista dos mais violentos. Por outro lado, a autora analisa a crescente migração populacional do interior do Paraná entre 1980-86, tanto para a capital Curitiba, quanto para outras regiões do país, como Rondônia. Se tal movimento não foi acompanhado do aumento da criminalidade em Curitiba, o mesmo não se passou no Estado de Rondônia, onde a chegada deste contingente coincidiu com o crescimento vertiginoso dos índices de violência. Para além do mito da migração, a explicação não

pode estar nos “antigos” fatores culturais e raciais, mas “justamente nas atividades e nos equipamentos institucionais encontrados no ponto final da migração, mais do que no movimento migratório propriamente dito ou na etnia dos migrantes” (1994: 215).

Para além de determinantes socioeconômicos e ecológicos, a polícia, recorrentemente, aparece como elemento central do problema da violência urbana (Beato et al. 2008). Reformas institucionais e modernização gerencial surgem como apontamentos para a reversão da crise no sistema de segurança pública. Dois princípios regem a centralidade da instituição policial: 1. a possibilidade do desenvolvimento democrático no Brasil depende da democratização da polícia; e 2. o fato da polícia ser o agente público com maior penetração na diversidade dos ambientes urbanos, encurtando a proximidade com seus habitantes (Beato et al. 2008).

Defendendo um modelo de ecologia urbana nos estudos da violência e criminalidade, Beato et al (2008) enfatizam a importância da estrutura paisagística urbana na configuração da geografia do crime. Segundo os autores, “a conformação urbana é o elemento central na desorganização social de comunidades e lugares (Shaw e McKay, 1942), na estrutura de oportunidades de ocorrência de delitos (Cohen e Felson, 1979) e no mercado habitacional formal e informal como fator incentivador de diversas formas de crime violento e capacidade de auto-regulação (Bottom e Wiles, 1997)” (pg. 689).

A retomada da tradição da escola de Chicago, por muitos pensadores no campo dos estudos criminológicos, se dá em virtude da “constatação da concentração ecológica dos recursos socioeconômicos e de mecanismos de segregação espacial e de concentração de crimes” (Beato et al., 2008: 690).

O debate sobre a violência urbana permaneceu, por muito tempo, ideologicamente polarizado entre modelos explicativos que apontavam ou razões sociais, ou razões institucionais, como fatores causais (Zaluar, 2002). As questões sociais como a pobreza, a desigualdade econômica e o desemprego fomentaram o ideário do discurso da “esquerda brasileira”, que acreditava que a péssima distribuição de renda no Brasil estava no centro da escalada da violência. Dentro da academia, os intelectuais brasileiros se dividiram em três campos de análise predominantes. Primeiro, analisando a produção acadêmica sobre o tema no período pós redemocratização, Zaluar mostra-se surpresa com sua relevância política, pois “junto à hegemonia indiscutível do paradigma marxista ou da criminologia crítica, a questão institucional predominou

de longe sobre uma perspectiva sociológica que focaliza a sociedade na sua autonomia” (Zaluar, 1999: 4).

A influência híbrida de Marx e Foucault, nos estudos sobre o tema no Brasil, pode explicar tal hegemonia. Segundo Misse (1997), o período militar, e mesmo o processo de redemocratização, ofereceram bases para a explicação do fenômeno da criminalidade, por um lado, a partir do caráter classista do Estado e dos seus aparatos de violência e, por outro, a partir do processo de disciplina consequente do poder de produção de verdades criminais (Zaluar, 1999).

Ao longo da década de 90, modelos explicativos alternativos, mais preocupados com o processo de cidadania e os desafios da democratização surgiram no debate acadêmico. A crise oriunda da violência urbana foi pensada, no plano político-institucional, sob o prisma dos modos de controle democrático da violência, e no plano societário, focalizando a resolução dos conflitos com a criação de uma esfera pública de negociação.

Zaluar subdivide o debate acadêmico sobre a criminalidade urbana em cinco subtemas principais: os significados da violência; as representações sociais do crime; as estatísticas do crime e suas vítimas; explicações para o aumento da criminalidade; e as políticas públicas. De qualquer forma, a combinação da problemática das drogas e armas parece ter ocupado boa parte dos estudos. Segundo a autora, “Não é possível esquecer, portanto, que a política de repressão às drogas, adotada pelo Brasil no período militar, é um dos principais ingredientes deste círculo vicioso da violência urbana. Num primeiro balanço, ela não nos livrou das drogas, mas nos trouxe a guerra” (Zaluar, 1994: 217).

### 2.3 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A violência, em suas múltiplas denominações, pode ser colocada no rol dos principais problemas sociais reconhecidos pela população brasileira. Tanto nos grandes centros urbanos, como em zonas rurais, práticas violentas de diferentes matizes se consolidam em nosso cotidiano. Do plano local ao global, as repercussões destas ações são veiculadas por meios de comunicação de maior alcance e rapidez, tornando acessível informações antes confinadas a pequenos espaços e grupos sociais. Nos últimos trinta anos, alteraram-se algumas modalidades de ações violentas, o modo de circulação da informação, a compreensão sobre tais práticas e, por fim, as próprias relações sociais,



incluindo-se os modos de enfrentamento do problema, ou seja, a politização da violência.

No plano geopolítico, a queda do bloco socialista, pondo fim a guerra fria, e as novas diretrizes das relações internacionais, consolidadas pela política externa norte-americana, com o aval de nações e organizações internacionais centrais no sistema mundo, acenderam a chama de fundamentalismos contestatórios, baseados em atos de violência contra alvos civis por todo o globo. A multiplicação dos atentados terroristas, e sua divulgação, acentuaram a sensação de medo e insegurança, mesmo em países não pertencentes ao grupo de alvos prioritários destas manifestações<sup>13</sup>.

Na América Latina, os índices da violência urbana mostram um quadro de crise intensa, com algumas situações específicas apresentando números mais críticos que muitas experiências de guerra civil. O crime organizado ligado, sobretudo, ao tráfico de drogas e armas, mas que expande suas ações para outras atividades econômicas ilícitas, contribui para a consolidação da sensação de medo, reorientando as relações sociais, a partir do que se costumou denominar de “geografia do medo”.

Neste cenário, o Brasil aparece no topo dos países mais violentos do mundo. O contexto do crime organizado em nosso país eleva radicalmente as taxas de homicídio por habitantes. Historicamente, a criminalidade urbana brasileira deu um salto na década de 70, e intensificou-se no período da redemocratização, principalmente, em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, se alastrando por outras importantes áreas geográficas do país.

As políticas de segurança pública permanecem, num contexto geral, sob a marca do gerenciamento de crises. Para tanto, contribuem o corporativismo das organizações, o papel estratégico das políticas no organograma do governo, o sensacionalismo midiático, a forte ligação das ações no setor com o ciclo eleitoral, e o peso histórico da cultura brasileira no tratamento do problema.

Dois eixos paradigmáticos dominaram o debate sobre as políticas de segurança pública no Brasil. De um lado, a lógica do confronto imposta pelo viés militarista e autoritário; de outro, a lógica da prevenção, fortemente ancorada nos movimentos sociais de luta pelos

---

<sup>13</sup> A construção do medo social pode ter, em algumas situações, incentivos de atores centrais dos Estados que expõe em seus discursos públicos cenários de perigo iminente para a população geral com o objetivo de garantir a legitimidade de ações políticas questionadas no seio do próprio sistema de governo.

Direitos Humanos. As duas lógicas constituíram-se como campos epistêmicos que remetem a modelos de gestão diferenciados, com estruturas e práticas institucionais também diferenciadas. Os projetos de políticas de segurança pública trazem a marca da luta entre os dois campos, que acaba por se refletir no *modus operandi* da ação policial.

Adentramos o século XXI e o cenário não se alterou de maneira significativa. Apesar de algumas taxas e índices se estabilizarem, em poucos aspectos se observa um recuo do problema em nossas principais cidades. Algumas experiências no campo das políticas de segurança pública são testadas com relativo sucesso, mas estamos longe de enxergar o decréscimo da violência urbana de forma consistente e sistêmica.

A estrutura dos órgãos de segurança pública no Brasil tornou-se obsoleta ante a diversificação e modernização dos atos criminosos. Apesar da ineficiência do sistema político e da administração pública no enfrentamento da crise, novos paradigmas de gestão surgem no debate político e acadêmico, que se amplia e se potencializa com a criação de espaços de deliberação mais inclusivos, fundamentados em modelos horizontais de relações entre agentes e instituições públicas e privadas.

Mais recentemente, vem se afirmando de maneira lenta e gradual um modelo alternativo de gestão das políticas de segurança, que busca ampliar a participação de agentes não estatais no processo decisório, através de uma dinâmica em rede. A partir da perspectiva da governança sistêmica, alteram-se os espaços da relação entre o Estado e a Sociedade Civil, e os movimentos sociais emergem para tomarem parte no processo deliberativo democrático das políticas de segurança pública.

A discussão, sobre o tema da segurança pública no Brasil passou a fazer parte da agenda política nacional, na medida em que a criminalidade urbana cresceu como problema social. O debate se iniciou com algum atraso, apesar dos esforços de alguns pesquisadores no campo acadêmico em evidenciar a curva ascendente da criminalidade urbana e apontar de maneira pioneira caminhos teóricos para seu entendimento.

A segurança pública no Brasil é, tradicionalmente, uma atribuição dos governos estaduais, que possuem autonomia para gerir suas próprias políticas e decidir sobre a destinação dos recursos. Cada estado da federação conta com sua própria polícia militar e civil. De modo sucinto, se à polícia militar cabe o patrulhamento ostensivo da área urbana, à civil cabe o processo investigativo dos crimes. As funções diferenciadas fazem com que o ciclo completo de policiamento, da prevenção à repressão, não seja exercido por nenhuma das duas

instituições em sua integralidade, provocando problemas na relação interinstitucional e corporativa (Cano, 2006)<sup>14</sup>. Isto não quer dizer que os municípios e o governo federal não participem do sistema de segurança pública, mas a centralização das políticas permanece nas esferas estaduais.

Mais recentemente, as políticas de segurança pública passaram a receber maior atenção dos pesquisadores sociais, principalmente pela emergência de experiências que introduziram de mecanismos modernos de gestão baseado em planejamento, monitoramento e controle. Relacionar determinada racionalidade gerencial como única possibilidade de política pública, fechou o campo de estudo por um bom período.

A avaliação de políticas públicas pode ser encarada por seus obstáculos. Um dos grandes problemas no processo de avaliação reside na armadilha, pela qual políticas públicas eficientes, podem estar coincidindo com indicadores de criminalidade negativos, e vice-versa. Fatores como a sazonalidade e a relatividade do crescimento; além de fatores externos como crises, alteração no perfil populacional e catástrofes, podem elevar as taxas e índices de criminalidade num contexto onde, a inexistência de determinadas políticas de segurança pública, produziria taxas ainda mais elevadas (Soares, 2007).

Outro grave problema, para a avaliação de políticas de segurança pública, é a falta de dados disponíveis sobre a criminalidade urbana, em especial, as taxas de homicídio. A falta de dados, ou da confiabilidade dos existentes, prejudica o levantamento do diagnóstico e do mapeamento do crime. O processo de sub-notificação é um dos principais obstáculos. Os cidadãos podem optar por não procurar a polícia quando vitimizados por algum tipo de crime. Entre as principais razões para tal atitude encontram-se o medo do arbítrio policial, o medo de vingança por parte do executor do crime e a desconfiança no trabalho da polícia (Soares, 2007).

---

<sup>14</sup> As ações da polícia militar podem ser categorizadas como preventivas ou ostensivas. O policiamento ostensivo opera a partir de fatos ocorridos. Já o policiamento preventivo age, com base em diagnósticos, antes que os fatos aconteçam, operando na causa dos delitos. A política de repressão no seu sentido mais usual significa “imposição, pela força, da vontade do Estado, ou de contenção, sempre pelo emprego da força, de ações individuais ou coletivas.” (SOARES, 2003, p. 86) A qualificação das ações repressivas é um dos maiores desafios para o desenvolvimento de uma política de segurança cidadã.

Para além das ações policiais, afirma-se no *corpus* científico a necessidade de re-significação na formulação das políticas públicas de segurança, retirando-a do seu confinamento político-institucional tradicional, para pensa-la de um modo amplo, que envolva ações no campo da saúde, educação, planejamento urbano, dentre outros (Soares, 2007; Adorno, 2008).

No Brasil, com a Constituição de 88, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a “coincidência” do aumento dos índices de criminalidade no país, o debate sobre as políticas públicas de segurança passou a ganhar espaço nos círculos intelectuais, na mídia e no sistema político. As pressões, pela promoção da segurança como bem coletivo e como elemento básico para a afirmação da cidadania, atingem os três níveis federativos de governo, independentemente das responsabilidades previstas.

No plano federal, o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) foi marcado por algumas mudanças no quadro institucional, com a criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos e do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. Avanços mais significativos foram conquistados no segundo mandato FHC (1999-2002), com a criação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)<sup>15</sup>.

O primeiro PNSP reconhecia a importância da valorização das ações preventivas. Destaque-se os esforços em torno dos programas sociais para jovens em condições de vulnerabilidade. O FNSP, sob controle da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), tinha, como objetivo central, o repasse de verbas para programas e ações de

---

<sup>15</sup> Apesar das ações políticas estarem ligadas a eventos dramáticos, principalmente o caso do ônibus 174 no Rio de Janeiro em 1994, e funcionarem mais como respostas emergenciais, as mudanças propostas definiram compromissos do governo federal com a agenda da segurança pública. Para Soares, o primeiro governo FHC destacou “uma virada positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora, na medida em que conferiu à questão da segurança um status político superior” (2007: 86). Por outro lado, faltaram “os meios necessários e suficientes para sua execução – entendendo-se nesse caso os meios em sentido amplo: faltaram verbas, orientação política adequada, liderança e compromisso efetivos, e um plano sistêmico, consistente, que garantisse uma distribuição de recursos correspondente às prioridades identificadas no diagnóstico” (2007: 86).

prevenção da violência, que poderiam servir como incentivos para reformas estruturais<sup>16</sup>.

O primeiro mandato de governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006) foi marcado pelo lançamento do II Plano Nacional de Segurança Pública. Elaborado durante, e para a campanha presidencial, o plano contava com novos arranjos institucionais e políticos, que visavam a construção de um consenso nacional mínimo e estava marcado pelo pioneirismo do tratamento sistêmico de suas políticas. Em suas diretrizes originais, o plano agregava propostas inovadoras como a desconstitucionalização das polícias e a formação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs).

Firmado o projeto de desconstitucionalização das polícias, cada estado poderia decidir pela permanência ou alteração de seu modelo policial, determinado pela especificidade regional em termos de necessidades e recursos. Apesar do esforço de se costurar o apoio dos 26 governadores ao II PNSP, o projeto foi engavetado pela falta de compromisso do governo federal e do Ministério da Justiça nos anos pós-eleição. A mudança de comportamento das elites federais pode ser entendida, entre outros motivos, pelos altos custos políticos que poderiam gerar pela transferência da centralização, ou federalização, das políticas, num setor com notório impacto no arranjo eleitoral.

Em seu segundo mandato, o governo Lula (2007-2010) lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Subordinado à SENASP, o programa previa investimentos setoriais até 2012 nas áreas de formação e qualificação profissional, combate à corrupção e no incremento da participação das comunidades na gestão das políticas. Projetos de fortalecimento de um modelo de polícia comunitária passaram a ser estimulados e desenvolvidos, a partir do PRONASCI. Os estados participantes precisaram se integrar ao programa, que favorece aqueles com os maiores índices de criminalidade e os que desenvolvem de maneira mais consistente projetos sociais de prevenção.

Tratar as políticas de segurança, enquanto políticas de Estado, e não de governo, ultrapassando as barreiras eleitorais, é um dos maiores desafios do setor. Segundo Adorno (2008), um dos maiores problemas enfrentados hoje nas políticas de segurança pública “é sair do círculo cerrado que opõe aplicação de lei e ordem à proteção dos direitos humanos, como se fossem domínios irreconhecíveis.” (ADORNO,

---

<sup>16</sup> Na prática, grande parte dos recursos foi utilizada para a compra de bens de uso das polícias, como viaturas e armas (Soares, 2007).

2008: 26). A participação da sociedade civil através do processo de construção das políticas públicas, e da cobrança e da fiscalização em seu processo de implementação, torna-se cada vez mais requisitada por setores tanto da academia como dos movimentos sociais como mecanismo de garantir maior eficiência e eficácia das políticas.

Recente pesquisa coordenada por Luiz Eduardo Soares (2009), revelou que os próprios agentes da segurança pública reconhecem, em parte, a falência do modelo de gestão, aprovando o processo de desmilitarização das instituições policiais, e apontando a ausência da participação da sociedade civil, e dos movimentos sociais, nas políticas de segurança como um aspecto negativo. Além disto, constatou-se a percepção destes profissionais quanto a falta de confiança mútua entre as instituições de segurança e a sociedade civil. Zaluar (2002) ressalta a importância da ampliação das estruturas de participação em modelos alternativos de gestão na área de segurança.

A participação é importante na medida em que não há segurança sem que as pessoas compreendam os perigos e riscos que correm e façam elas mesmas o que podem para controlá-los ou evitá-los. A participação é igualmente importante, pois é o que permite passar da normatividade burocrática e autoritária para uma normatização mais bem aceita pelos que devem internalizar e praticar suas regras. Preparar cidadãos e policiais para a cooperação que se faz imprescindível é condição *sine qua non*” (Zaluar, 2002: 85).

O papel da polícia, acerca do controle e da prevenção da criminalidade, vem sendo questionado pela ineficácia das ações e políticas até agora empreendidas. Isso se traduz, de modo mais nítido, pela dupla desconfiança da população em relação ao trabalho policial: desconfiança em termos de eficácia e de idoneidade. No centro do debate, encontra-se o viés repressivo que, tradicionalmente, dominou e domina as estratégias de diminuição da criminalidade (SOUZA, 1999, p. 44).

A ampliação do debate passa pelo desenvolvimento e fortalecimento de mecanismos e arranjos institucionais ligados a ação preventiva. Deste modo, a agenda das políticas de segurança se interconecta com as agendas de outras áreas como educação, saúde, emprego, habitação, etc. Por outro lado, estratégias de prevenção necessitam do intercâmbio de saberes no planejamento das políticas de

segurança, o que resulta no alargamento da participação no processo de decisão, tornando-o cada vez mais inclusivo.

A lógica do policiamento comunitário expande a função policial, da ação restritiva de combate ao crime, para a gestão dos conflitos da comunidade em que atua, como brigas de vizinho e de trânsito; podendo chegar a mediação em desavenças entre casais. Os riscos de concretização do ato criminoso seriam diminuídos, a partir desta lógica, que implica num novo processo de formação policial, preparado para se sensibilizar com as novas demandas. A eficiência do policiamento comunitário prescinde de uma organização que rompa com a fragmentação e favoreça as interações intra-institucional, inter-institucional e intersetorial.

A transição, de um modelo profissional de policiamento para um modelo comunitário, se revela muito lenta nos centros urbanos brasileiros, em grande medida pela estrutura refratária das organizações policiais. Entre os fatores apontados estão o ambiente e a cultura organizacional das instituições policiais, ainda reféns do *habitus* militar no modo de agir e na própria identidade da organização (MARINHO, 2002).

Os conselhos comunitários de segurança emergem como institucionalidades centrais para o desenvolvimento do modelo de policiamento comunitário. Formados por representantes da população e da autoridade policial civil e militar, tem, como objetivo, fazer com que a polícia e a comunidade atuem juntas no combate à violência e à criminalidade. Além disto, cumpre a função de planejar junto com a polícia as estratégias de policiamento e programas de prevenção adequados às necessidades da população da sua área. A polícia comunitária reforça a relação de confiança com a comunidade, tornando o policial conhecido no bairro (BEATO FILHO, 2001).

Algumas propostas e experiências de integração foram promovidas, entretanto, por motivos diversos, não atingiram os objetivos desejados. A criação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS), ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, é um exemplo deste esforço. O plano foi orientado para servir como indutor da interação entre programas sociais dos três níveis federativos que, de alguma maneira, pudessem operar na redução das taxas de criminalidade.

Além dos PIAPS, pode-se mencionar os Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGIs), pensados e articulados no interior do Plano Nacional de Segurança Pública, marca do período de

campanha de 2002 de Luiz Inácio Lula da Silva. Os GGIs operacionalizariam a cooperação interinstitucional, através de um fórum executivo composto pelas polícias e outras instituições da Justiça Criminal, com base no consenso político, visando a diminuição de *veto players* dentro do sistema. Na maioria dos casos, os GGIs foram esvaziados por boicotes políticos (Soares, 2007).

As ouvidorias de polícia e o disque-denúncia representam arranjos institucionais de participação e controle democrático na área de segurança. As ouvidorias se restringem a receber denúncias específicas contra a ação policial, encaminhando de maneira sigilosa às Corregedorias para investigação. Já o disque denúncia oferece um canal para a participação pró-ativa do cidadão no auxílio à polícia, através de informações sobre desordens e crimes cometidos.

As possibilidades de governança, no campo da segurança pública, devem ser contextualizadas dentro do movimento maior de reforma dos modos de gestão e da realocação do papel do Estado como ator central e centralizador de políticas públicas. Mecanismos de governança passaram a fazer parte do cotidiano das políticas públicas em setores como o da educação e da saúde. No campo da segurança pública, fortemente reativo à participação de segmentos organizados da sociedade civil, inicia-se lentamente um processo de construção de espaços de diálogo e negociação entre atores estatais e da sociedade civil para a formulação de políticas públicas para o setor. Em grande medida, as pressões por modelos alternativos de gestão da segurança começam a entrar no discurso e na prática das instituições políticas brasileiras.

A classe política brasileira, em suma, permanece apegada à racionalidade do gerenciamento de crises. Nesse sentido, não se pode esperar que as soluções para os graves problemas de criminalidade e violência na sociedade brasileira venham das autoridades políticas. O momento exige que outro ator entre em cena: a sociedade civil organizada. A I Conseg foi o primeiro passo nesse sentido. (Sapori, 2010:162).

Novas possibilidades surgem no cenário político, com a experiência da I Conferência Nacional da Segurança Pública (CONSEG) e dos conselhos de segurança. Tais inovações, trazem a potencialidade do desenvolvimento de redes de interação horizontais, com a participação de novos atores na gestão das políticas de segurança



pública, em especial, os movimentos sociais. A ampliação da rede, para a I CONSEG, se verificou na inclusão de atores improváveis, como os grupos de apenados, na discussão das temáticas. A I CONSEG representou uma abertura da problemática da segurança pública para os instrumentos de governança democrática, o que traz conseqüências como a “disseminação de uma consciência coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados” (Sapori, 2010: 161).

Quatro grandes problemas aparecem como obstáculos para a governança sistêmica e interativa na segurança pública: a dependência do ciclo eleitoral, a fragmentação política e institucional; o corporativismo dos principais órgãos do sistema de justiça criminal, que se traduz em seu caráter refratário à interação com novos atores, e mesmo com demais órgãos de segurança; e a coordenação de políticas ante o pacto federativo numa área tão delicada.

Algumas avaliações sobre a I Conferência de Segurança Pública apontam para a tendência de apropriação dos espaços por parte dos atores estatais e dos agentes e profissionais da segurança pública e, conseqüentemente, do restrito espaço para as reivindicações dos movimentos sociais. Sapori (2010) ressalta que, além da presença marcante das associações e sindicatos das categorias profissionais da segurança pública, estes atores conseguiram em boa parte direcionar as diretrizes do documento final da Conferência. Fruto de disputas políticas, o documento final se caracterizou por incongruências e contradições.

A fragilidade dos principais movimentos sociais, e entidades da sociedade civil, acaba operando de maneira a manter a fragmentação do espaço de deliberação das políticas de segurança, dominadas pelas associações de classe que ao proporem demandas legítimas de suas categorias não abordam o problema de maneira sistêmica e integrada. A permanência da proposição de políticas setorializadas e fragmentadas não deve se sobrepor ao ganho na construção de uma arena de debate e deliberação para o setor.



### 3 A PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO LEGISLATIVO FEDERAL (2007-2012)

#### 3.1. O PERFIL DOS PROPONENTES DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A produção das políticas de segurança pública no legislativo federal foi investigada, primeiramente, na tentativa de construir um perfil dos parlamentares em relação às seguintes categorias: sexo, faixa etária, estado que representa, escolaridade, formação, profissão, quantidade de legislaturas e partido. Foi utilizada a categoria *estado que representa* em preferência a *estado de origem* (naturalidade), uma vez que, na proposição de políticas públicas, a avaliação deve se centrar menos no Estado em que o candidato nasceu, do que no Estado que representa, que desenvolve sua carreira política, tem o seu eleitorado e presta contas.

Levantei como hipótese inicial para o perfil profissional dos parlamentares que apresentaram projetos de segurança pública, que os dados apontariam a preponderância de homens, com terceiro grau completo, advindos das áreas de formação do direito, que seguiam as profissões policiais ou advogados, com mais de uma legislatura, e legislando por estados de grande contingente populacional, que conjugam altos índices de violência urbana com alta exposição dos casos de violência na mídia nacional, dentre eles, São Paulo e Rio de Janeiro.

Optei por separar as categorias *formação* e *profissão*, na tentativa de captar as diferentes trajetórias profissionais. Neste caso, os formados em direito foram a principal preocupação de distinção, uma vez que muitos policiais de carreira possuem a formação em direito, e não exercem a advocacia.

Os dados analisados apresentaram o seguinte perfil dos produtores de políticas de segurança pública. Quanto ao sexo, confirmou-se a predominância dos homens, com uma taxa de 92,4% das proposições realizadas por eles e 7,6% encaminhadas pelas mulheres. Quanto à faixa etária, predominaram os deputados e deputadas que se encontram nas faixas entre 40 e 50 anos (32,7% das proposições) e entre os 50 e 60 anos (35,5% das proposições), somando em conjunto 68,2% das proposições. Na categoria escolaridade tivemos a predominância dos deputados com ensino superior completo (46,1% das proposições), seguido daqueles com superior incompleto (12,2%) e com superior completo mais especialização (11,5%). Em relação ao número de

legislaturas, propuseram mais projetos aqueles com 2 legislaturas (34,5%), seguidos daqueles que estavam em sua primeira legislatura (33,7%) e terceira legislatura (17,6%).

Em relação ao estado que o parlamentar representa, confirmou-se um predomínio de proposições vindas da região sudeste. São Paulo (com 17,5% das proposições), Rio de Janeiro com (9,7%) e Espírito Santo (7,5%) lideram a lista. Somente o Estado de Minas Gerais não configurou entre os primeiros. Destaque-se, ainda, o Rio Grande do Sul com 5,2% das proposições, aparecendo como quarto estado com maior número de projetos de segurança pública, e a combinação Distrito Federal (4,0%) e Goiás (3,0%), que totalizou 7% dos projetos.

Quanto à formação dos legisladores, 42,2% das proposições foram desenvolvidas por formados em direito. Vale a pena destacar os 11,2% de proposições feitas por formados em medicina e 10,4% pelos formados em administração. Nenhuma outra formação atingiu mais de 10% de proposições. Os que apresentaram projetos, mas não tinham formação superior, somaram 6,5% dos parlamentares. Quanto à profissão, os resultados mostram em parte o esperado para o perfil dos legisladores. Advogados e policiais surgem como as principais profissões entre os parlamentares propositores de políticas para o setor, com 23,9% e 21,1%, respectivamente. Vale a pena destacar, a significativa participação daqueles que se autoidentificaram como empresários (15,8%), médicos (12,2%) e professores (8,9%).

Por fim, a relação entre as proposições e o partido de filiação do proponente. Seis partidos destacaram-se como principais responsáveis pelos projetos na área de segurança pública: PMDB (16,3%), PSDB (11,5%), PSB (11,1%), PT (10,6%), PR (9,3%) e PP (8,3%). Mesmo sabendo da arbitrariedade de tal junção, vale apontar a somatória das proposições do PFL, DEM e PSD com 8,5% das proposições.

O perfil dos proponentes de políticas de segurança pública nos fornece um panorama geral, uma “fotografia” do campo, a partir dos principais agentes que o compõe. A análise destes dados básicos, sobre o campo das políticas de segurança, será incrementada nos tópicos seguintes, principalmente, no aprofundamento do perfil dos parlamentares que tiveram suas proposições aprovadas (transformadas em forma de lei ou apensadas) e nos cruzamentos das respectivas categorias analisadas. Ainda assim, o perfil mostra a predominância de homens entre 40 e 60 anos, com ensino superior completo; na primeira ou segunda legislatura; formados em direito, medicina ou administração; quanto à profissão que exercem são advogados, policiais, empresários e

médicos; com sua base eleitoral nos estados de SP, RJ ou ES; e filiados aos partidos PMDB, PSDB, PSB, PT, PR e PP.

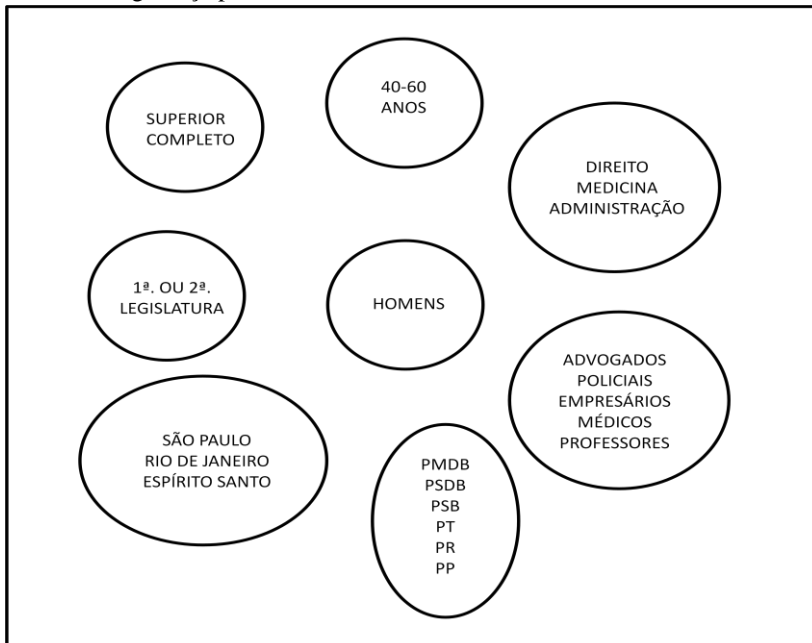
Ao analisar os dados do perfil dos parlamentares que propuseram políticas de segurança pública, em contraste com o perfil dos parlamentares da câmara dos deputados federal, podemos qualificar a importância de cada categoria observada. As categorias que tivemos a possibilidade de confrontar foram *sexo*, *estado que representa*, e *partido*. Quanto ao sexo, as duas legislaturas analisadas apresentaram um percentual médio de 8,6% de parlamentares femininos e 91,4% masculinos. A representatividade dos parlamentares, em relação ao estado que representa, na câmara dos deputados federal aponta São Paulo com 13,6% dos deputados, Rio de Janeiro com 8,9% e o Espírito Santo com 1,9%. Os seis partidos que lideraram a lista de proposições para o setor apresentam a seguinte representatividade: PMDB (15,6% dos deputados), PSDB (9,5%), PT (17,3%), PR (7%), PP (7,4%) e PSB (5%).

Os dados nos mostram que, quanto ao sexo, a proporção de proponentes masculinos e femininos manteve-se muito próxima a representação das duas categorias na câmara dos deputados. Quanto ao Estado do deputado ou deputada federal, tanto São Paulo, como Rio de Janeiro e Espírito Santo, tiveram média de proposições maiores que o percentual de deputados na assembleia, mostrando a importância do tema para estas unidades da federação. Destaque para o Espírito Santo, que tendo apenas 1,9% dos deputados federais, apresentou 7,5% dos projetos, e São Paulo, que com 13,6% dos deputados, apresentou 17,5%. Os Estados de Goiás (3,3% dos deputados) e do Distrito Federal (1,5%) apresentaram um percentual de proposições de 3% e 4%, respectivamente, apontando para o maior apelo do tema no contexto político do Distrito Federal. O Rio Grande do Sul apresentou um índice de proposições bem próximo ao tamanho de sua bancada, de 6% dos deputados federais. No lado oposto, estados como Bahia (7,6% dos deputados federais e 2,1% de projetos de segurança pública), Minas Gerais (10,3% de deputados e 4,1% de projetos), Pernambuco (4,8% e 3,5%) e Ceará (4,2% e 0,8%), com percentuais significativos de deputados na assembleia, apresentaram taxas mais baixas de projetos para a área.

Os partidos apresentaram relações diferentes entre o tamanho da bancada e a taxa de projetos apresentados. O PT foi o único que apresentou uma taxa de proposições menor que o percentual de sua bancada, tendo 10,6% dos projetos para segurança pública com uma bancada de 17,3% dos deputados. Nos demais partidos, a relação

proposições *versus* bancada (porcentagem de proposições/porcentagem da bancada) foi favorável a primeira categoria: PMDB (16,3%/15,6%), PSDB (11,5%/9,5%), PSB (11,1%/5%), PR (9,3%/7%) e PP (8,3%/7,4%).

Gráfico 1 – Quadro do perfil dos parlamentares que propuseram projetos de lei na área de segurança pública.



Fonte:Elaborado pelo autor

Com o objetivo de qualificar o panorama fornecido pelo perfil dos propositores, alguns cruzamentos entre variáveis foram processados. O primeiro cruzamento foi entre as variáveis *partido* e *profissão*. O primeiro gráfico mostra a variável *partido* como independente, apontando o peso da profissão para a proposição de políticas de segurança pública dentro de cada partido.

Tabela 1 – Relação entre partido e profissão dos parlamentares

		Profissão				
		advogado	Policial	Empresário	Médico	Professor
partido	PMDB	35,3%	16,2%	25,0%	5,9%	1,5%
	PT	40,7%	0	3,7%	11,1%	37,0%
	PSB	23,2%	35,7%	3,6%	30,4%	0
	PSDB	25,0%	44,2%	13,5%	7,7%	5,8%
	PP	0	15,8%	23,7%	2,6%	15,8%
	PR	4,5%	0	13,6%	11,4%	22,7%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Alguns dados merecem destaque. Nas proposições apresentadas pelo PMDB, os *empresários* tiveram maior peso do que os *policiais* e, ainda, a categoria *professores* teve pouca significância para o partido. O PT teve suas proposições apresentadas principalmente por *advogados* e *professores*, e nenhuma apresentada por *policiais*. O PSB se destacou pela quantidade de proposições apresentadas por policiais e médicos. Os policiais também foram destaque nas proposições apresentadas pelo PSDB.

Os quadros seguintes apresentam a relação entre o partido e a formação dos proponentes das políticas. Nos dois primeiros, conseguimos perceber o peso de cada formação dentro do partido, ou seja, quais as formações dos parlamentares dentro do universo de cada partido.

Os dados mostram um peso desigual das formações em relação aos partidos. Destaca-se o peso dos formados em direito em todos os partidos, principalmente, no PMDB (61,3%) e no PSDB (67,7%) e com percentual um pouco menor no PT (34%) e no PP (40%). O PP ainda contou com uma importante contribuição dos formados em engenharia (22,9%). A participação dos jornalistas (14,9%) e historiadores (12,8%) torna-se destacada dentro do PT, enquanto administradores (36,7%) e matemáticos (20,4%) destacaram-se no PR. O PSB teve uma participação maior de médicos (27,9%) e cientistas sociais (39,3%).

Tabela 2 – Relação entre partido e formação profissional dos parlamentares

		Sem formação superior	Direito	Jornalismo	Matemática	psicologia	Administração e Gestão Pública
partido	PMDB	5,0%	61,3%	0	0	1,3%	2,5%
	PT	4,3%	34,0%	14,9%	0	6,4%	0
	PSB	0	24,6%	0	0	0	3,3%
	PSDB	0	67,7%	1,6%	0	0	1,6%
	PP	20,0%	40,0%	0	0	0	8,6%
	PR	8,2%	10,2%	0	20,4%	0	36,7%
Total		6,5%	42,2%	3,1%	2,0%	1,0%	10,4%

	Medicina e Odontologia	Ciências Sociais e Serviço Social	Engenharia	Economia e Contabilidade	História	Teologia e Ciências da Religião	Agronomia
PMDB	6,3%	2,5%	12,5%	6,3%		1,3%	1,3%
PT	6,4%	4,3%	2,1%	6,4%	12,8%	8,5%	0
PSB	27,9%	39,3%	1,6%	1,6%	1,6%	0	0
PSDB	6,5%	1,6%	6,5%	1,6%	0	0	12,9%
PP	8,6%	0	22,9%	0	0	0	0
PR	12,2%	0	6,1%	2,0%	0	4,1%	0
Total	11,2%	6,1%	7,3%	3,3%	1,8%	3,3%	1,8%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal



Nas duas tabelas seguintes, o foco é o peso do partido dentro do universo das propostas feitas por parlamentares com determinada formação, complementando os dados anteriores. As propostas apresentadas por formados em direito foram feitas, em sua maioria, por parlamentares do PMDB (23,7%) e do PSDB (20,3%). Propostas feitas por jornalistas (46,7%), psicólogos (60%), historiadores (66,7%) e teólogos (25%) foram elaboradas em sua maioria por parlamentares do PT. As propostas feitas por formados em Medicina (30,9%) e Ciências Sociais (80%) tiveram maior contribuição do PSB. Os parlamentares do PMDB que apresentaram projetos também se destacaram entre os formados em economia (31,3%) e engenharia (27,8%).

Tabela 3 – Relação entre a formação profissional e o partido dos parlamentares

	Sem formação superior	Direito	Jornalismo	Matemática	psicologia	Administração e Gestão Pública	Medicina e Odontologia
PMDB	12,5%	23,7%	0	0	20,0%	3,9%	9,1%
PT	6,3%	7,7%	46,7%	0	60,0%	0	5,5%
PSB	0	7,2%	0	0	0	3,9%	30,9%
PSDB	0	20,3%	6,7%	0	0	2,0%	7,3%
PP	21,9%	6,8%	0	0	0	5,9%	5,5%
PR	12,5%	2,4%	0	100,0%	0	35,3%	10,9%

	Ciências Sociais e Serviço Social	Engenharia	Economia e Contabilidade	História	Teologia e Ciências da Religião	Agronomia	Total
PMDB	6,7%	27,8%	31,3%	0	6,3%	11,1%	16,3%
PT	6,7%	2,8%	18,8%	66,7%	25,0%	0	9,6%
PSB	80,0%	2,8%	6,3%	11,1%	0	0	12,4%
PSDB	3,3%	11,1%	6,3%	0	0	88,9%	12,6%
PP	0	22,2%	0	0	0	0	7,1%
PR	0	8,3%	6,3%	0	12,5%	0	10,0%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Na sequência, analisa-se a importância da profissão dos proponentes em relação ao partido a que pertencem. No próximo quadro, pode-se perceber o desmembramento da categoria formação, principalmente dos formados em direito, nas diferentes profissões. Percebe-se uma distribuição diferenciada em relação aos dados sobre a formação dos proponentes. O PMDB, que tinha a maioria dos formados em direito, permaneceu com a maioria dos advogados, mas isso não se refletiu nos policiais (pertencentes em sua maioria ao PSDB e PSB). O PT se destacou em relação aqueles que se declararam professores. Os radialistas foram em sua maioria do PP, enquanto o PSB se destacou em relação aos médicos e o PR em relação aos administradores.

Tabela 4 – relação entre a profissão e o partido dos parlamentares.

		partido					
		PMDB	PT	PSB	PSDB	PP	PR
Profissão	advogado	24,0%	11,0%	13,0%	13,0%	0	2,0%
	Policial	12,5%	0	22,7%	26,1%	6,8%	0
	Empresário	25,8%	1,5%	3,0%	10,6%	13,6%	9,1%
	Médico	7,8%	5,9%	33,3%	7,8%	2,0%	9,8%
	Professor	2,7%	27,0%	0	8,1%	16,2%	27,0%
	Economista	33,3%	16,7%	8,3%	0	0	8,3%
	Engenheiro	28,6%	0	4,8%	4,8%	28,6%	9,5%
	Radialista	0	0	0	0	71,4%	21,4%
	administrador	3,4%	0	6,9%	3,4%	0	51,7%
Total		16,3%	6,5%	13,4%	12,4%	9,1%	10,5%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Ao selecionar apenas as cinco principais profissões, no que diz respeito ao número de projetos políticos apresentados e analisando o peso da formação dentro de cada partido evidencia-se a importância dos advogados e policiais para o campo da segurança pública. Alguns dados se destacam, como a importância dos advogados e professores dentro do PT, bem como a ausência de projetos propostos por policiais, que pode indicar a ausência destes no partido. Os partidos com maior peso de policiais foram o PSB (que também teve muitos projetos propostos por médicos) e o PSDB.

Tabela 5 – Relação entre o partido e a profissão dos parlamentares.

		Profissão				
		advogado	Policial	Empresário	Médico	Professor
partido	PMDB	35,3%	16,2%	25,0%	5,9%	1,5%
	PT	40,7%	0	3,7%	11,1%	37,0%
	PSB	23,2%	35,7%	3,6%	30,4%	0
	PSDB	25,0%	44,2%	13,5%	7,7%	5,8%
	PP	0	15,8%	23,7%	2,6%	15,8%
	PR	4,5%	0	13,6%	11,4%	22,7%
Total		23,9%	21,1%	15,8%	12,2%	8,9%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Sobre a escolaridade dos parlamentares, destaque-se a predominância dos projetos propostos por parlamentares com ensino superior completo, mas sem especializações e pós-graduações. As exceções foram o PSB e o PR com alta porcentagem de políticos com superior incompleto, PMDB, PSB e PR com uma parcela significativa de políticos com especialização, o PT com um numero significativo de mestres e o PP com uma taxa de 17,1% de parlamentares com segundo grau completo.

Tabela 6 – Relação entre o partido e a escolaridade dos parlamentares.

		escolaridade						
		Nível Fundamental Completo	Segundo Grau Completo	Superior Incompleto	Superior Completo	Especialização	Mestrado	Doutorado
partido	PMDB	0	4,8%	7,1%	58,3%	20,2%	7,1%	2,4%
	PT	2,0%	2,0%	2,0%	72,5%	2,0%	17,6%	2,0%
	PSB	0	0	32,3%	46,8%	21,0%	0	0
	PSDB	0	1,6%	9,5%	65,1%	11,1%	9,5%	3,2%
	PP	0	17,1%	9,8%	65,9%	7,3%	0	0
	PR	0	7,8%	31,4%	41,2%	19,6%	0	0
Total		,2%	6,1%	15,2%	57,3%	14,2%	4,9%	2,1%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

O perfil dos parlamentares nos fornece um primeiro recorte do campo de produção de políticas de segurança pública. Faz sentido encontrar uma predominância de advogados e policiais, caracterizando a lógica jurídico-institucional de um viés tradicional, conformado com a lógica do confronto e do encarceramento<sup>17</sup>. Dos três estados mais representativos na proposição de políticas, imaginava-se a presença de São Paulo e Rio de Janeiro, com o peso populacional e do histórico, reforçado pela mídia, dos casos graves de criminalidade urbana no quadro das unidades da federação. A significativa participação do Espírito Santo pode ser entendida de dois modos: a relevância do tema para o Estado, que se encontra na lista dos mais afetados pela criminalidade urbana, ou a presença de parlamentares especialistas no tema, sejam advogados ou policiais, que com mais de um projeto apresentado, contribuíssem para este índice.

A ausência dos policiais no PT, e a consequente participação de professores, ainda que baixa no cenário geral, também manifesta uma polarização deste com outros partidos ligados a classe média brasileira, que não tiveram a participação dos professores, mas dos policiais, médicos e empresários. Isto se traduz no baixo peso de uma visão ligada aos direitos humanos dentro do quadro de políticas do setor. O fato do PT ter um percentual menor de proposições do que a taxa de sua bancada no câmara dos deputados federal, pode ser explicado pelo controle do executivo federal sobre a sua bancada no congresso, limitando propostas para o setor que, tradicionalmente, pode envolver altos custos políticos para a base governista.

### 3.2. O PERFIL DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

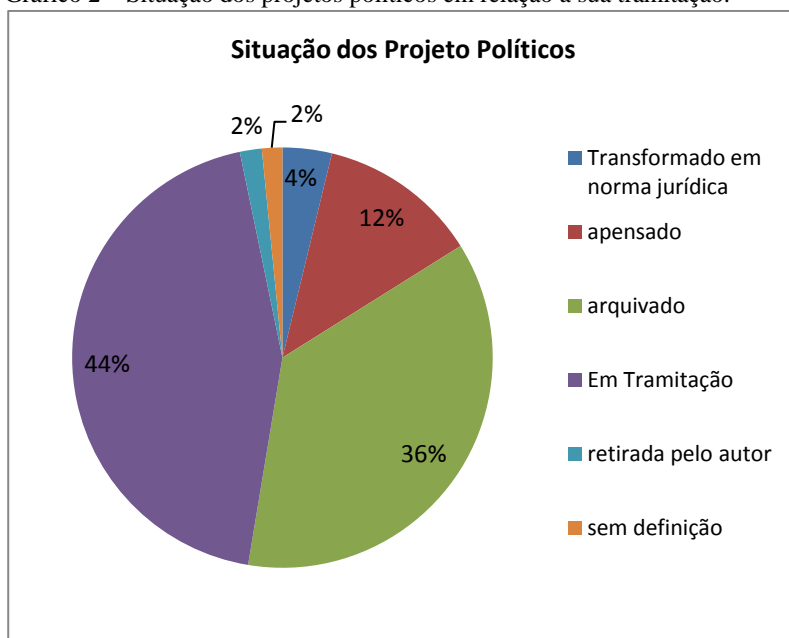
A primeira parte da análise focou no perfil dos políticos que apresentaram projetos para o campo da segurança pública. Neste tópico analisarei as características dos projetos em si, a partir da situação de aprovação ou arquivamento, o ano da proposição, o órgão proponente, o nível de agregação, os efeitos do projeto, o tema e o objetivo.

---

<sup>17</sup> Dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) mostram que, enquanto a população brasileira cresceu cerca de 30% nos últimos 22 anos, a população carcerária, neste mesmo período, cresceu 511%, o que evidencia uma clara opção por políticas de encarceramento. Como consequência, formou-se um quadro de superlotação nos presídios em todo país, o que coincide com o aumento da violência dentro destas instituições.

O gráfico abaixo mostra o contexto da situação dos projetos. Em sua maioria, os projetos encontram-se em tramitação (44%), não podendo entrar na categoria de projetos aprovados, nem de projetos arquivados. Os *projetos aprovados* representam 16% do total, considerando-se estes a soma dos *Transformados em norma jurídica* (4%) e os *apensados*<sup>18</sup> (12%) que tiveram aprovação. Já os *arquivados* totalizam 36% das propostas que chegaram a Câmara dos Deputados. A taxa de aprovação dos projetos para o campo da segurança pública entre os anos de 2007 e 2012 foi, então, de 16%.

Gráfico 2 – Situação dos projetos políticos em relação a sua tramitação.



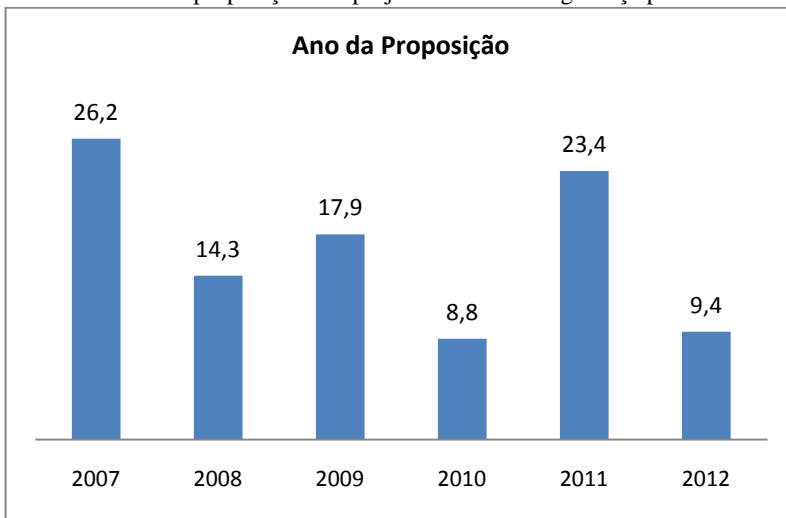
Fonte: Câmara dos Deputados Federal

O gráfico abaixo apresenta a variação da quantidade de projetos apresentados em cada ano analisado. O ano da proposição tem um peso significativo na quantidade de propostas apresentadas na área da segurança pública. Neste sentido, o ano de 2007 (26,2%) e 2011

<sup>18</sup> Na categoria de apensados entram aqueles projetos que possuem a tramitação em conjunto com propostas mais antigas, podendo ou não ser aprovado. No caso, a aprovação pode se dar em conjunto, ou mesmo em separado, dependendo da recomendação do relator.

(23,4%) se destacaram como aqueles em que mais proposições foram apresentadas. Se considerarmos que estes são anos pós-eleições para os cargos federais (Presidente, Deputados Federais e Senadores), temos então que 49,6% dos projetos foram apresentados no primeiro ano do exercício do cargo tanto para a Presidência da República como para os deputados federais e algumas cadeiras do Senado. Já o ano de 2010, último ano do exercício destes mandatos, e também ano de um novo pleito para estes cargos, o índice de proposições foi o menor da série analisada com apenas 8,8% do total. Mesmo precisando de uma série histórica maior, este dado é um indicativo que o ciclo eleitoral pode influenciar o trabalho político de proposição de projetos para a segurança pública, e que os custos políticos neste campo para o nível federal são altos.

Gráfico 3- Ano da proposição dos projetos de lei em segurança pública



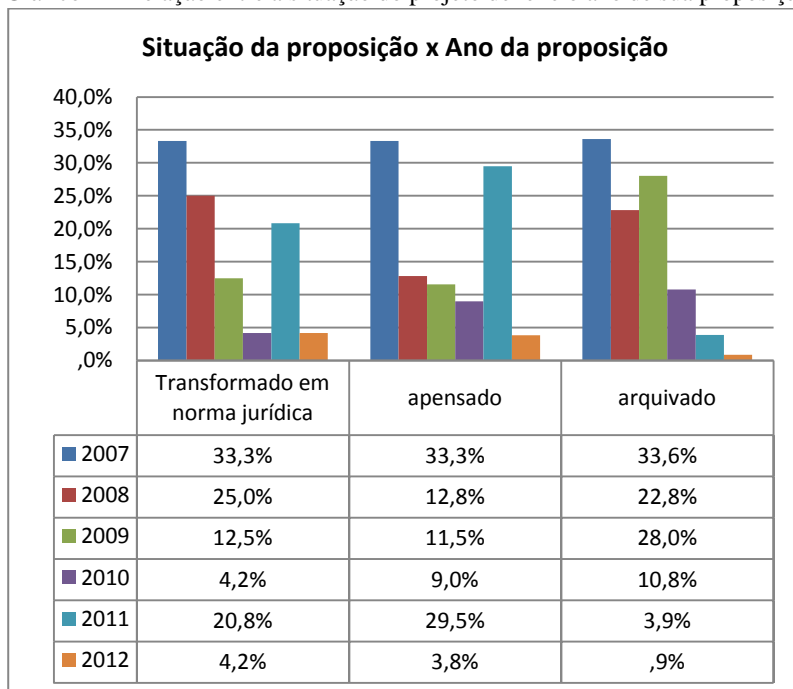
Fonte: Câmara dos Deputados Federal

O cruzamento dos dados da situação da proposição com o ano da proposição confirmou a tendência que já se apresentava nos dois gráficos anteriores. O ano de 2007 aparece com o maior índice de proposições para as três situações analisadas (Transformadas em Norma jurídica, apensadas e arquivadas) e sem grandes variações entre as três. O ano de 2011 também se destacou, como anteriormente apontado, mas apresentou uma discrepância entre os projetos aprovados (Transformados em Norma jurídica e apensados) e os arquivados. O índice de arquivamento dos projetos foi baixo (3,9%) em relação aos



demais anos e ao próprio índice de proposições do ano. Os anos de 2008 e 2009 tiveram altas taxas de arquivamento das proposições, sendo que em 2008 o índice de “transformados em norma jurídica” foi relevante. Mais uma vez, percebe-se o indício de que nos anos pós eleições a quantidade de proposições apresentadas é alta para as três situações analisadas, com excessão do fenômeno do baixo índice de arquivamento de 2011, o que reforça a tese da importância do ciclo eleitoral.

Gráfico 4 – Relação entre a situação do projeto de lei e o ano de sua proposição.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Os projetos também foram analisados a partir do órgão que os propôs. Num perfil geral, a Câmara dos Deputados respondeu pela maioria dos projetos, propondo 84% destes, enquanto senado e poder executivo propuseram respectivamente 7,5% e 5,2% dos projetos. Na tabela seguinte podemos analisar a relação entre a situação do projeto dentro do total de proposições apresentadas por cada órgão. O Executivo Federal teve o maior percentual de projetos “Transformados em Norma Jurídica” e “Apensados”. Dos projetos apresentados pelo Senado Federal, um número expressivo também foi “Transformado em Norma

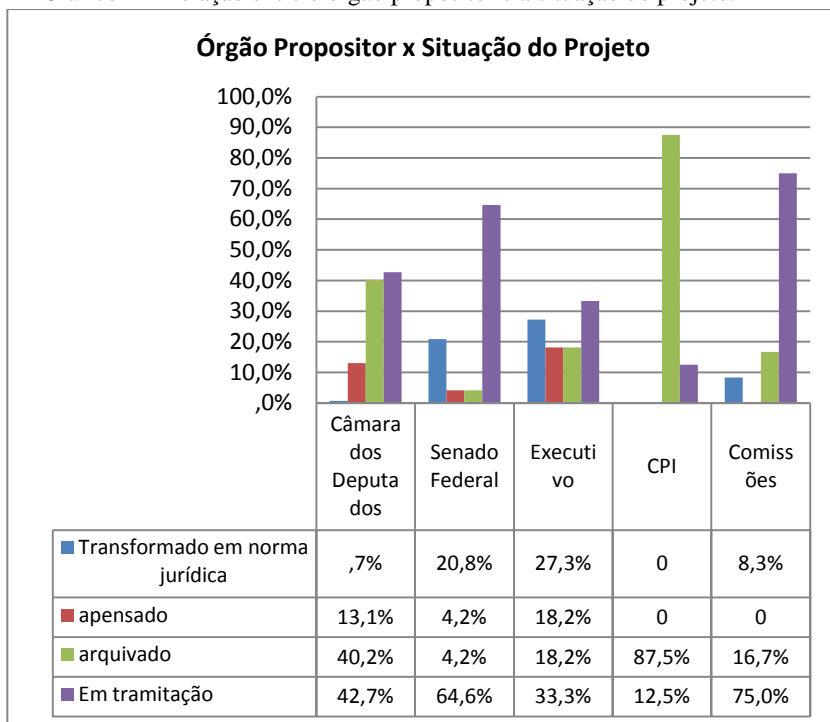
Jurídica”, mas os “apensados” ficaram com um percentual bem abaixo daquele apresentado pelo Executivo Federal. A diferença maior mostrou-se em relação aos projetos apresentados pela Câmara dos Deputados. Dos projetos apresentados por este, uma taxa de 0,7% apenas foi “transformado em Norma Jurídica” e a taxa de arquivamento (40,2%) se mostrou bem acima dos outros dois órgãos. A Câmara dos Deputados apresenta uma quantidade maior de propostas políticas, mas o índice de aprovação é menor e o de arquivamento maior do que os apresentados pelo Executivo e pelo Senado.

Tabela 7 – Porcentagem de proposições de cada órgão político.

Órgão Propositor	Proposições
Câmara dos Deputados	84%
Senado Federal	7,5%
Executivo	5,2%
CPI	1,3%
Comissões	1,8%
Outros	0,2%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Gráfico 4 – Relação entre o órgão proponente e a situação do projeto.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

A situação das proposições apresenta dados interessantes, se analisarmos o partido do proponente. Do total de projetos apresentados pelo partido, o PT tem uma taxa maior de projetos *Transformados em Norma Jurídica* e uma taxa menor de *Arquivados*. Vale notar que estão incluídos apenas os projetos propostos por deputados federais. Do total de propostas do PT, 6,7% foram *transformados em norma jurídica* e apenas 20% foram *arquivados*. Os partidos não apresentaram diferenças relevantes na categoria apensados. Mais a frente, ao analisar os projetos propostos pelo executivo, este dado será complementado e reforçado.

Tabela 8 – Distribuição da situação dos projetos em relação aos partidos.

		situação		
		Transformado em norma jurídica	apensado	arquivado
partido	PMDB	2,2%	12,0%	33,7%
	PT	6,7%	11,7%	20,0%
	PSB	1,6%	12,7%	44,4%
	PSDB	0	15,4%	35,4%
	PP	2,1%	8,5%	29,8%
	PR	0	7,5%	58,5%
Total		2,1%	12,9%	37,8%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Se considerarmos o total de propostas nas três categorias analisadas, o peso do PT em relação aos projetos *Transformados em Norma Jurídica* se confirma. O PT se destaca com 33,3% destes, seguido pelo PMDB com 16,7%. Em relação ao quadro dos projetos arquivados, PT (5,6%) e PP (6,5%) são os partidos que tiveram o menor percentual. Estes dois quadros apontam para o controle da aprovação/arquivamento das propostas pelo governo federal e, em especial, pelo partido da Presidência da República. Percebe-se a importância de se *filtrar* as propostas dos partidos não aliados.

Tabela 9 – Relação do partido com a situação dos projetos de lei.

		partido					
		PMDB	PT	PSB	PSDB	PP	PR
situação	Transformado em norma jurídica	16,7%	33,3%	8,3%		8,3%	
	apensado	15,1%	9,6%	11,0%	13,7%	5,5%	5,5%
	arquivado	14,5%	5,6%	13,1%	10,7%	6,5%	14,5%
Total		16,3%	10,6%	11,1%	11,5%	8,3%	9,4%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Um panorama geral dos projetos aprovados mostra que uma taxa de 16% das propostas apresentadas foram aprovadas (*Transformadas em*

*Norma Jurídica* ou *Apensadas*). Do total dos projetos aprovados, 23,3% foram *Transformados em Norma Jurídica* e 76,7% foram *Apensadas*.

Os projetos aprovados mantêm, de modo geral, as características da análise do total de projetos apresentados. Ainda assim, algumas diferenças valem ser notadas. Quanto ao estado representado pelo proponente, a aprovação de projetos de SP (24,1%) e ES (10,3%) ultrapassa a porcentagem do total de propostas apresentadas, o que indica além da quantidade um elevado índice de aprovação para estes dois estados. O RJ (9,2%) fica com o índice de aprovação próximo ao de projetos apresentados.

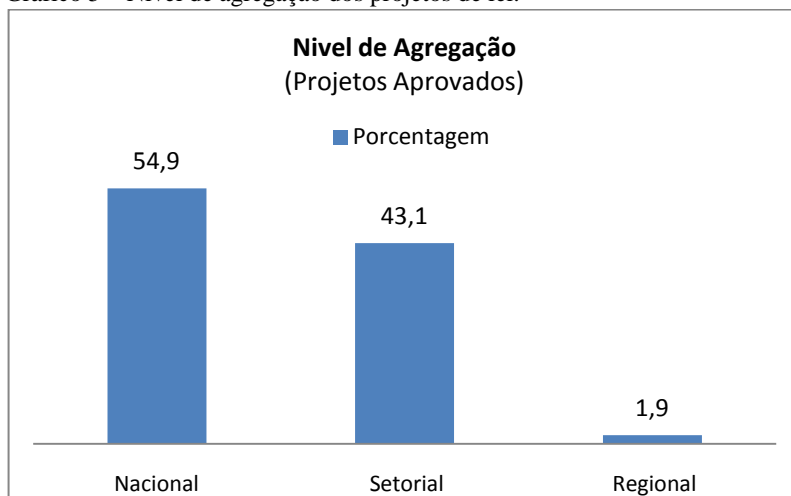
A faixa etária dos proponentes mantém o perfil de 40 a 60 anos (70,6%) em relação aos projetos aprovados. Da mesma forma, os proponentes na primeira e segunda legislatura dominaram o número de projetos aprovados (77,3%) com um aumento de quase 10% (68% de propostas enviadas). Quanto a formação dos proponentes, os projetos aprovados apresentaram modificações. Os formados em *direito* continuaram como mais representativos, mas tiveram um percentual maior de aprovação (38,8%), assim como os formados em *medicina* (10,4%). O índice de aprovação dos formados em *administração* caiu para metade dos projetos apresentados (4,5%), enquanto cresceu o índice de aprovação dos formados em *engenharia* (9%) e *sem formação superior* (9%). Em relação à profissão exercida, os *advogados* (19,2%), *policiais* (25%), *empresários* (13,5%) e *médicos* (13,5%) mantiveram o índice de projetos aprovados bem próximo do índice de propostas enviadas. A principal modificação se deu no alto índice de aprovação dos professores (17,3%) que quase dobrou o índice de propostas enviadas (8,9%). Por fim, os índices relativos aos partidos também se mantiveram na mesma proporção em relação aos projetos apresentados. Os partidos PMDB (15,3%), PSB (10,6%), PR (4,7%) e PP (5,9%) tiveram um índice de aprovação menor. O PSDB (11,8%) se manteve estável, enquanto o PT (12,9%) teve um índice maior de aprovação. A maior modificação neste quadro foi o PPS que nem figurava entre os partidos com maior índice de projetos enviados e teve 10,6% das propostas aprovadas.

### **Análise do Nível de Agregação e dos Efeitos do Projeto**

O Nível de Agregação do projeto tenta identificar, a partir da finalidade da proposição, a abrangência territorial e social do projeto.

Para tanto, foram criadas cinco categorias: *nacional*, *setorial*, *regional*, *local* e *individual*. Dos projetos aprovados<sup>19</sup>, nenhum apresentou nível de agregação individual ou local. Em sua maioria, os projetos aprovados se circunscreveram nos níveis *Nacional* e *Setorial*, e uma taxa mínima de projetos regionais. Este dado já era esperado, uma vez que a autonomia das unidades federativas circunscreve os casos de políticas *regionais* e *locais* em outro nível. Isto indica duas situações: a força do pacto federativo, uma vez que os Estados têm autonomia na formulação e gestão das políticas de segurança, e das instituições do campo a eles subordinados; e o custo político inerente as políticas de segurança e, principalmente, aos custos de uma possível ingerência do plano federal nas políticas estaduais.

Gráfico 5 – Nível de agregação dos projetos de lei.



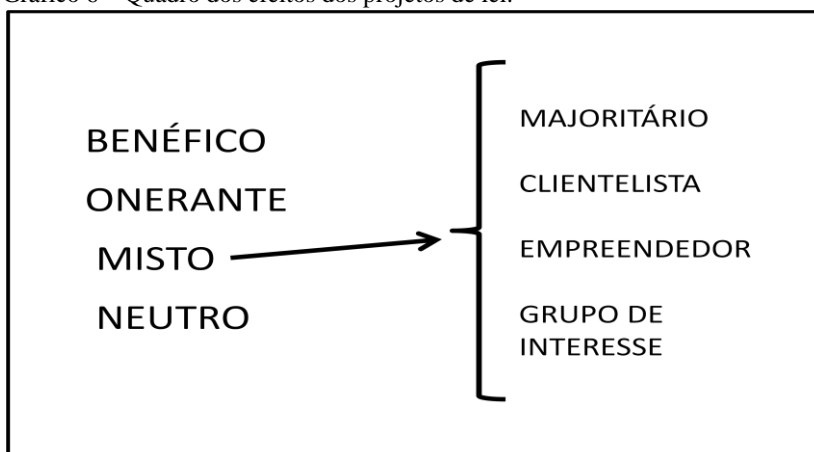
Fonte: Câmara dos Deputados Federal

O efeito do projeto procura apontar a relação de benefício ou ônus que a proposição terá como consequência para o público alvo. Por isso, está dividido em quatro categorias: benéfico, onerante, misto e neutro. No caso dos projetos mistos, complementei a categorização de

<sup>19</sup> Nesta etapa, optou-se por concentrar a análise nos projetos aprovados (Transformados em Norma Jurídica e Apensados), excluindo, desta maneira, os projetos arquivados e em tramitação. Os projetos em tramitação, pelo tempo da pesquisa não poder captar a sua situação final, não apresentou relevância analítica nesta etapa, que procurou perceber aquelas proposições que obtiveram “sucesso” no trâmite parlamentar.

Taylor-Robinson e Diaz (1999) com a tipologia de Wilson (1983), subdividindo esta categoria em quatro de acordo com a distribuição e concentração de custos e benefícios: Misto Majoritário, Misto Empreendedora, Misto Clientelística, Misto de Grupo de Interesse. A categoria Misto Majoritário é aquela em que os benefícios são coletivos e os custos também. Na categoria Misto Empreendedora, os benefícios são coletivos mas os custos são concentrados em certas categorias. A categoria Misto Clientelística possui benefícios concentrados em um certo grupo mas custos difusos para a coletividade. Por fim, na categoria Misto de Grupo de interesse tanto os benefícios quanto os custos estão concentrados em determinados grupos sociais. Vale ainda notar, que a relação custo/benefício dos projetos não faz referência apenas aos impactos econômicos, mas também aos impactos sociais. Um projeto onerante pode, por exemplo, tratar do aumento da pena para grupos sociais que cometam determinado tipo de delito, sem que isso se reflita em custo econômico para tais grupos.

Gráfico 6 – Quadro dos efeitos dos projetos de lei.



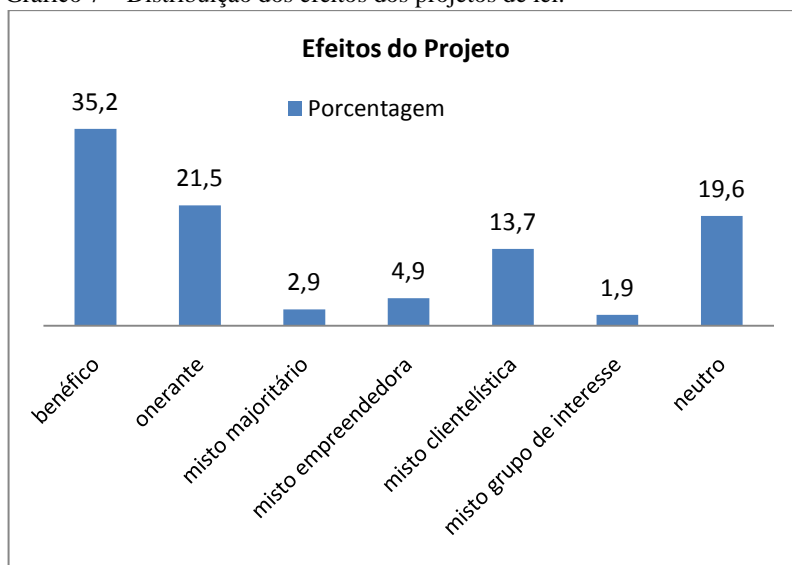
Fonte:Elaborado pelo autor

A partir desta categorização, a tabela abaixo nos mostra um predomínio dos projetos aprovados de caráter benéfico. Sem a subdivisão da categoria Misto (que totalizaram 23,4%), temos uma distribuição equilibrada nos índices de projetos onerantes, mistos e neutros. Em parte, este dado corrobora a tese de diminuição dos custos políticos referentes às políticas de segurança pública pelos órgãos federais. Os projetos com baixa probabilidade de conflitos, com baixa probabilidade de que desgaste político, foram maioria. Neste cenário,

incluem-se os benéficos, os neutros, os mistos majoritários e os mistos clientelistas, totalizando 71,4% dos projetos aprovados. Projetos benéficos não oneram nenhum setor da sociedade, assim como os neutros, que também não beneficiam. Os projetos mistos majoritários possuem um caráter positivo intrínseco por beneficiarem a todos a partir da contribuição (ônus) de todos. Mesmo os projetos mistos clientelistas possuem um baixo grau de conflitividade por não alocar o ônus sobre nenhum grupo social específico, tornando difuso para todos.

Os projetos com maior grau de conflitividade e, por isso, maior risco de desgaste político no nível federal, são aqueles que ou oneram sem trazer benefícios (onerantes), ou alocam os custos em uma determinada categoria profissional ou setor da sociedade (Misto empreendedor e Misto de Grupo de Interesse). Os dois últimos representaram apenas 7,8% dos projetos aprovados, enquanto os onerantes tiveram um percentual um pouco significativo (21,5%).

Gráfico 7 – Distribuição dos efeitos dos projetos de lei.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

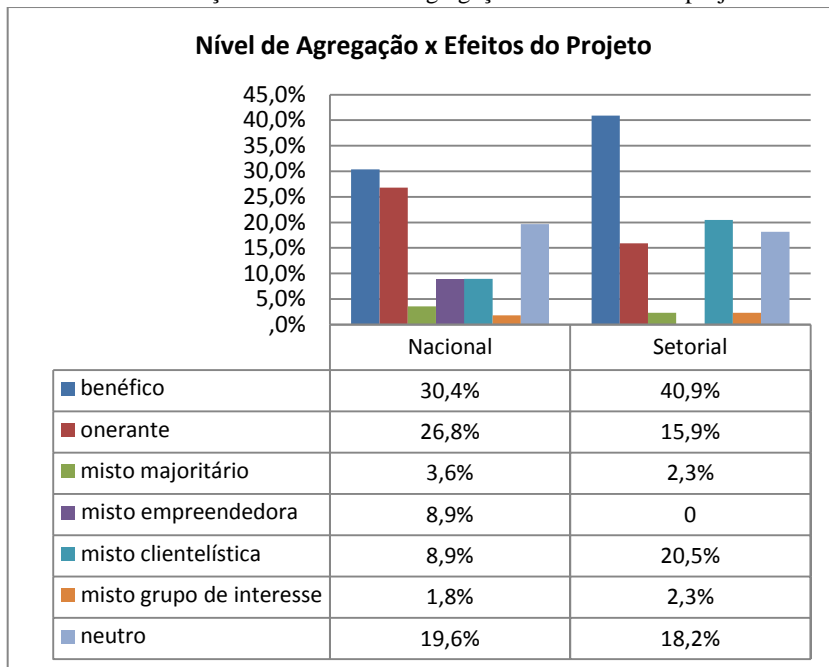
O gráfico abaixo apresenta o cruzamento de dados do nível de agregação com os efeitos do projeto<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Por causa do reduzido número de projetos regionais, estes foram omitidos do gráfico. Nesta situação, 50% destes eram benéficos e 50% neutros.



Os projetos *setoriais* aprovados tiveram um índice maior de efeitos *benéficos* e menor de efeitos *onerantes* do que os *nacionais*. Outro dado que chama atenção é a diferença significativa entre os projetos aprovados como *Misto Clientelistas*. Do total de projetos setoriais aprovados, 20,5% entraram nesta categoria, enquanto dos nacionais apenas 8,9%. Os dados complexificam as duas análises acima, e apontam para o nível de mobilização potencial diferenciado nos dois níveis de agregação. Projetos setoriais recaem sobre instituições específicas e, por isso, apresentam potencialmente um nível de mobilização maior dos grupos atingidos, seja favorecendo ou reagindo a proposta. O mesmo ocorre em menor grau com projetos nacionais, que não recaem sobre instituições específicas mas setores diversificados em todo território brasileiro, com um grau de fragmentação maior e mobilização menor. A comparação entre os índices de projetos benéficos e onerantes em cada um destes aparece com indício deste fenômeno, o que a diferença entre os projetos *mistos clientelistas* só reforça. Neste último, os benefícios são concentrados para aquelas instituições e grupos sociais que conseguem se mobilizar e catalizar forças políticas para a aprovação de propostas que os favoreçam. Isto torna-se mais viável, e menos conflitivo, se os custos são difusos, e não concentrados como no caso de projetos *Mistos de Grupo de Interesse*.

Gráfico 8 – Relação entre o nível de agregação e os efeitos dos projetos de lei.



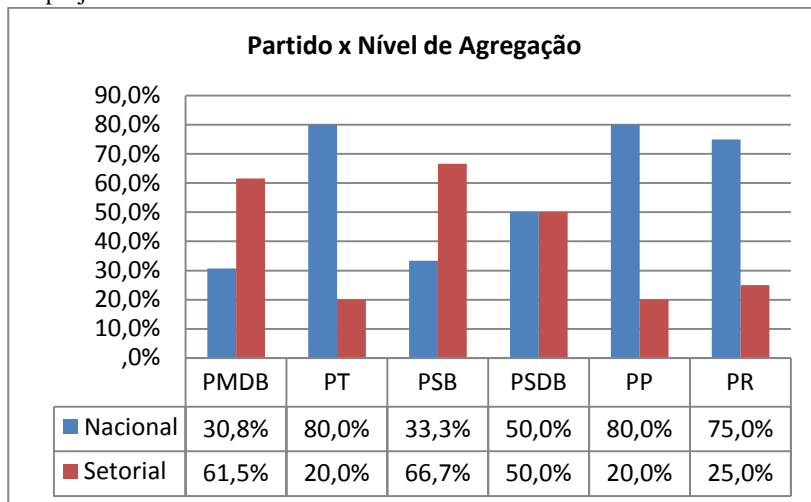
Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Os próximos gráficos abordarão o cruzamento de dados tanto do *nível de agregação*, quanto dos *efeitos do projeto*, com os dados do perfil dos proponentes. No primeiro, analiso a relação entre o partido do proponente e o *nível de agregação*. Três partidos (PT, PP e PR) apresentaram um número expressivamente maior de projetos de nível *nacional*, enquanto PMDB e PSB apresentaram em sua maioria projetos de nível *setorial*. O PSDB ficou com o mesmo número de projetos *nacionais* e *setoriais*. Isto poderia relacionar PMDB e PSB a categorias profissionais diretamente envolvidas na gestão e execução das políticas de segurança pública. Para o PSB, isto poderia ser reforçado pela alta taxa de projetos formulados por policiais e médicos, mas o PMDB apresentou a maioria de suas propostas formuladas por Advogados, que poderiam estar beneficiando outras categorias, como as policiais. Além dos advogados, o PMDB também apresenta um número significativo de proposições elaboradas por empresários.

Por outro lado, no PSDB, mais de 44% dos projetos foram formulados por policiais, mas isto não se refletiu no predomínio de projetos

setoriais, mas no equilíbrio destes com os projetos nacionais. Os outros três partidos (PT, PP e PR) foram justamente aqueles que apresentaram o menor número de propostas formuladas por policiais<sup>21</sup>.

Gráfico 9 – Relação entre o partido dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos

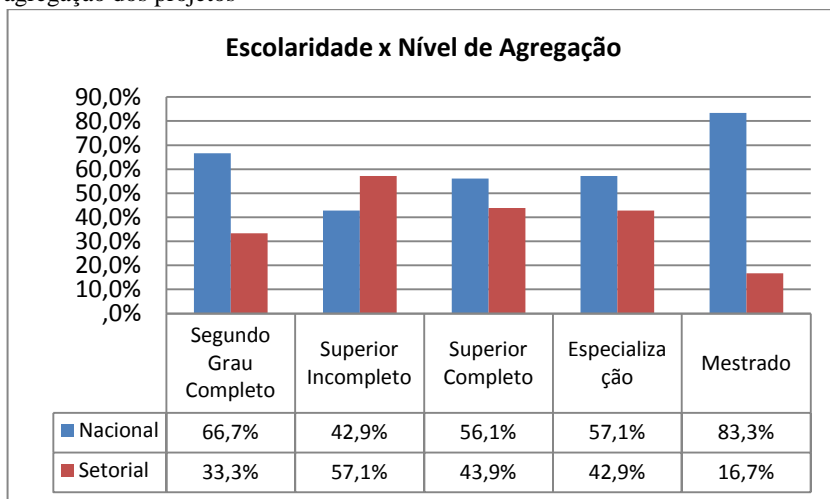


Fonte: Câmara dos Deputados Federal

A tabela seguinte apresenta a relação entre o nível de agregação do projeto e o nível de escolaridade dos proponentes. O que salta aos olhos é a diferença significativa quanto aos parlamentares com mestrado. Estes apresentaram majoritariamente propostas nacionais. Para os demais níveis de escolaridade, houve um equilíbrio entre projetos nacionais e setoriais, sempre com uma predominância dos projetos nacionais, com excessão do nível superior incompleto.

<sup>21</sup> PT e PR não tiveram nenhuma proposta formulada por policiais.

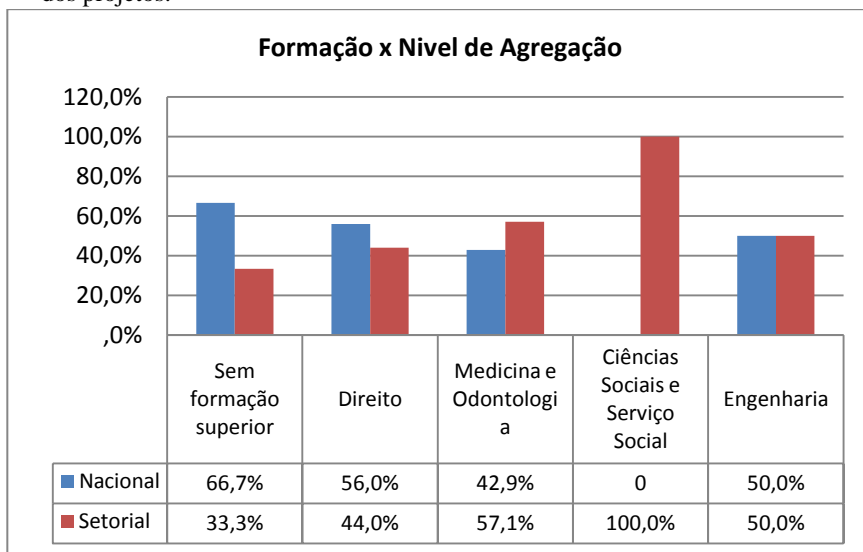
Gráfico 10 – Relação entre a escolaridade dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Analisando a diferença dos projetos nacionais e setoriais dentro do quadro de formação dos proponentes, percebemos que aqueles *sem formação superior* apresentaram majoritariamente projetos nacionais (66,7%), maior índice do nível de agregação, enquanto os formados em *direito* apresentaram (56%) de seus projetos no nível nacional. Formados em *medicina e ciências sociais e serviço social* apresentaram um número maior de projetos setoriais, 57,1% e 100%, respectivamente.

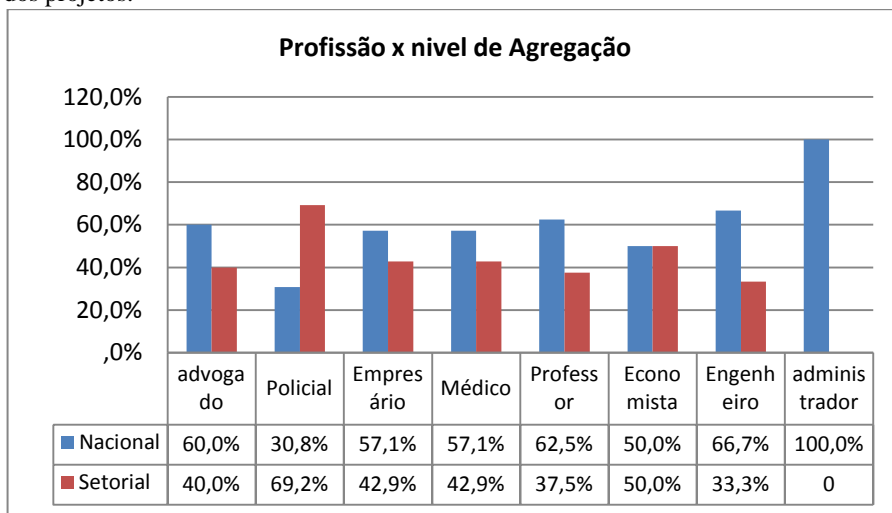
Gráfico 11 – Relação entre a formação dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Quanto a profissão dos proponentes, projetos de nível nacional foram maioria para advogados (60%), empresários (57,1%), professores (62,5%) e engenheiros (66,7%) e administradores (100%). Por outro lado, os policiais apresentaram em sua maioria projetos setoriais (69,2%).

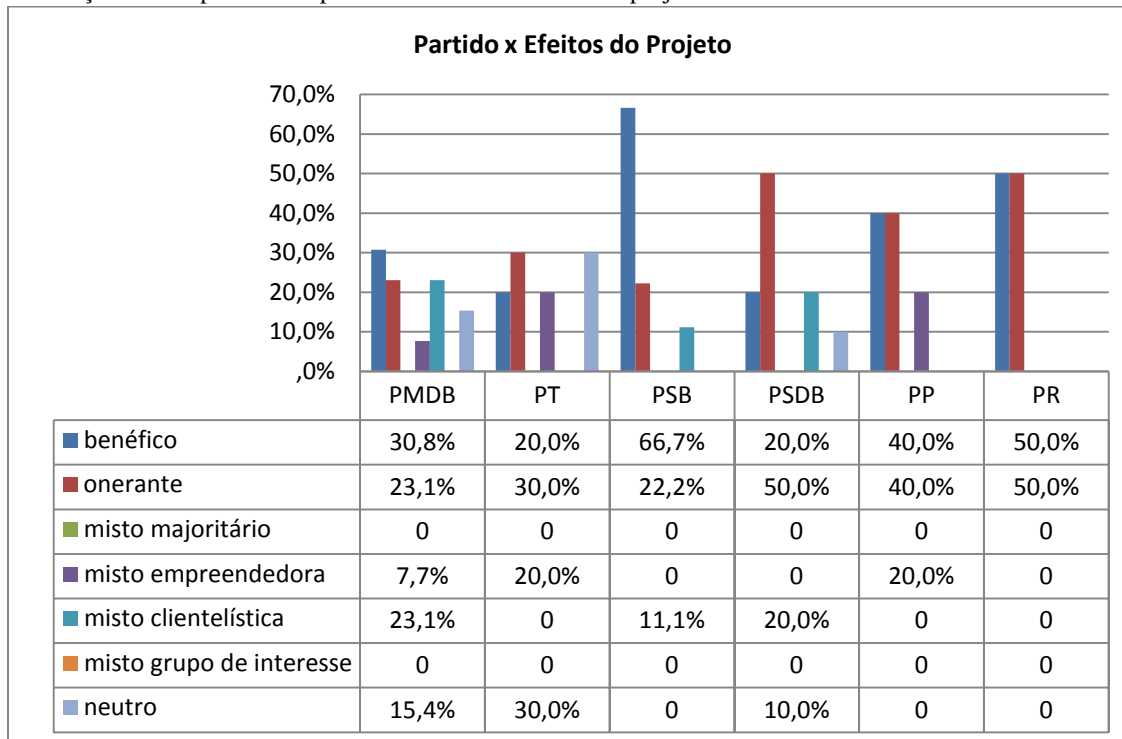
Gráfico 12 – Relação entre a profissão dos parlamentares e o nível de agregação dos projetos.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Quanto a relação entre o partido dos proponentes e os efeitos do projeto, o PMDB e PT apresentaram índices próximos de projetos *benéficos* e *onerantes*. O PMDB ainda teve uma boa percentagem de projetos *misto clientelista*, como o PSDB. O PT ainda teve um alto percentual de projetos *misto empreendedores* (como o PP) e *neutros*. O PSB se destacou em relação aos projetos *benéficos* (66,7%), enquanto o PSDB aos *onerantes* (50%).

Gráfico 13 – relação entre o partido dos parlamentares e os efeitos dos projetos

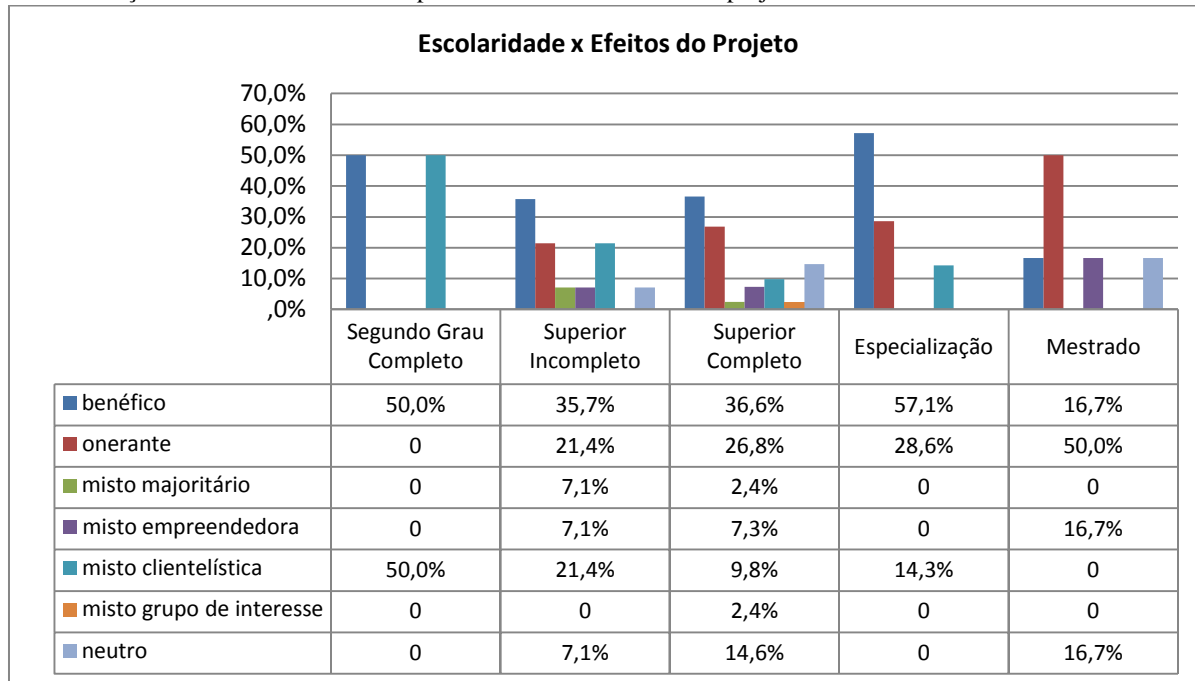


Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Quanto a relação entre a escolaridade dos proponentes e os efeitos do projeto, os parlamentares *sem formação superior* e com *especialização* se destacaram na formulação de projetos *benéficos*. Os que possuíam curso *superior incompleto* e curso *superior completo* também tiveram um índice de projetos *benéficos* maior que o de *onerantes*. Apenas os parlamentares com *mestrado* tiveram um índice maior de projetos *onerantes* que o de projetos *benéficos*. Os parlamentares com *segundo grau completo* e *superior incompleto* também se destacaram na apresentação de projetos *misto clientelistas*.



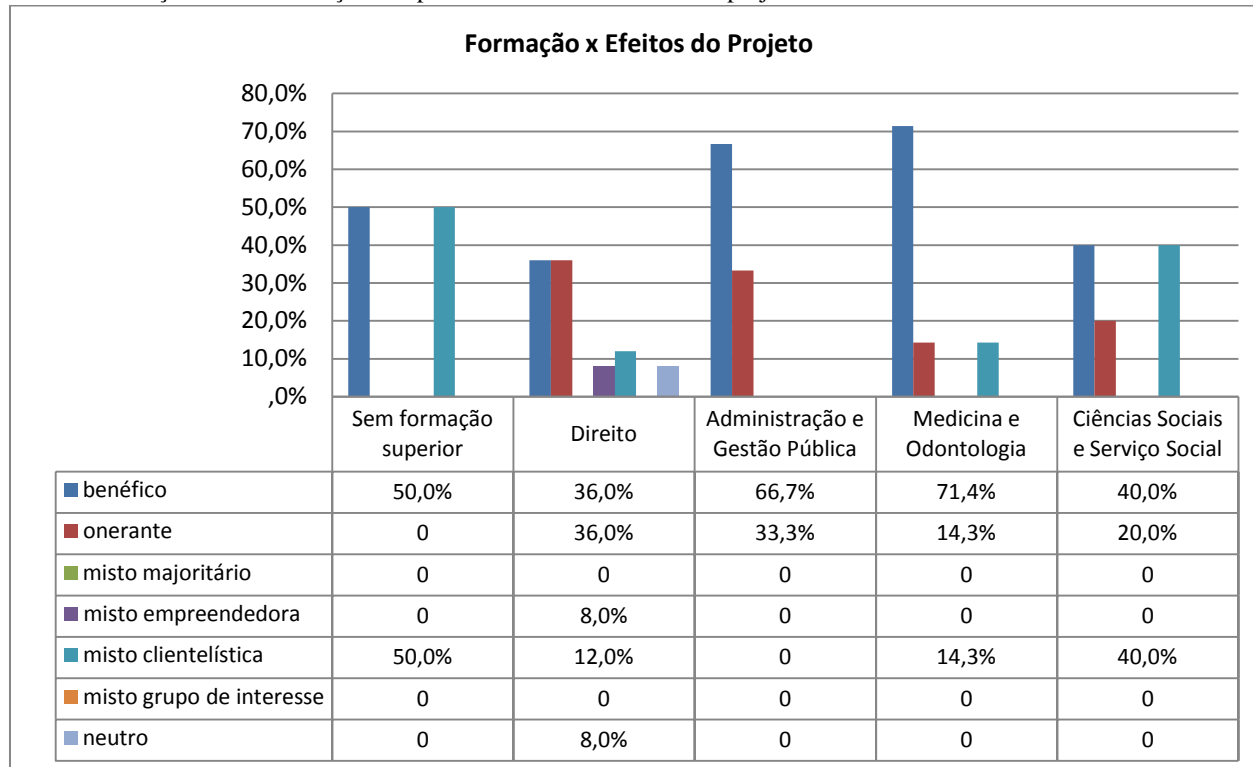
Gráfico 14 – Relação entre a escolaridade dos parlamentares e os efeitos dos projetos.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Analisando a relação entre a formação dos proponentes e os efeitos do projeto, temos que os formados em *medicina* e *administração* tiveram um alto percentual de projetos *benéficos*, apesar das demais formações também apresentarem índices expressivos de projetos *benéficos*. Os *cientistas sociais* também aprovaram uma taxa considerável de projetos *misto clientelistas*, enquanto os formados em *direito* e *administração* apresentaram taxas consideráveis de projetos *onerantes*.

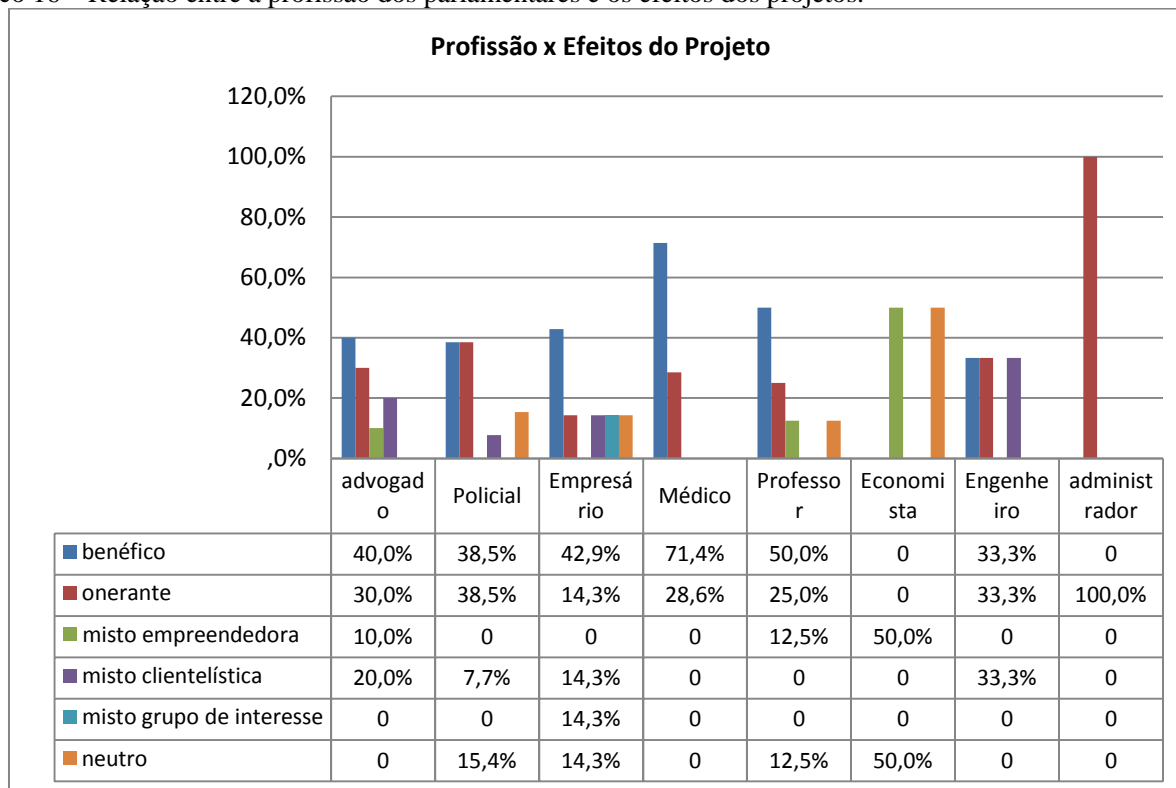
Gráfico 15 – Relação entre a formação dos parlamentares e os efeitos dos projetos.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Quanto as profissões dos parlamentares, os que se declararam médicos tiveram em sua maioria projetos benéficos aprovados. Todas as outras categorias profissionais também tiveram índices expressivos de projetos benéficos aprovados, mas em menor escala. Além disso, destaca-se a taxa de projetos onerantes que oscilou entre 25% e 40%, com exceção para os empresários que tiveram apenas 14,3% dos projetos aprovados sendo onerantes. Por fim, vale a pena salientar os índices de projetos neutros aprovados por policiais, professores e empresários que ultrapassaram os 10%.

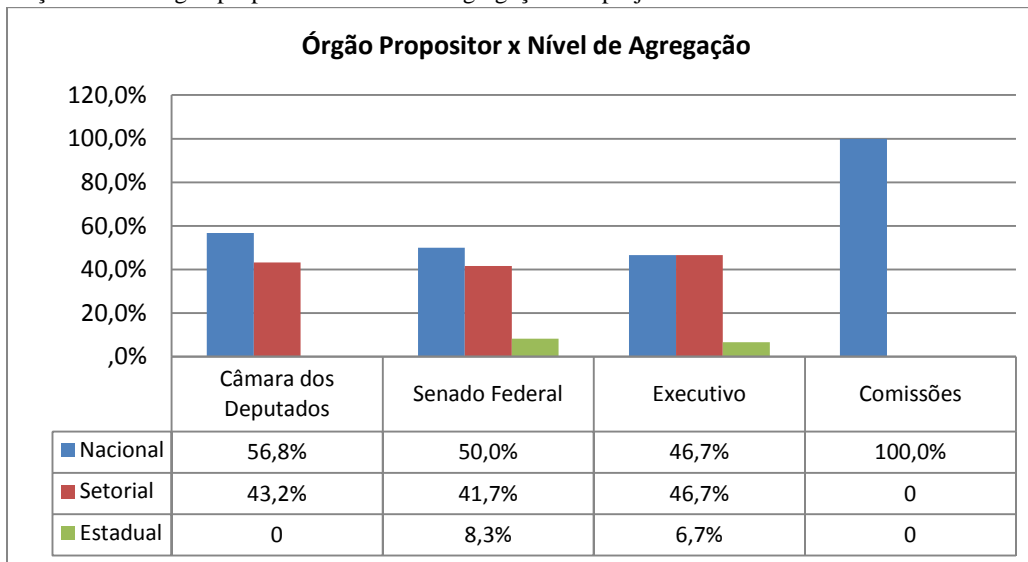
Gráfico 16 – Relação entre a profissão dos parlamentares e os efeitos dos projetos.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Por fim, gostaria de destacar a relação entre o órgão proponente e as variáveis *Nível de Agregação* e *Efeitos do Projeto*. Na primeira observa-se que nenhuma das instituições da qual partiu o projeto teve um índice de projetos *setoriais* maior que o de projetos *nacionais*. Na segunda, observa-se que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal tiveram um índice maior de projetos *benéficos* que o Poder Executivo, porém também apresentaram mais projetos *onerantes* que este. O Poder Executivo se destacou no índice de projetos *neutros*.

Gráfico 17 – relação entre o órgão proponente e o nível de agregação dos projetos.



Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Tabela 10 – Relação entre o órgão propositor e os efeitos dos projetos.

Órgão propositor x Efeitos do projeto							
	benéfico	onerante	misto majoritário	misto empreendedora	misto clientelística	misto grupo de interesse	neutro
Câmara dos Deputados	37,8%	25,7%	2,7%	6,8%	14,9%	1,4%	10,8%
Senado Federal	41,7%	16,7%	8,3%	0	8,3%	0	25,0%
Executivo	20,0%	6,7%	0	0	13,3%	6,7%	53,3%

Fonte: Câmara dos Deputados Federal



Nesta seção, foram apresentados os dados referentes ao *nível de agregação* e aos *efeitos* dos projetos de lei. Enquanto a variável *nível de agregação* buscava observar a abrangência do projeto, a variável *efeitos* procurava observar a relação entre custo e benefício de acordo com o grupo social afetado.

Sobre o nível de agregação, foi possível constatar a polarização dos projetos entre os níveis *nacional* e *setorial*, como já era esperado. Isto se deve as barreiras constitucionais para a aprovação de projetos, pelos deputados federais, relativos aos níveis *regional*, *local* e *individual*. Entretanto, os dados parecem não corroborar com a ideia do *modelo do segredo ineficiente* (MSI) de que os partidos brasileiros não divergem em relação à produção de políticas públicas. A escolaridade e a formação parecem não servir como fator explicativo para o *nível de agregação*. Já as variáveis *partido* e *profissão* parecem nos dar pistas das diferenças entre as duas. A diferença entre o *nível de agregação* dos projetos do PT em relação aos do PMDB, PSDB e PSB indicam uma maior propensão destas legendas por projetos que incidam sobre grupos sociais particulares, em sua maioria, as próprias instituições policiais. O peso da profissão se traduz nos quase 70% de projetos setoriais aprovados por policiais, invertendo a relação de dominância apresentada por todas as outras profissões analisadas. Isto poderia ser uma marca constitutiva das lutas internas do campo de produção de políticas de segurança pública.

Sobre os *efeitos* do projeto, existe uma predominância de projetos *benéficos*, *onerantes* e *neutros*. Em relação aos projetos *benéficos* e *neutros*, as altas taxas também já eram esperadas, uma vez que carregam baixo nível de conflitividade e de custos políticos. A surpresa ficou por conta da significativa taxa de projetos *onerantes*. Este índice pode ser explicado analisando o perfil dos parlamentares que os propuseram e o teor específico destes. A profissão que teve o maior percentual de projetos *onerantes* foram os policiais, o que poderia parecer uma inconsistência. Observando o teor dos projetos, verifica-se que, muitos destes, dizem respeito à área do direito penal, criminalizando ou aumentando penas para delitos contra os agentes de segurança. Na outra ponta, os médicos foram os que mais aprovaram projetos *benéficos*.

### 3.3. AS TEMÁTICAS E OS OBJETIVOS DOS PROJETOS APROVADOS

Nesta seção serão apresentados os temas e os objetivos centrais dos projetos aprovados. Os temas foram alocados em categorias de

acordo com o assunto principal do projeto de lei. Em muitas situações, fica fácil identificar o tema, quando a lei trata de algo específico. Em outros casos, quando a lei trata de múltiplos assuntos, foi necessário fazer uma avaliação do que era mais relevante para o projeto. Qualquer forma de classificação encontra obstáculos e limitações que devem ser amenizados pela capacidade interpretativa do pesquisador.

Deste modo, foram elencados doze temas (assuntos) que classificaram todos os projetos aprovados entre 2007 e 2012. Os temas são: Institucional-Operacional; Direito Penal; Assistência e Benefícios; Empreendimento Privado; Orçamento e Finanças; Sistema de Informação; Programa Nacional; Normatização; Administração Pública; Empreendimento Público; Segurança Privada e Sistema de Inteligência. Como as categorias Administração Pública; Empreendimento Público; Segurança Privada e Sistema de Inteligência não reuniram mais de dois projetos, eles não serão abordados nesta pesquisa e, por isso, focarei a análise naqueles com mais de três projetos de lei.

Tabela 11 – Quadro sobre os temas dos projetos e suas definições.

Tema do Projeto	Definição do Tema
<i>Institucional-Operacional</i>	projetos que versavam sobre novas institucionalidades ou mudanças institucionais, bem como alterações na forma de atuação e operação das instituições e dos profissionais. Como exemplo, temos o PL-2554 de 2011, que “disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo, padronizando o uso da força pelos órgãos de segurança pública...”.
<i>Direito Penal</i>	projetos que criam, tipificam, ou alteram ações criminais e suas penas. O PL-4629 de 2012, que busca “tipificar como crime o atentado contra qualquer autoridade da Segurança Pública” é característico deste grupo
<i>Assistência e Benefícios</i>	projetos de lei que visavam criar ou modificar planos e programas de assistência aos profissionais de segurança pública, bem como garantir novos ou melhorar antigos benefícios como gratificações, seguros, etc. Como exemplo deste grupo, temos o PL-2745 de 2011, que “inclui os integrantes dos órgãos de segurança pública entre as categorias beneficiárias do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior”
<i>Empreendimento Privado</i>	projetos sobre segurança pública que versavam sobre empresas privadas, seja na sua organização ou funcionamento, tentando regulamentar sua atuação. O PL 1980 de 2011, que “torna obrigatória a instalação de guarda-volumes nas agências bancárias e estabelecimentos

	similares, na forma que especifica” é representativo deste grupo.
<i>Orçamento e Finanças</i>	projetos que versaram sobre criação e destinação de fundos, além do condicionamento para recebimento de verbas do orçamento de segurança pública. Como exemplo desta categoria temos o PL-2161 de 2011, que “Estabelece critérios para o repasse de recursos federais para programas de segurança pública aos Estados, Distrito Federal e Municípios”.
<i>Sistema de Informação</i>	projetos que visavam criar sistemas e cadastros nacionais que tem por objetivo reunir informações para auxiliar nas políticas de determinado setor da segurança pública. Como exemplo, observa-se o PL 1693 de 2011, que “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações sobre Drogas – SINAID”
<i>Programa Nacional</i>	projetos que apresentavam um conjunto de medidas formadores de um programa de ações em âmbito nacional para a reversão de um problema de segurança público específico, como PL 350 de 2011, que “Cria o Programa de Combate ao Bullying Escolar”.
<i>Normatização</i>	se propõem a criar normas e regras gerais para uma instituição de segurança pública ou um padrão de ação dentro de uma política pública, como o PL 1949 de 2007, que “institui a Lei Geral da Polícia Civil e dá outras providências”

Fonte: Elaborado pelo autor

Os projetos de lei aprovados tiveram uma clara predominância dos temas *Institucional-Operacional* (25 projetos aprovados); *Direito Penal* (22); e *Assistência e Benefícios*(17). Um segundo grupo, com menos importância que este primeiro, foi formado pelos temas *Empreendimento Privado*(8), *Orçamentos e Finanças*(8); e *Sistema de Informação*(7). Isto nos mostra que temos uma alocação preferencial dos trabalhos legislativos nos assuntos institucionais da segurança pública; na criação ou mudança de tipo de crime e penas; e nos projetos assistenciais dos próprios profissionais de segurança pública: policiais, bombeiros, profissionais do sistema carcerário, etc.

Tabela 12 – Relação dos temas dos projetos aprovados

Temas dos Projetos Aprovados	
Institucional-Operacional	25
Direito Penal	22
Assistência e Benefícios	17
Empreendimento Privado	8
Orçamento e Finanças	8
Sistema de Informação	7
Programa Nacional	4
Normatização	3
Administração Pública	2
Empreendimento Público	1
Segurança Privada	1
Sistema de Inteligência	1

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

A distribuição dos temas dos projetos aprovados em relação ao órgão proponente, salvo a diferença de projetos apresentados, aponta para a predominância dos três primeiros temas na Câmara dos Deputados, órgão que mais apresentou projetos. Dos setenta e três projetos aprovados pela Câmara dos Deputados, os temas *Institucional-Operacional* (19 projetos aprovados); *Direito Penal* (17); e *Assistência e Benefícios* (12) se sobressaíram. Vale destacar que, dos oito projetos sobre *Orçamento e Finanças*, sete deles foram apresentados pela Câmara dos Deputados, assim como referente aos oito projetos sobre *Empreendimento Privado*, seis deles foram formulados por deputados federais; e dos sete projetos sobre *Sistema de Informação*, cinco foram formulados por estes. O Poder Executivo teve aprovados projetos sobre os temas *Institucional-Operacional* (3); *Direito Penal* (3); e *Assistência e Benefícios* (2), mas destacou-se aprovando todos os três projetos sobre *Normatização*.

Tabela 13 – Relação entre o tema dos projetos e o órgão proponente.

		órgão proponente				Total
		Câmara dos Deputados	Senado Federal	Executivo	Comissões	
Tema	Administração Pública	1	1	0	0	2
	Assistência e Benefícios	12	3	2	0	17
	Direito Penal	17	2	3	0	22
	Empreendimento Privado	6	2	0	0	8
	Empreendimento Público	1	0	0	0	1
	Institucional-Operacional	19	2	3	1	25
	Normatização	0	0	3	0	3
	Orçamento e Finanças	7	0	1	0	8
	Programa Nacional	3	0	1	0	4
	Segurança Privada	1	0	0	0	1
	Sistema de Informação	5	1	1	0	7
	Sistema de Inteligência	1	0	0	0	1
Total		73	11	14	1	99

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Ao observarmos esta distribuição dos temas, o primeiro impulso é relacionar a profissão do proponente com os temas preferenciais e, sendo assim, levanta-se a hipótese de que advogados e policiais propuseram em sua maioria as três primeiras categorias<sup>22</sup>. A hipótese confirma-se em parte, pois os advogados tiveram aprovados quatro projetos de lei do tema *Institucional-Operacional*; três sobre *Direito Penal*; e dois sobre *Assistência e Benefícios*. Já os policiais tiveram aprovados quatro projetos do tema *Institucional-Operacional*; dois sobre *Direito Penal*; e três sobre *Assistência e Benefícios*. Todas as demais

<sup>22</sup> Lembro que a informação sobre a profissão do parlamentar só estava disponível para os deputados federais. Por isso, nesta etapa, a análise recaiu sobre os 73 projetos aprovados na Câmara Federal.

categorias profissionais não se destacaram na aprovação de um tema específico, tendo seus projetos aprovados em temas diferentes.

Quanto a formação do proponente, os formados em direito se sobressaíram na aprovação dos projetos das três primeiras categorias temáticas. Vale lembrar que, quanto a formação, temos uma junção de profissionais *advogados* e *policiais* na categoria *Direito*, uma vez que parte dos policiais tem formação nesta área. Desta forma, os formados em direito tiveram aprovados oito projetos do tema *Institucional-Operacional*; seis sobre *Direito Penal*; quatro sobre *Assistência e Benefícios*; e ainda três sobre Empreendimentos Privados. Todas as demais formações não se destacaram em nenhum dos temas de projetos aprovados.

A tabela seguinte mostra o cruzamento dos dados referentes aos temas dos projetos aprovados com o nível de agregação destes. Os projetos sobre *Direito Penal* são majoritariamente de âmbito *Nacional*. Os projetos sobre o tema *Institucional-Operacional* ficaram bem divididos entre o nível de agregação *Nacional* e *Setorial*. Já os projetos referentes a *Assistência e Benefícios* são majoritariamente *Setoriais*. Observa-se também que os temas *Orçamento e Finanças*, *Sistema de Informação* e *Programa Nacional* são em sua maioria *Nacionais*. Enquanto os projetos sobre *Empreendimentos Privados* são *Setoriais*.

Tabela 14 – Relação entre o tema dos projetos e o nível de agregação.

Tema	Nível de Agregação			
	Nacional	Setorial	Regional	Total
Administração Pública	2	0	0	2
Assistência e Benefícios	1	14	2	17
Direito Penal	16	6	0	22
Empreendimento Privado	2	6	0	8
Empreendimento Público	0	1	0	1
Institucional-Operacional	11	13	0	24
Normatização	2	1	0	3
Orçamento e Finanças	7	1	0	8
Programa Nacional	4	0	0	4
Segurança Privada	1	0	0	1
Sistema de Informação	6	1	0	7
Sistema de Inteligência	1	0	0	1

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

O cruzamento entre o tema dos projetos aprovados e os efeitos do projeto nos mostra que os projetos *Institucional-Operacional* e de *Assistência e Benefícios* são majoritariamente *benéficos*, enquanto os de *Direito Penal* e sobre Empreendimentos Privados são em sua maioria *onerantes*. Além disso, observa-se que o tema *Institucional-Operacional* também teve seis projetos *neutros* aprovados.

Tabela 15 – Relação entre o tema e os efeitos dos projetos.

Tema	Efeitos do Projeto						
	benéfico	onerante	misto majoritário	misto empreendedora	misto clientelística	misto grupo de interesse	neutro
Administração Pública	1	1	0	0	0	0	0
Assistência e Benefícios	12	1	0	0	3	0	1
Direito Penal	3	10	0	2	3	2	2
Empreendimento Privado	0	5	0	1	0	0	2
Empreendimento Público	0	0	0	0	1	0	0
Institucional- Operacional	11	2	1	1	3	0	6
Normatização	0	0	0	0	1	0	2
Orçamento e Finanças	3	3	0	0	1	0	1
Programa Nacional	2	0	0	1	0	0	1
Segurança Privada	1	0	0	0	0	0	0
Sistema de Informação	1	0	2	0	1	0	3
Sistema de Inteligência	1	0	0	0	0	0	0

Fonte: Câmara dos Deputados Federal



Os objetivos dos projetos foram classificados de acordo com a finalidade e a partir do que era mais central em termos de resultados esperados pela proposta. Desta forma, não se procurou operar o agrupamento dos objetivos justamente por que aqui o que interessava era verificar a multiplicidade e suas ocorrências. Observa-se na tabela abaixo que apenas alguns objetivos tiveram mais de uma ocorrência. Mesmo assim, pode-se perceber que os dois assuntos alvos principais das políticas de segurança pública foram os relacionados as *Tecnologias da Informação e Comunicação* (TIC) e as *Armas*. Num segundo grupo apareceram os objetivos relativos a Proteção de Profissionais, Pessoas Desaparecidas, Bullying, Drogas e Penitenciárias.

Tabela 16 – Quadro de distribuição dos objetivos dos projetos de lei.

Objetivos Centrais			
TIC	12	Drogas e Sistema Prisional	1
Armas	7	Educação	1
Proteção de Profissionais	5	Educadores Sociais	1
Pessoas Desaparecidas	4	Equipamentos de segurança	1
Bullying	3	Execução penal	1
Drogas	3	Extermínio Humano	1
Penitenciárias	3	Falsa Polícia	1
Anistia	2	FNSP	1
Bancos	2	Formação Profissional	1
Execução Penal	2	Fundo Social	1
Inquerito Policial	2	Greve	1
População Carcerária	2	Infância e Adolescência	1
Programa Habitacional	2	Internação e Tratamento	1
Abuso de Autoridade	1	Interrogatório	1
Ação Penal	1	Isenção Fiscal	1
Aposentadoria Especial	1	Lavagem de dinheiro	1
Atendimento Socioeducativo	1	Mandado de Segurança	1
Cadastro de Informações	1	Polícia Civil	1
Carga Horária	1	Promoções e Gratificações	1
Carros Fortes	1	Prostituição Infantil	1
Cartão de Crédito	1	Proteção de Testemunhas	1
Cerol	1	Remissão Penal	1
Coleta de perfil genético	1	Repasse de Verbas	1
Conselho Militar de Defesa	1	Saúde	1
Controladoria Externa	1	Segurança Profissional	1
Correios	1	Segurança Pública	1
Creches	1	Seguro de Vida	1
Crime Hediondo	1	Seguros e Gratificações	1
Crime Organizado	1	Serviços Públicos	1

Defensoria Pública	1	Vigilância Comunitária	1
Disque Denúncia	1	Vítimas de armas	1
		Voto	1

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Dentre os objetivos dos projetos aprovados, já era considerado natural a ocorrência dos relativos as Armas, mas causou espanto o primeiro lugar das TICs e o baixo número dos relativos às drogas e ao tráfico de entorpecentes. Da mesma forma, os objetivos relativos as Pessoas Desaparecidas e ao Bullying parecem ter um peso maior do que o esperado, configurando uma preocupação dos parlamentares e do poder público nestas duas matérias.

Na tabela abaixo, pode-se observar a distribuição dos sete objetivos principais das políticas de segurança pública em relação ao órgão proponente. A Câmara dos Deputados se destaca com ampla maioria dos projetos aprovados. Isto nos diz que, os projetos de lei aprovados que tratam dos alvos preferenciais das políticas públicas foram formulados pelos deputados federais.

Tabela 17 – Relação entre os objetivos dos projetos e o órgão proponente.

		órgão proponente			Total
		Câmara dos Deputados	Senado Federal	Executivo	
Objetivos	Armas	7	0	0	7
	Bullying	3	0	0	3
	Drogas	2	1	0	3
	Penitenciárias	3	0	0	3
	Pessoas Desaparecidas	4	0	0	4
	Proteção de Profissionais	5	0	0	5
	TIC	7	2	3	12
	Total	31	3	3	38

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

Quando fazemos a associação do tema com o objetivo dos projetos aprovados, percebemos que alguns objetivos ficam bem alocados em determinados temas, enquanto outros ficam distribuídos entre muitos temas. Vale notar os projetos referentes as armas que ficam

todos alocados no tema Institucional-Operacional. Desta mesma forma, o objetivo Pessoas Desaparecidas tem todos os seus projetos relacionados com o tema Programa Nacional; assim como o objetivo Proteção de Profissionais relaciona-se com o tema Direito Penal. O Objetivo que teve mais projetos aprovados (TIC) concentrou-se de maneira expressiva nos temas Direito Penal e Empreendimento Privado.

Tabela 18 – Relação entre o tema e os objetivos dos projetos.

		Objetivos							Total
		Armas	Bullying	Drogas	Penitenciárias	Pessoas Desaparecidas	Proteção de Profissionais	TIC	
Temas	Assistência e Benefícios	0	0	0	0	0	0	0	17
	Direito Penal	0	0	0	0	0	5	6	22
	Empreendimento Privado	0	0	0	0	0	0	4	8
	Institucional-Operacional	7	1	1	0	0	0	1	25
	Normatização	0	0	0	0	0	0	1	3
	Orçamento e Finanças	0	0	0	2	0	0	0	8
	Programa Nacional	0	2	0	0	0	0	0	4
Sistema de Informação	0	0	1	0	4	0	0	7	
Total		7	3	3	3	4	5	12	227

Fonte: Câmara dos Deputados Federal

### 3.4. ANALISANDO AS JUSTIFICATIVAS DOS PROJETOS

Neste tópico, procedi a análise da justificativa, dada pelos parlamentares, nos projetos aprovados em relação aos três objetivos de maior relevância: *Tecnologias da Informação e da Comunicação* (TIC), *Armas e Proteção de Profissionais*. Resolvi incluir, juntamente ao grupo Armas, os projetos com objetivo relativo às Drogas por dois motivos. Primeiro, porque este foi, segundo a hipótese inicial, o objetivo que predominaria nas análises, o que acabou não se confirmando. Segundo, porque o debate acerca das políticas de segurança pública aproximou os dois elementos, apesar de importantes e constantes contribuições terem sido feitas na tentativa de analisá-los separadamente.

Minha intenção não é fazer uma análise do discurso, mas aprofundar o conhecimento sobre as políticas que dominaram o cenário no legislativo federal a partir da argumentação de defesa dos parlamentares para aprovação dos mesmos. Além do conteúdo do projeto, busquei perceber algumas indicações sobre o caráter preventivo/reactivo, a origem do problema, a forma de configuração do crime e do criminoso, a interferência de eventos violentos na proposição das políticas, e as consequências positivas apresentadas.

Alguns projetos contaram com justificativas vastas e bem desenvolvidas pelos parlamentares, mas em outros casos houve quase uma replicação da explicação do objetivo. Deste modo, em alguns casos, fiz menção ao teor sucinto do argumento.

#### 3.4.1. Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)

O PL 1303 de 2007 (Otavio Leite – PSDB/RJ) busca controlar o uso das escutas telefônicas envolvendo a Justiça Federal, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal e a Procuradoria Geral da República em auditorias regulares. O parlamentar não se aprofundou em sua justificativa, apresentando no lugar desta apenas o objetivo de seu projeto.

O PL 1054 de 2007 (William Woo – PSDB/SP) obriga as empresas de telefonia móvel a rastreamento as áreas com pessoas em “condições restritivas de liberdade” para monitorar o uso de aparelhos celulares pelos detentos dentro destas instituições. Apesar da preocupação principal do parlamentar ser com a comunicação frequente dos chefes do crime organizado detentos com suas facções, o projeto prevê ampla abrangência do rastreamento, alcançando qualquer estabelecimento em que haja pessoa sob custódia do Estado. Observa-se

ainda que o proponente apresenta um projeto que não busca solucionar a causa do problema, em seus termos, a burla da vigilância, ou seja, a corrupção que permite a entrada destes aparelhos.

O Projeto 1993 de 2007 (Rafael Tourinho – Senador do PFL/BA) altera a lei que criou o *Fundo de Fiscalização das Telecomunicações*, para incluir na destinação de seus recursos a instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicações (BSR) e de outros sistemas tecnológicos fixos ou móveis de controle, em estabelecimentos penitenciários. Em sua justificativa, o senador demonstra que o projeto é uma reação aos eventos violentos em São Paulo em maio de 2006, nos ataques orquestrados pelo PCC. O parlamentar utiliza a lógica de *guerra contra o crime* e ameaça ao “Estado Democrático de Direito” para fundamentar a responsabilização das operadoras pelo uso de celulares dentro dos presídios, conferindo ao aparelho status de *nova arma* do crime.

O PL 3758 de 2008 (Elcione Barbalho - PMDB/PA) tipifica a conduta das empresas de provedores de internet que deixarem de comunicar a conduta de usuários em relação ao suicídio. O parlamentar observa que o projeto tem caráter preventivo, uma vez que a prática do incentivo ao suicídio em redes sociais e grupos de discussão na internet no Brasil ainda não se disseminou como em outros países. Mas aponta os incidentes ocorridos no Japão, Inglaterra e País de Gales para justificar a aprovação da proposta. Segundo o autor, apenas um caso de suicídio no Brasil, no Rio Grande do Sul, pode ser relacionado ao contexto do mundo virtual. Existiria, ainda segundo o parlamentar, um processo em crescimento de romantização do suicídio para grupos de jovens.

O PL 4036 de 2008 (Poder Executivo) criou sanções para duas condutas: a interceptação telefônica sem autorização judicial e a violação das informações sigilosas desta prática. O projeto foi feito em reação aos acontecimentos de quebra indevida do sigilo de autoridades do Legislativo e do Judiciário.

O PL 4047 de 2008 (Senador Jarbas Vasconcellos – PMDB/PE) busca regulamentar a prática das escutas telefônicas e aumentar a pena das interceptações indevidas e ilegais. O projeto prevê, em sua justificativa, alterações nos procedimentos operacionais das escutas visando maior transparência e controle social da prática, como o registro do policial responsável e a comunicação a pessoa afetada em momento posterior a investigação.

O PL 4573 de 2009 (Poder Executivo) trata das normas penais e administrativas referentes à radiodifusão e às telecomunicações. O projeto objetiva diferenciar as penas para interferência da radiodifusão,

dando um tratamento diferenciado as rádios comunitárias, de baixa frequência. O problema a ser resolvido é o da ilegalidade de algumas rádios que acabam por interferir em serviços públicos como transporte aéreo.

O PL 5350 de 2009 (Capitão Assunção – PSB/ES) prevê a proibição do oferecimento do serviço de chamada restrita para a população, reservando-o apenas para autoridades estatais de segurança pública sob autorização judicial. O aparelho celular aparece em sua justificativa como instrumento do crime e a vítima é configurada como o consumidor do serviço de telefonia. Em seu argumento, o parlamentar observa que a identificação do número da chamada é o padrão do serviço da telefonia móvel (diferente do que acontece na telefonia fixa) e a restrição da identificação é um serviço que deve ser solicitado à empresa, devendo, por isso, ser limitado. Como consequências do mau uso, refere-se a situações de risco, desgastes psicológicos e traumáticos decorrentes dos crimes com o celular. Por fim, o proponente argumenta que o serviço fere o *direito do consumidor* em ter o poder de escolha sobre as chamadas recebidas.

O PL 1681 de 2011 (Cesar Halum – PPS/TO) tipifica como crime a identidade falsa (perfil falso) na rede mundial de computadores, a internet. O parlamentar justifica que a multa e a indenização se apresentam como penas brandas para estes casos, e que a tipificação como crime no Direito Penal, abre a possibilidade de penas mais severas. O proponente compara as penas para os crimes de falsa identidade na internet, que apresentam tratamento diferenciado na legislação brasileira, o que seria um erro, segundo o autor. Ainda discorre sobre os danos provocados pelos falsos perfis, principalmente, aqueles que se passam por outra pessoa com fins a difamação.

O PL 2350 de 2011 (Jilmar Tatto – PT/SP) altera o código penal para criar figuras penais de proteção a dados informáticos, redes de computadores e a sistemas informatizados. O autor visa claramente a proteção das instituições financeiras e seus usuários, utilizando dados sobre as fraudes por meio eletrônico no sistema de cartão de crédito e débito em 2009. Para o parlamentar, novas modalidades criminosas se desenvolveram a partir dos recursos de violação eletrônica de dados, não havendo regulamentação no código penal para estes delitos.

O PL 2793 de 2011 (Paulo Pimenta – PT/SP) tipifica como crime delitos informáticos, como invasão a computadores, divulgação de informações particulares, e obtenção de segredos industriais e comerciais. O projeto transformou-se na lei ordinária 12737, também conhecida como Lei Carolina Dieckmann. A lei ficou assim conhecida

por fazer referência a violação dos dados de um computador da referida atriz, onde 36 fotos foram copiadas e divulgadas em 2011. A aprovação do projeto ficou conhecido pela urgência e a velocidade com que foi aprovado, em relação a outros projetos sobre crimes da internet.

### **3.4.2. Armas e Drogas**

O PL 1287 de 2007 (Barbosa Neto – PDT/PR) inclui os educadores sociais e agentes de segurança que trabalham com menores infratores nos beneficiados pelo uso do porte de arma devido a natureza de seu trabalho. Recorrendo a ineficiência do Estado na defesa destes profissionais, o parlamentar justifica que os menores infratores possuem o mesmo grau de periculosidade que os delinquentes de maior idade penal. Ante isso, o convívio dos profissionais com estes detentos só se daria com uma margem de segurança se portando de armas de fogo. Vale ressaltar que este projeto poderia entrar em duas categorias de objetivos: Armas e Segurança Profissional.

O PL 1010 de 2007 (Moreira Mendes – PPS/RO) propõe alteração no porte de armas longas em nível nacional, mas a justificativa é baseada na necessidade especial deste tipo de porte na região amazônica. Para tanto, o parlamentar se utiliza por diversas vezes em sua justificativa da oposição caboclo amazônico honesto/bandido da capital. A intenção do projeto é flexibilizar o uso de armas longas (espingarda, carabina ou rifle) estendendo à Polícia Civil a prerrogativa do cadastramento das armas, diminuir as penas para o porte ilegal destas e acabar com o limite de compra de munições. O parlamentar também faz uso do argumento da ausência do Estado e do poder público na região, não oferecendo segurança e proteção aqueles que possuem uma rotina na região da Amazônia.

Já o PL 416 de 2007 (Flávio Dino – Pcdob/MA) propõe a reparação econômica para vítimas de armas de fogo em situações de confronto policial utilizando o argumento do crescimento das taxas de feridos civis provenientes da ação dos agentes de segurança. O parlamentar justifica que o ônus econômico pode ter como consequência a reorientação das ações policiais.

O PL 3870 de 2008 (Pompeo de Mattos – PDT/RS) atinge dois objetivos analisados: armas e proteção pessoal. O parlamentar busca favorecer um grupo específico de profissionais, integrantes das carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, dando a estes do direito ao porte de arma em nível nacional, inclusive fora de serviço. Justifica o projeto a partir tanto da melhor



execução de sua atividade quanto da proteção pessoal, uma vez que estes profissionais tem sido, segundo o autor, vítimas de atentados frequentes. O parlamentar usa o argumento de ineficiência no provimento da segurança pelo Estado, o que levaria o indivíduo ter o direito de se defender por seus próprios meios.

O Projeto 3640 de 2008 (Sérgio Zambiasi – Senador PTB/RS) altera a lei 11.343 de 2006, que criou o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD). Em sua justificativa, o senador direciona a proposta para uma adequação do SISNAD em relação aos municípios e o Distrito Federal, que ficaram excluídos da possibilidade de firmar convênios com a União para desenvolver programas nesta área, pelo texto original.

O PL 7073 de 2010 (William Woo – PPS/SP) faz alterações no Estatuto do Desarmamento, de 2003. O autor inclui algumas categorias profissionais no grupo daqueles que possuem o direito ao porte de arma, disciplina o registro e a renovação deste, e garante o direito aos inativos. O parlamentar deixa de fora dos beneficiados as Guardas Municipais por considerá-las não integrantes do sistema de segurança pública. Em sua justificativa, argumenta que todos os beneficiados tem, em algum nível, que enfrentar situações de risco para o exercício de suas funções.

O PL 7170 de 2010 (Nelson Goetten – PR/SC) propõe alterações no Estatuto do Desarmamento para agilizar a doação das armas de fogo, a partir de um cadastramento eletrônico e do estabelecimento de regras para a distribuição. O parlamentar utiliza o argumento dos altos custos do armazenamento indiscriminado destas armas por parte do Exército, propondo um prazo máximo de seis meses para a doação ou destruição das mesmas.

O PL 2122 de 2011 (Walney Rocha – PTB/RJ) dispõe sobre o uso preferencial de armas não letais pelos agentes da lei e o uso gradual da força. O parlamentar estabelece que a lei não exclui a utilização do armamento convencional, mas amplia as formas de atuação dos agentes de segurança. O autor observa que a disponibilidade de armas não letais implicaria em um menor potencial lesivo das ações, garantindo a máxima preservação da vida humana.

O PL 2554 de 2011 (João Campos – PSDB/GO) disciplina o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo pelas forças de segurança. O deputado argumenta que aqueles ditos criminosos permanecem sob a condição de cidadãos e o uso de armas não letais diminuiria os índices de letalidade em decorrência da ação policial. Na categoria de armas não letais, o parlamentar lista o gás lacrimogênio, a bala de borracha, o bastão de choque, o canhão de água, o spray de pimenta e as pistolas de

onda T (conhecidas como Taser). Por fim, o autor salienta que o uso das armas não letais não pode colocar em risco a integridade física e psicológica do policial.

O PL 440 de 2011 (Ratinho Junior – PSC/PR) prevê a internação imediata do usuário de *crack*<sup>23</sup> se um juiz assim o requisitar ao Poder Público. O parlamentar discorre sobre o curto tempo em que o usuário se vicia e a sua baixa expectativa de vida. Conjugado a isto, tenta demonstrar a relação entre o usuário e os crimes cometidos para a obtenção da droga. O argumento utilizado contextualiza o usuário de crack como vivente do “mundo das trevas” e opõe este aos “cidadãos de bem”. Por fim, o proponente observa que o tratamento por instituição especializada oferece a única chance de reversão do quadro.

O PL 1693 de 2011 (Iracema Portella – PP/PI) dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações sobre Drogas (SINAID). A autora recorre ao argumento de ineficiência das políticas anti-drogas, apesar do conjunto de esforços, pela falta de um sistema único de informações que alcance o problema como um todo. A falta do sistema de informações tem como consequência a tomada de decisões não embasadas em dados concretos, tornando o sistema ineficiente.

### **3.4.3. Proteção de Profissionais**

O PL 4629 de 2012 (Alexandre Leite – DEM/SP) tipifica como crime o atentado contra qualquer autoridade de segurança, considerando-o crime hediondo. O parlamentar faz referência a escalada da violência contra agentes de segurança, fazendo alusão aos atentados de 2006 em São Paulo, e atribuindo ao Estado o dever de proteção a estes indivíduos. Denomina os infratores de “facínoras da guerra do tráfico” que confrontam o Estado, polarizando esta categoria com as noções de sociedade e cidadãos. Propõe, por isso, um aumento das penas previstas para estes delitos.

O PL 1861 de 2011 (Marco Feliciano – PSC/SP) dobra a pena aplicada para o crime de homicídio doloso praticado contra os agentes

---

<sup>23</sup> O Crack é um entorpecente feito a partir da cocaína e cristalizado em forma de pedra. Tem alto efeito viciante e a duração do seu efeito é curta, levando o usuário a consumir com um intervalo de tempo curto. O valor de mercado é baixo em relação a outras drogas, o que o torna mais acessível. Possui consequências severas para a estrutura psicofisiológica, destruindo os neurônios e comprometendo a memória, a concentração e o autocontrole. Aproximadamente 30% dos usuários entram em óbito em cinco anos de uso.

públicos encarregados da segurança pública ou da administração da Justiça. O autor qualifica o Estado como inerte frente aos crimes violentos e homicídios. Refere-se a falta de equipamentos e baixos salários para configurar o aumento do risco em serviço dos profissionais de segurança. A motivação para os ataques seria vingança e provocar o medo na população.

O PL 1133 de 2011 (Alberto Filho – PMDB/MA) tipifica como crime hediondo o crime doloso contra agente público encarregado da segurança pública, do Poder Judiciário ou dos órgãos e instituições essenciais a justiça. O parlamentar identifica os ataques contra agentes de segurança como crimes contra a sociedade e a democracia, interpretando tais atos como retorno ao “estado da barbárie”. Os motivos para os ataques são vingança e provocar o medo na população, classificando-os como terrorismo contra a sociedade.

O PL 137 de 2007 (Neucimar Fraga – PR/ES) busca proteger o profissional de segurança pública aumentando a pena daqueles que vierem a cometer homicídio contra estes. Declaradamente, o projeto foi uma reação aos ataques orquestrados das penitenciárias pelo Primeiro Comando da Capital (PCC) em 2006, que tiveram como alvo principal agentes de segurança na capital e no interior do estado de São Paulo.

Também reativo aos eventos violentos em São Paulo, o PL 243 de 2007 (Paulo Maluf – PP/SP) aumenta na metade a pena daqueles que cometam homicídio contra os agentes de segurança. Maluf faz uso da relação entre os crimes contra agentes de segurança e o Estado de direito e as instituições democráticas. Estas também estariam sendo lesionadas com os ataques do PCC.

### 3.5. DOIS CASOS DE DESTAQUE: WILLIAM WOO E CAPITÃO ASSUMÇÃO

Dentre o grande número de parlamentares que propuseram projetos de lei para a segurança pública e, em número menor, que tiveram projetos aprovados, dois deles se destacaram: William Woo (PSDB e PPS/SP) e Capitão Assumção (PSB/ES). Estes foram os únicos que ultrapassaram a barreira de dois projetos aprovados para o setor. William Woo teve seis projetos aprovados, enquanto Capitão Assumção teve quatro. Por isso, incluí nesta parte, uma análise do perfil dos dois parlamentares, visando levantar informações que pudessem auxiliar na construção da estrutura de capital (político, cultural, simbólico) dos dois.

William Woo é paulista, filho de imigrantes, pai chinês e mãe japonesa, casado com Cristina Park, coreana, e tem uma filha. Se formou em engenharia mecânica e é bacharel em direito, também é empresário e consultor. Policial civil há mais de dezenove anos, é instrutor da Confederação Brasileira de Tiro e já foi Comissário de Menores da Vara da Infância e da Juventude. Sua carreira política foi marcada por mudanças partidárias. Iniciou no PSDB e em 2009 se filiou ao PPS. Em seu currículo conta com uma suplência de deputado estadual em 1998, dois mandatos como vereador de São Paulo (2000 e 2004), e um mandato de Deputado Federal (2006). Para as eleições de 2014, pretende se candidatar para um cargo majoritário em seu novo partido, o PV.

O parlamentar atuou como *Vice Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado* e desenvolveu a campanha do desarmamento infantil, onde arrecadou mais de 120 mil armas de brinquedo em São Paulo. Durante o período como deputado federal, apresentou 69 projetos de lei sobre temas diversos, 2 projetos de lei complementar. Os seis projetos aprovados na área de segurança pública foram:

- PL 7258/2010: Institui os Planos Nacionais de Segurança Pública e de Execução Penal e estabelece a sua avaliação e dá outras providências. Justifica o projeto a partir das demandas prioritárias da sociedade para o setor: organização, planejamento e articulação dos três entes federados na segurança pública e execução penal. Propõe também um sistema periódico de avaliação de metas dos planos.
- PL 7073/2010: Consolida alguns aspectos atinentes à aquisição, registro e porte de arma de fogo, incluindo dispositivos acerca das armas de fogo de uso restrito. O autor inclui algumas categorias profissionais no grupo daqueles que possuem o direito ao porte de arma, disciplina o registro e a renovação deste, e garante o direito aos inativos. O parlamentar deixa de fora dos beneficiados as Guardas Municipais por considerá-las não integrantes do sistema de segurança pública. Em sua justificativa, argumenta que todos os beneficiados tem, em algum nível, que enfrentar situações de risco para o exercício de suas funções.

- PLP 254/2007: Estabelece que o repasse dos recursos do Funpen será proporcional à população carcerária de cada unidade federativa em que não haja superlotação. O parlamentar argumenta que além de uma distribuição mais equitativa entre os entes federativos, a proposição fará com que mais mandatos de prisão sejam executadas pelas unidades federativas com a finalidade de atrair maiores recursos, deixando menos “criminosos em liberdade”. Trabalha em sua justificativa com a lógica do criminoso versus cidadão. Por outro lado, ao limitar o repasse de recursos aos casos de superlotação, afirma que o projeto terá também como consequência um incentivo para outras medidas de reintegração e penas alternativas.
- PL 1432/2007: Dispõe sobre serviço telefônico de recepção de denúncias e dá providências. O parlamentar justifica o projeto com a intenção de abrir mecanismos institucionais para a participação da sociedade na solução dos crimes. Responsabiliza não só o Estado, mas toda sociedade para a função de provimento da ordem social. O *disque-denúncia* conta com o sigilo como incentivo de confiança e premiações em determinados casos.
- PL 1055/2007: Agrava a pena de quem se fizer passar por policial. O projeto se direciona principalmente para solucionar o fenômeno das “falsas blitzens”, onde indivíduos trajados com uniformes policiais param motoristas para efetuar assaltos. O parlamentar não apresentou uma justificativa muito elaborada.
- PL 1054/2007: obriga as empresas de telefonia móvel a rastreamento as áreas com pessoas em “condições restritivas de liberdade” para monitorar o uso de aparelhos celulares pelos detentos dentro destas instituições. Apesar da preocupação principal do parlamentar ser com a comunicação frequente dos chefes do crime organizado detentos com suas facções, o projeto prevê ampla abrangência do rastreamento, alcançando qualquer estabelecimento em que haja pessoa sob custódia do Estado. Observa-se ainda que o proponente apresenta um projeto que não busca solucionar a causa do problema, em seus termos, a burla da vigilância, ou seja, a corrupção que permite a entrada destes aparelhos.

O deputado William Woo proferiu 47 discursos com o tema Segurança Pública no plenário do congresso. Dentre os pontos mais relevantes e recorrentes nos discursos está a busca por benefícios e auxílios para os agentes de segurança, em especial, policiais militares, civis e bombeiros. As condições de para o exercício da função e os meios de subsistência destes profissionais são reiteradamente proferidos pelo autor. Todos os projetos de lei, lei complementar e de emenda constitucional (PEC 300/08<sup>24</sup>, PEC 446/09<sup>25</sup>, PEC 308/04<sup>26</sup>, entre outras), que tragam benefícios para os policiais são amplamente defendidas e divulgadas pelo deputado, que trata os demais policiais no legislativo como colegas, irmãos, inclusive citando a existência de uma bancada de policiais.

A lógica de retirar os indivíduos que cometem delitos dos limites que compõe a sociedade também é recorrente. Em diversos momentos o deputado se utiliza da oposição “criminosos” versus “sociedade, cidadãos, Estado, cidadão de bem”, pautando a relação entre as partes como de enfrentamento, combate.

O autor defende em alguns discursos a criação do Ministério da Segurança Pública, tentando desvincular o tema do Ministério da Justiça que, para o parlamentar, acaba tratando de assuntos muito diversos e não consegue focar nos problemas de segurança pública. Coloca nesta crítica a falta de verbas para programas já existentes como o PRONASCI, sugerindo um orçamento próprio para a área. A defesa da criação do Ministério da Segurança Pública surge concomitantemente a formulação pelo parlamentar do Plano Nacional de Segurança Pública.

Faz parte das estratégias do parlamentar recorrer a eventos dramáticos para apoiar a defesa de projetos relativos a segurança. Como exemplo, cito a utilização do “caso Nardoni” em um discurso como estratégia de demonstração da utilidade do disque-denúncia, e também da necessidade de políticas voltadas para combater a violência contra a

---

<sup>24</sup> A PEC 300/2008 de autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) estabelece que a remuneração dos Policiais Militares dos estados não poderá ser inferior à da Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também aos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar e aos inativos.

<sup>25</sup> A PEC 446/2009 de autoria do senador Renan Calheiros (PMDB/AL) institui o piso salarial para os servidores policiais.

<sup>26</sup> A PEC 308/2004 de autoria do deputado Neuton Lima (PTB/SP) altera os arts. 21, 32 e 144, da Constituição Federal, criando as polícias penitenciárias federal e estaduais.

criança e o adolescente; e o caso do menino João Hélio, arrastado pelas ruas do RJ preso ao cinto do carro durante uma assalto.

O parlamentar defende a redução da idade criminal, argumentando, com frequência, em seus discursos que as causas da violência estão associadas a pobreza, e que o evento criminoso, em especial o juvenil, é específico das condições de miséria de parcela da população. Isto o leva a apontar a educação como arma estratégica de reversão do quadro de insegurança pública. Interessante notar que, o parlamentar aponta a renda como a causa, e a educação como solução, para os “jovens do crime”, e a necessidade de políticas de renda, condições salariais e segurança no trabalho para os policiais.

O deputado Capitão Assunção (PSB/ES) iniciou a carreira como soldado formando-se em 1983 no Curso de Formação de Soldados do Corpo de Bombeiros (PM/BM). Em 1984 tornou-se sargento. Formou-se bacharel em Segurança Pública em 1994 e ingressou no curso de ciências sociais na UFES, mas não concluiu. Possui pós-graduação em MBA em Políticas Públicas Municipais (FDV), Gestão, Educação e Segurança em Trânsito (Cândido Mendes) e Segurança Pública (FDV). Com os votos multiplicadores dos bombeiros e policiais assumiu vaga na Câmara dos Deputados no ano de 2009. Participou da *Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado* e da *Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional*.

O Deputado possui uma página na internet com o endereço **[www.capitaoassumcao.com.br](http://www.capitaoassumcao.com.br)** que tem como título “Bombeiros e Policiais Pedem Socorro”. Nesta publica artigos próprios e de colegas policiais sobre a situação dos bombeiros e policiais militares, abrindo discussão e convocando as categorias para a mobilização em defesa de pautas particulares. O principal tema são os relativos as condições de vida e de trabalho destes servidores públicos, sendo recorrentes as referências a PEC 300/08, plano de cargos e salários, aposentadorias, entre outros.

Os projetos do deputado para a área da segurança pública que foram aprovados foram:

- PL 5350/2009: prevê a proibição do oferecimento do serviço de chamada restrita para a população, reservando-o apenas para autoridades estatais de segurança pública sob autorização judicial. O aparelho celular aparece em sua justificativa como instrumento do crime e a vítima é configurada como o consumidor do serviço de telefonia. Em seu argumento, o parlamentar observa que a identificação do

número da chamada é o padrão do serviço da telefonia móvel (diferente do que acontece na telefonia fixa) e a restrição da identificação é um serviço que deve ser solicitado à empresa, devendo, por isso, ser limitado. Como consequências do mau uso, refere-se a situações de risco, desgastes psicológicos e traumáticos decorrentes dos crimes com o celular. Por fim, o proponente argumenta que o serviço fere o *direito do consumidor* em ter o poder de escolha sobre as chamadas recebidas.

- PL 4688/2009: Dispõe sobre a obrigatoriedade de equipamento de segurança para os profissionais de segurança pública. Em sua justificativa afirma que muitos policiais trabalham sem os equipamentos necessários a sua segurança (colete a prova de balas e armamento) por não fornecimento destes. Alguns policiais, segundo o autor, compram os equipamentos com o próprio salário.
- PL 4686/2009: Garante, em caso de urgência médica, aos integrantes das instituições de segurança pública, a internação e o tratamento médico, em qualquer hospital ou clínica, quando se tratar de ferimento ocorrido em decorrência do estrito exercício de suas funções. Alegando a situação de risco que os policiais são diariamente submetidos, o parlamentar argumenta que o Estado não cumpre com o pagamento das despesas relacionadas ao atendimento médico decorrente de ferimento em serviço. Em muitos casos, segundo o autor, os policiais fazem rateio das despesas para ajudar colegas policiais internados.
- PL 4682/2009: Institui a obrigatoriedade de Seguro de Vida e de acidentes para os integrantes dos órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. O deputado propõe ampliar a cobertura do seguro de vida aos policiais nas situações que ainda não eram previstas. Cita, como exemplo, policiais que, estando de folga, são executados dentro de ônibus pela simples identificação de sua profissão por parte dos “marginais”, como se refere. Outra situação descrita, é a do policial que, não estando em serviço, observa um delito sendo cometido e, pelo dever funcional de agir, tenta interferir, muitas vezes sendo vitimizado. Nestas situações, o seguro de vida não é conferido a família do profissional.



O deputado apresentou, durante seu mandato, 49 discursos no plenário sobre o tema *segurança pública*. As áreas de maior apelo nos discursos são bem próximas as do deputado William Woo, mesmo um sendo da polícia militar e o outro da polícia civil. A defesa das condições de vida, da valorização profissional e das condições de trabalho marcam os discursos do deputado. Isto se traduz na recorrente menção à PEC 300/08 e a PEC 308/04. Cita o trabalho informal como única alternativa do policial para complementar a baixa remuneração na profissão.

Diferentemente do deputado William Woo, o deputado capitão Assunção usa a tribuna em diversos casos para discursar sobre o caso específico de seu estado, o Espírito Santo. Neste sentido, o parlamentar levanta sucessivamente os dados da criminalidade capixaba e exalta a falta de estrutura do estado no combate ao crime. Claro fica que, a partir do seu discurso, o deputado se posiciona contra, e procura atingir, seus opositores, o Governador Paulo Hartung e o Secretário de Segurança Rodney Miranda, inclusive adjetivando-os: o primeiro de *imperador* e o segundo de *midiático*. O deputado também opera com a oposição “criminosos/bandidos/facínoras” versus “cidadãos/Estado/sociedade”.

### 3.6. ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI PARA O CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA (2007-2012)

A análise dos projetos de lei evidencia algumas características que, agora, podem ser sintetizadas para a construção, ainda incipiente e repleta de limitações, do que poderia ser o núcleo central do Campo da Segurança Pública no Brasil. Os dados analisados em relação ao perfil dos proponentes, o perfil dos projetos políticos e os temas e justificativas apresentados nos apontam características que indicam a possibilidade de confirmação de algumas das hipóteses iniciais deste trabalho. Desta forma, pode-se observar o “esqueleto” do campo das políticas de segurança pública a partir da confrontação destas quatro linhas de investigação.

No plano do perfil dos proponentes, fica claro que o campo é dominado por homens entre 40 e 60 anos, com ensino superior completo; na primeira ou segunda legislatura; formados em direito, medicina ou administração; e quanto a profissão que exercem são advogados, policiais, empresários e médicos; com sua base eleitoral nos estados de SP, RJ ou ES; e filiados aos partidos PMDB, PSDB, PSB, PT, PR e PP.

Deste perfil geral, destacam-se policiais e advogados tanto pela quantidade de projetos formulados quanto aprovados. Empresários e médicos também configuraram como uma segunda força dentro do campo na proposição de projetos de lei. A distribuição da formação e da profissão em relação aos partidos demarca o campo. O PT não teve policiais apresentando projetos e contou com grande número de advogados. Guardadas as devidas mudanças em sua trajetória, bem como as dificuldades de definição do cenário político brasileiro no binômio esquerda/direita, os pesquisadores da área de segurança pública já ressaltaram a distância entre as instituições policiais e os partidos mais a esquerda no espectro político. Da mesma forma, os parlamentares que se identificaram como professores tiveram um peso grande no partido. Do outro lado do cenário profissional, o PSDB teve 44% dos projetos encaminhados por policiais.

Não se confirmou a expectativa inicial de um peso maior dos parlamentares do estado de Minas Gerais e, ao contrário do que se previu, o Espírito Santo formou a tríade dominante junto a São Paulo e Rio de Janeiro. Outra hipótese que não se confirmou foi o peso dos professores e acadêmicos, formados principalmente em cursos relativos às ciências humanas. Estes ainda permanecem a margem do núcleo central de produção de políticas de segurança no legislativo federal.

Em relação aos partidos, observa-se que o PT foi o único, entre os seis principais, que teve um percentual menor de propostas que o tamanho de sua bancada no congresso, o que indica uma baixa propensão do partido para a formulação de projetos de lei para área de segurança pública. Isto poderia ser um indicativo dos custos políticos sempre altos para a base governista quando se trata de políticas de segurança pública, especificidade do campo já apresentada por outros pesquisadores.

Já no plano do perfil dos projetos de lei, observa-se uma predominância de projetos em anos pós-eleitoral. Num primeiro momento levantou-se a hipótese de que o primeiro ano da legislatura seja o ano com menor custo político para uma interferência neste setor, o que poderia até mesmo ser incentivado pelo executivo federal. Com a análise das justificativas, percebe-se que, para além disto, conta também o fato dos anos anteriores serem notoriamente marcados por atos de violência e acontecimentos de repercussão nacional, altamente explorados pela mídia.

Se, em termos quantitativos, a Câmara dos Deputados apresenta uma quantidade maior de projetos de segurança pública, ao verificarmos os índices de aprovação (relação entre projetos apresentados e

aprovados) temos um ordenamento onde o Poder Executivo é o órgão que possui o maior índice de aprovação, seguido do Senado Federal e, por último, a Câmara dos Deputados. Além disto, a Câmara dos Deputados também possui o maior índice de arquivamento das proposições. Junta-se a este dado o fato do PT ter o maior índice de projetos *Transformados em Norma Jurídica*, e o menor índice de *arquivamento* entre os seis partidos que mais propostas apresentaram. Podemos notar que quando o assunto é projetos políticos para a área de segurança pública existe uma forte tentativa de controlar a agenda pelo partido governista, o que corrobora a tese de que o poder decisório no Brasil está fortemente concentrado nas mãos do Executivo (Lijphart, 1999). Em termos gerais, o mesmo perfil dos projetos apresentados foi observado quanto aos projetos aprovados.

Quanto ao nível de agregação dos projetos aprovados, observou-se a predominância de projetos Nacionais e Setoriais, com significativa vantagem para o primeiro. Os efeitos dos projetos foram, em sua maioria benéfico, mas causou espanto a alta taxa de projetos onerantes, muito próxima a taxa de projetos neutros. Em parte, a alta taxa de projetos onerantes é explicada quando percebemos que eles estão enquadrados preferencialmente em projetos nacionais, e não setoriais. Onerar um setor específico produz mais resistência e conflito do que a nação como um todo. Além disso, os projetos setoriais foram caracterizados principalmente como benéficos, misto clientelistas ou neutro; três categorias com baixa conflitividade uma vez que os custos são sempre coletivizados ou inexistem. Isto nos remete a um cuidado da classe política ao processo de governabilidade, que parece ser tão afetado pelas políticas de segurança pública.

Apesar de cinco (PT, PMDB, PSB, PP e PR) dos seis partidos integrarem a base governista, a atuação em relação a aprovação de projetos de segurança pública não foi uniforme. Os partidos PT, PP e PR aprovaram em sua maioria projetos Nacionais, enquanto PMDB e PSB aprovaram setoriais. O PSDB, único partido de oposição na lista dos que mais aprovaram projetos de lei, teve uma taxa equilibrada entre nacionais e setoriais. . Isto nos remete ao campo de interesses, ao processo de produção preferencial de projetos políticos pelos partidos. Quanto ao efeito do projeto, o PSDB teve a menor taxa de projetos benéficos, e junto com o PR, o maior índice de projetos onerantes. Se a taxa de projetos benéficos do PT é baixa, isto é compensada com a maior taxa de projetos neutros apresentadas pelo partido.

A formação dos proponentes parece não refletir sobre o nível de agregação dos projetos, mas quanto a profissão salta aos olhos os

projetos aprovados por policiais serem majoritariamente setoriais (69%), enquanto todas as outras categorias profissionais apresentam em sua maioria projetos nacionais. Evidencia-se, com isto, o corporativismo dos parlamentares que se declaram agentes de segurança, e reforça-se a ideia de que grupos profissionais tendem a trabalhar limitados pela obtenção de ganhos corporativos. Isto remete a segurança pública, por exemplo, no controle corporativo da I CONSEG, mas também a outras áreas, como a saúde pública, onde o movimento sanitário liderou a dinâmica de criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

As profissões também apresentaram distribuição desigual em relação aos efeitos do projeto. Todos tiveram altas taxas de projetos benéficos, mas surpreendeu a quantidade alta de projetos *onerantes* dos policiais. Ainda assim, estes apresentaram em sua maioria projetos benéficos e, por último, neutros. A análise do conteúdo dos projetos pode elucidar os 38,5% de projetos *onerantes* desta categoria, ou melhor, quem está sendo onerado por estes projetos; e se o ato de onerar determinado setor ou a coletividade não tem por consequência benefícios corporativos.

Numa primeira análise, os órgãos propositores parecem não ter tido muita influência no nível de agregação dos projetos, ficando as três casas com percentuais próximos. Todas as três ficaram com taxas um pouco maiores de projetos nacionais, mas apresentaram índices consideráveis de projetos setoriais. Este dado não corroboraria a tese do *modelo do segredo ineficiente* (MSI), que aponta para o esforço do legislativo federal brasileiro em apresentar projetos de abrangência nacional. Segundo o MSI, “os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional” (Neto e Santos, 2003: 663). Os parlamentares apresentaram e aprovaram um número considerável de projetos de segurança pública de abrangência nacional.

As políticas de segurança pública vivem uma crise de identidade federativa. O forte controle do campo pelas elites estaduais, militarizadas, reflete a qualificação e o empoderamento destas elites, que não abrem a possibilidade de negociação para a federalização das políticas. A crise e a complexificação do campo da segurança pública fez surgir um debate sobre a pertinência do controle federalizado destas políticas. Vale lembrar, que a criação da Força Nacional de Segurança veio, justamente, ao encontro da incapacidade dos governos estaduais em gerir situações de crise. A própria atuação da Força Nacional passou a ser um tema controverso entre as instâncias federais e estaduais, por evidenciar tal incapacidade das elites estaduais.

No plano dos temas e objetivos dos projetos, observou-se uma predominância de projetos que tinham correlação com os formados em direito e exercendo as duas profissões dominantes do campo (advogados e policiais). Os projetos sobre os temas Institucional-Operacional; Direito Penal; e Assistência e benefícios estão diretamente vinculados ao trabalho dos parlamentares das duas profissões.

Se a predominância de advogados e policiais pode parecer normal, ela encerra uma característica do campo, a dominação da lógica tradicional, jurídica e militar, conferindo significado ideológico e epistêmico sobre a base institucional-cultural que o estrutura. Da mesma forma, a expectativa não confirmada de um peso maior de um grupo de profissionais ligados ao paradigma dos direitos humanos, sugere a fragilidade de setores da sociedade civil em transformar suas demandas em propostas políticas, e mesmo uma debilidade dos CONSEGs.

Em relação aos objetivos específicos dos projetos, não se confirmou a hipótese inicial sobre a predominância da temática *Drogas*, ficando esta apenas em sexto no ranking dos principais objetivos. Do lado oposto, surpreendeu a maior quantidade de projetos relativos as TICs como objeto prioritário das políticas de segurança pública no legislativo federal nestes seis anos analisados.

Isto configura a emergência de uma nova agenda para a segurança pública e a delimitação de um campo de trabalho específico no legislativo federal. Os conflitos sobre o que é debatido e o que pode ou não ser aprovado, passa também pelo objetivo específico do projeto. No caso das TICs, observa-se um movimento do legislativo para delimitar novas formas de criminalidade, tipificando e penalizando ações consequentes do avanço das tecnologias.

A análise das justificativas dos projetos aprovados nos mostrou elementos importantes e complementares. No que diz respeito as TICs, duas áreas se destacaram: a garantia dos direitos do indivíduo, a partir de projetos de criminalização do uso indevido de escutas telefônicas e do acesso, cópia e divulgação de dados pessoais na rede mundial de computadores e bancários; e por outro lado, a responsabilização das empresas de telefonia móvel sobre a comunicação de detentos com suas facções criminosas. Nos dois casos, eventos de grande repercussão social e midiáticos contribuíram para a formulação e aprovação dos projetos. Destes, três se destacaram, a saber: os ataques orquestrados pelo PCC em São Paulo, a escuta ilegal de membros do legislativo e do judiciário, e o caso Carolina Dieckmann. Vale ressaltar, que os parlamentares se referem às tecnologias a partir do binômio desenvolvimento versus novas armas.

Quanto aos objetivos relativos às Armas, evidenciam-se dois pólos de atuação dos projetos: a ampliação da licença do porte de armas para categorias profissionais não contempladas e a utilização de armas de menor potencial ofensivo (não-letais) pelas instituições policiais. Observa-se nos dois casos a objetivação em forma de política pública da discussão sobre a letalidade das nossas instituições de segurança e forças policiais.

Em relação ao objetivo *Proteção de Profissionais*, percebe-se um movimento uniforme de aumento da pena para a prática de ataques, atentados e homicídios contra os agentes de segurança, sejam policiais ou não. Neste tópico, aparece com mais clareza a ação reativa aos eventos de grande repercussão, principalmente os ocorridos em São Paulo em 2006. Tais eventos acabam operando como alargadores do campo, uma vez que introduzem problemas que necessitam de novos arranjos políticos para seu enfrentamento, colocando em xeque as competências das instituições policiais. As justificativas para o aumento da pena também se repetem na oposição entre criminosos versus sociedade/Estado, retirando os primeiros da dinâmica do contexto social, como se fossem externalidades. Estas externalidades reforçam o viés jurídico-militar do campo, definindo o inimigo, e traduzindo as lutas internas no controle da lógica do encarceramento.

Nas justificativas analisadas, pode-se observar o recorrente argumento da ineficiência do Estado. A oposição Estado *versus* Crime Organizado é utilizada a partir da lógica do confronto, onde o Estado é o tutor da segurança para a sociedade (cidadãos de bem) e deve utilizar instrumentos mais eficientes na luta contra os que foram tipificados criminosos. Estes últimos são vistos como externalidades do sistema social. O princípio de reatividade domina os projetos, conjugado com o movimento de maior penalização dos crimes e aumento da capacidade de confronto dos agentes de segurança através do porte de armas. Uma minoria das justificativas analisadas mostra a intenção preventiva da ação legislativa proposta.

Por fim, a análise do perfil dos projetos aprovados e dos discursos dos dois parlamentares com mais destaque na aprovação de propostas, William Woo e Capitão Assunção, confirmou alguns dados anteriores. O domínio de policiais e do viés corporativista das políticas por eles elaboradas, sugerindo a existência de uma bancada dos policiais no congresso nacional. A valorização do profissional de segurança para a melhoria das condições de vida e trabalho perpassam os discursos e ações destes políticos. Isto fica mais evidente nos discursos a partir da recorrente defesa de projetos emperrados no legislativo e que

atenderiam as demandas policiais, como as PEC 300/08, PEC 308/04 e PEC 446/09. A lógica do confronto presente nos discursos, através do tratamento penal do tema da segurança pública e da separação entre grupos excludentes entre si, que se opõe e não são pertencentes do mesmo contexto social: cidadãos/sociedade versus criminosos/bandidos.

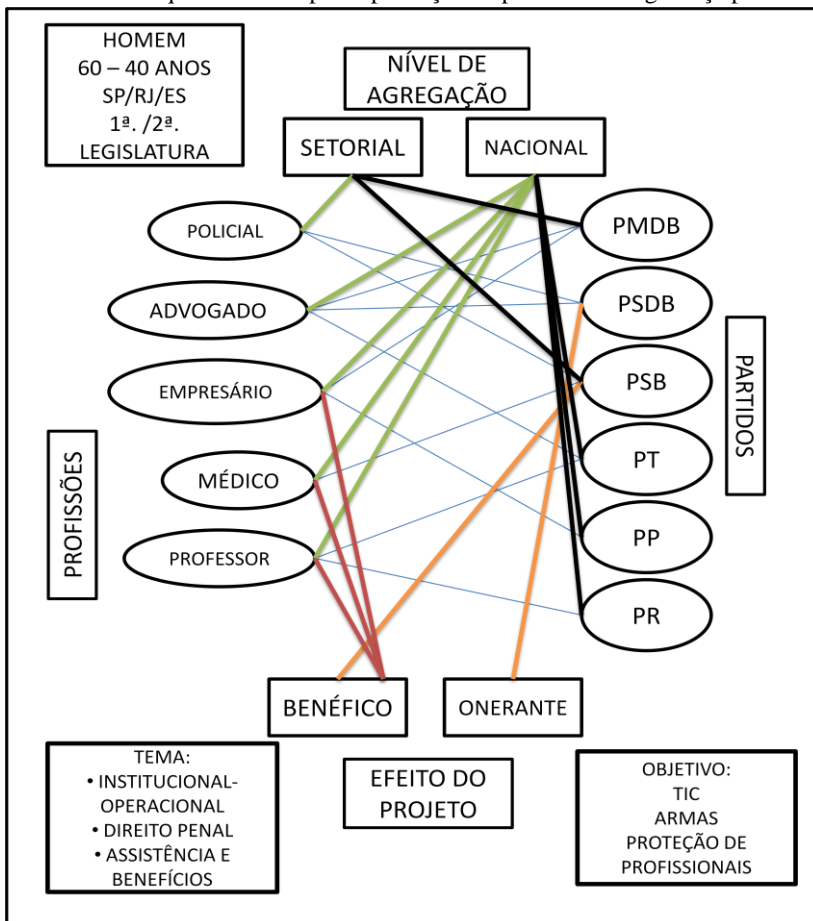
O tratamento penal se confirma como dominante no *campo* e, em poucos casos, o tratamento social e sistêmico parecem estar na base da proposta. Isto se evidencia nos múltiplos projetos de aumento de penas para diversas práticas de delito, a tipificação de novas formas de criminalidade, a permanência da lógica do confronto e da necessidade de aprimoramento do arsenal de armas nas mãos dos agentes de segurança. Permanece na formulação de políticas de segurança pública a racionalidade do gerenciamento de crises.

A governabilidade do sistema político parece influenciar de modo visceral as políticas de segurança pública. O grau de governabilidade aparece como uma possível marca do campo, se compararmos com outras áreas, como a saúde e a educação. O ciclo eleitoral, o custo político dos projetos no setor e as disputas pelo controle na aprovação/arquivamento dos projetos parecem ser os fios condutores das lutas internas do campo. A reatividade dos projetos, no sentido de “respostas emergenciais a sociedade”, a quase ausência de políticas integradas e de integração das instituições e a preferência pelo confronto parecem denotar uma estratégia de evitar repercussões maiores ocasionadas por mudanças mais profundas na esfera político-institucional do sistema de justiça criminal.

Por outro lado, a governança interativa no setor ainda permanece distante, talvez concentrada em poucas mas valorosas experiências como os CONSEGs. A ampliação das discussões nos CONSEGs, envolvendo uma pluralidade de setores sociais que permanecem marginalizados do processo de formulação de políticas, poderia fortalecer a transparência, o controle social, e a participação, com o possível aprimoramento das políticas públicas. A consciência coletiva sobre o problema vai sendo construída a partir desta arena de debates. Ainda assim, este promissor mecanismo de governança corre o risco de ser dominado pelos mesmos grupos que controlam a produção das políticas.

Um quadro esquemático do campo das políticas de segurança pública pode ser observado abaixo.

Gráfico 18 – Esquema do campo de produção de políticas de segurança pública.



Fonte:Elaborado pelo autor



#### 4 POR UMA TEORIA DO CAMPO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A partir dos dados levantados e da análise das políticas de segurança pública produzidas e aprovadas no legislativo federal entre 2007 e 2012, algumas perguntas se colocam em relação a contribuição das diversas teorias disponíveis. Entre as teorias tradicionais da análise de políticas públicas, quais se mostram mais produtivas para interpretar o caso da segurança pública? Em que elas podem contribuir? E para o trabalho que até agora foi apresentado, qual a importância de se incluir a teoria dos campos de Bourdieu na análise das políticas de segurança pública? Em que aspectos sua utilização avançaria na capacidade de desvelar as múltiplas relações que constituem o processo político no setor? É possível construir uma agenda de pesquisas a partir deste referencial?

Antes de tentar responder estas perguntas, lembro que as limitações desta pesquisa me faz indicar possíveis caminhos, mas sem pretender refutar qualquer uma das contribuições. Pelo contrário, o exercício aqui vai no sentido da sugestão de complementaridade das perspectivas analíticas, mais do que de exclusão absoluta de qualquer uma delas. Neste sentido, tentarei apontar os pontos fortes em que as teorias tradicionais das políticas públicas se mostram mais promissoras para os estudos das políticas de segurança pública.

O forte controle das políticas de segurança por uma elite do setor, parece indicar que os grupos de interesse se formam de acordo com as temáticas específicas de cada problema. Apesar da diversidade das demandas, as disputas e negociações são dominadas por um grupo seleto de atores políticos vinculados a partidos específicos, e com uma agenda prioritária. Isto nos aproximaria mais da perspectiva da *teoria das elites* do que da abordagem dos *grupos de interesse*. É no processo de manutenção de seu status que os interesses das elites em relação a segurança pública se manifestam, no caso, pelo domínio do tratamento penal. Não me parece, neste caso, e pela análise do perfil dos proponentes, dos projetos, temas e objetivos, que o sistema de produção de políticas ofereça espaço para demandas plurais de outros grupos sociais fora do núcleo propositor.

A perspectiva *racionalista* parece não se aplicar ao caso da segurança pública, apesar do esforço para a racionalização das políticas efetuado por setores ligados ao paradigma sistêmico. As políticas de

segurança não são pensadas, historicamente, a partir de sua eficiência e racionalidade, mas elaboradas como respostas a eventos de grande repercussão, sem a devida preocupação com a busca por informações e dados que orientem a proposição, como evidenciam algumas das justificativas dos projetos. O *incrementalismo* é a marca das ações políticas para a segurança pública. O ciclo eleitoral e os custos políticos em associação tornam a dinâmica de proposições de projetos voltadas não para a racionalidade das políticas, mas pelo retorno político em termos de reeleição ou mudança de posição no quadro dos cargos do sistema político. Poderíamos configurar as ações políticas para o setor como um incrementalismo das elites.

O neo-institucionalismo histórico parece oferecer ferramentas mais consistentes para analisarmos os dados referentes a produção de políticas de segurança pública. As instituições importam e mudanças institucionais tem repercussões duradouras. O desenho institucional criado historicamente para a segurança pública formou uma *torre de babel* (Sapori, 2010). As instituições policiais foram se empoderando sem que isso fosse acompanhado pela inter-setorialidade e inter-institucionalidade nas ações dos múltiplos órgãos, formando um sistema desconexo e caótico. O controle social da segurança pública nunca se constitui como agenda a ser construída, preservando o campo para os setores historicamente dominantes: policiais e advogados.

A incorporação do *habitus* adquirido pela experiência em determinada instituição, molda as práticas dos agentes no processo de produção de políticas, a partir da racionalidade coletiva institucionalizada. A partir das regras conformadas e da rotina de adequação as regras, vão se estruturando formas de comportamento uníssonos no interior da instituição. Este parece ser o caso das instituições policiais, onde as regras de formação e conduta, além das ideias propagadas, têm repercussões nas decisões políticas futuras de seus agentes.

A relação desigual do poder de produção das políticas dos grupos ante o arranjo institucional dominante filtra o acesso aos espaços privilegiados de transformação de agendas específicas em políticas aprovadas. O corporativismo policial parece criar o cenário adequado para a entrada de quadros das instituições nestes espaços privilegiados, ao mesmo tempo em que fecha para outros setores.

Neste cenário, qual a contribuição da teoria dos campos sociais de Bourdieu para análises de políticas públicas? Primeiramente, nos permitiria abordar uma visão macro-sociológica ao tentar identificar a posição do (sub)campo das políticas de segurança dentro do campo da

segurança pública e na sua inter-relação com outros subcampos das políticas públicas, por exemplo, nas áreas da saúde e educação. A questão aqui está mais associada à uma interpretação macro-sociológica das políticas públicas, incorporando a) elementos de análise não observados em outras propostas teóricas; b) distinguindo as políticas públicas, principalmente, aquelas que envolvem grandes aparatos estatais (saúde, educação e SP) como campos que tem suas próprias especificidades históricas e políticas; c) ampliando a percepção das políticas públicas como campo, para além da percepção tradicional e reducionista como modelos administrativos.

Esta postura permitiria analisar a interpenetração dos campos e, principalmente, as consequências desta para os agentes produtores de políticas. Neste sentido, uma pergunta que não pode ser respondida no âmbito desta pesquisa, poderia ser qual o poder agregado à figura de um parlamentar como William Woo, no campo das políticas de segurança, o fato dele ser Diretor da Federação das APAEs do Estado de São Paulo, rotariano e professor secundário? Ou a sua passagem como presidente das Comissões de Finança e de Turismo; e vice-presidente da Comissão de Administração Pública? Da mesma forma, esta pesquisa não conseguiu definir os limites do campo, que se dão a partir da percepção dos seus efeitos, o que necessitaria de uma abordagem sobre a história política da gênese e do desenvolvimento do campo de produção desta políticas.

Por outro lado, a noção de campo agregaria, à abordagem institucionalista, elementos exteriores ao âmbito interno das instituições, como a estrutura de capital dos agentes e sua influência na conformação do *habitus*. A pesquisa evidenciou em parte que a conjugação de capital político, econômico, cultural e simbólico para a produção de políticas de segurança parece privilegiar um grupo que se constituiu historicamente como “autoridade no assunto”. Esta autoridade emana do conhecimento das leis (advogados) e do conhecimento prático na execução das políticas, da rotina e do convívio diário com os problemas de segurança (policiais). Esta aí a configuração do ato de distinção e de diferenciação de posições coexistentes que se definem por sua “exterioridade mútua” de que Bourdieu (2001) falava. Os dois paradigmas epistêmicos predominantes, a partir dos quais derivam essencialmente, os *habitus* que orientam as ações e suas justificativas no campo da segurança pública.

As demais posições no campo não conseguem transcender a barreira imposta pelos dois polos de autoridade sobre a legitimação do discurso e das ações políticas como, por exemplo, as proposições de

políticas orientadas pela lógica dos Direitos Humanos, ou então de práticas preventivas de segurança pública, com a maior participação da Sociedade civil.

O campo se define por ser um campo de forças e um campo de lutas pelo poder de conservação ou transformação de sua estrutura, as regras do jogo, que se impõe aos agentes, mas estas regras não são apenas arranjos institucionais, mas a própria lógica de diferenciação das estruturas de capital internas ao campo que conferem posições privilegiadas. Por isso, percebemos que as leis invariantes do campo estão presentes no caso das disputas acerca das políticas de segurança pública: relação entre dominantes e dominados; a existência de uma lógica e hierarquia específicas das lutas internas; e agentes dotados destes *habitus* dominantes. É na incorporação dos códigos deste *habitus* os agentes se capacitam a entrar e participar do jogo.

Para se definir um campo é preciso definir o que está em jogo, a concorrência pelo monopólio da legitimidade na produção das políticas públicas. Também é preciso definir os interesses objetivos dos agentes: a manutenção do tratamento penal da problemática, com políticas reativas de contenção de crises, de baixo custo político e alto ganho eleitoral; o fortalecimento do corporativismo das instituições policiais e do sistema de justiça criminal; e o incremento dos mecanismos de controle social tradicionais.

Outra contribuição da teoria dos campos está na importância de pesquisas que buscassem analisar a trajetória de vida dos agentes centrais na dinâmica interna ao campo. Isto contribuiria para verificar o impacto das lutas pela ascensão no campo na formação das agendas e na permanência ou mudança das preferências dos agentes. Se as ações dos agentes reproduzem a hierarquia convencional do campo, as formas de ascensão restritas ao incremento de capital ou à mudança da estrutura de capital, necessária para se ocupar as posições de controle. As perguntas que poderiam ser feitas aqui são: de que modo os deputados William Woo e capitão Assunção construíram sua trajetória profissional e política? Qual a relevância desta trajetória para a posição de destaque que ocuparam? E, principalmente, qual a relação desta trajetória de incremento de capital para a dinâmica das lutas internas, conservação ou transformação, e para configuração do tipo de política produzida?

O conceito de *Illusio* poderia ser mobilizado para investigar a motivação (interesse) dos diferentes agentes nos produtos do campo. Dominantes e dominados se aproximam ou se distanciam no caso das políticas de segurança pública? A pesquisa pode apenas indicar que interesses marginalizados na lógica do campo, como o tratamento social

e o tratamento sistêmico, permanecem não encontrando espaços de influência nos produtos do campo. Mas isto precisa ser relativizado pela falta de dados acerca das motivações dos agentes.

Existe um conflito particularmente interessante de ser analisado no campo das políticas de segurança pública, este conflito remete a confrontação de *habitus* diferenciados. Se por um lado, as instituições e, mais especificamente, a formação profissional, confere *habitus* que vão estruturar práticas e representações no campo, o próprio campo já se apresenta como (sub)campo do campo político, onde se desenvolve a formação de um *habitus* específico. O encontro da instituição com o *habitus*, do uniforme, enquanto exemplo do plano simbólico do *habitus*, com o agente que se responsabiliza pelo personagem social sem ser um ator, confere a aparência de cerimônia às ações que se revelam na coincidência da vocação (o “para que fui feito”) com a missão (aquilo que esperam de mim), reforçando a identidade com a função para a qual foi o agente foi “destinado” (Bourdieu, 1996). Desta maneira, confrontam-se, por exemplo, o *habitus* do policial com o *habitus* do político. Este confronto altera as preferências do agente que sendo policial torna-se político? Como o político policial processa as diferenças entre a defesa do corporativismo e as regras impostas pelo campo político? Ou ainda, defende-se mais as demandas da corporação ou as regras para conservação do status e posição adquiridas? Isto se replicaria para todas categorias profissionais? Por fim, qual o peso da dinâmica partidária nesta relação?



## 5 CONSIDERAÇÕES

O trabalho desta tese pretendeu contribuir com os estudos sociológicos sobre as políticas públicas a partir do referencial analítico desenvolvido pela teoria de Pierre Bourdieu, principalmente, na integração de seus conceitos de campo, *habitus*, capital, *illusio*, estratégia. Para tanto, buscou-se analisar o caso das políticas de segurança pública a partir dos projetos de lei formulados na esfera federal entre 2007 e 2012. As limitações encontradas em seu desenvolvimento se fizeram presentes desde a formulação de seus objetivos, o que nos faz enfatizar que os resultados aqui apresentados precisam ser encarados dentro do esforço de inauguração de uma nova abordagem do tema, precisando ser complementados com pesquisas futuras de maior envergadura e profundidade.

As dificuldades se deram inicialmente pela inexistência de um esforço acadêmico anterior que tentasse analisar os três pilares desta tese conjuntamente: as *políticas públicas* sob o referencial *bourdiano*, buscando compreender a produção de políticas de *segurança pública* enquanto campo. Isto se traduziu em: 1. escassez de referências para o debate, 2. no esforço de integração dos três eixos, e 3. na dificuldade de definir os dados a serem analisados.

No que se refere a escassez de referências e bibliografia, as ciências sociais no Brasil contam com linhas de pesquisa e pesquisadores de grande qualidade analítica nos três eixos. A escassez se refere a integração dos três numa mesma abordagem. Como consequência, a base teórica da pesquisa não estava dada, e foi se costurando aos poucos no próprio esforço de construção do objeto de pesquisa.

No que se refere à definição dos dados, a própria temática da segurança pública já se apresenta com limites para as pesquisas no Brasil, seja pela confiabilidade dos dados existentes, seja pela dificuldade de acesso aos profissionais de setores do sistema de justiça criminal. Outras fontes poderiam ter sido mobilizadas para este estudo, mas me pareceu que o primeiro esforço deveria ser a análise da produção de políticas de segurança pública, por ser este o centro onde as demandas, opiniões, representações e lutas convergem e se institucionalizam. Mesmo ciente de que setores da sociedade civil não estão representados nestas disputas pela produção de políticas, fiz a opção por escolher a análise dos projetos de lei no legislativo federal por entender que este seria o delimitador do campo.

A escolha dos dados foi orientada pela disponibilidade e confiabilidade dos mesmos. Daí a opção por trabalhar com os projetos de lei com tramitação no legislativo federal, por estes estarem documentados e disponibilizados na página da Câmara dos Deputados na internet. Se, por um lado, isto possibilitou a abordagem inicial que se fez neste trabalho, por outro lado, limitou a pesquisa em relação alguns tópicos importantes, como a construção de um quadro sobre a estrutura de capital que dota os principais agentes as suas posições de privilégio na arena de disputas; ou a relação dos parlamentares, que formam o núcleo de propositores de políticas para segurança pública, com a orientação partidária e suas bases eleitorais. As próximas pesquisas terão a tarefa de buscar outras fontes que possibilitem esta complementaridade.

No que tange aos resultados obtidos, os dados sugerem o predomínio de um núcleo partidário e, principalmente, parlamentares ligados a determinados setores de atuação profissional. A princípio, a conjunção entre formação e profissão dos parlamentares favorece o predomínio de uma lógica particular ao campo, que acaba por orientar a formulação de políticas específicas, que perpetuam os modos tradicionais de intervenção. O paradigma dominante, baseado na lógica do confronto e no tratamento penal, é destacado na análise dos temas e objetivos dos projetos, e na justificativa apresentada pelos parlamentares que os propuseram. Por outro lado, lógicas antagônicas, referidas como tratamento social e sistêmico, ainda permanecem isoladas e desarticuladas, dependentes da atuação personalista do parlamentar.

A partir da análise do nível de agregação e dos efeitos dos projetos, pode-se observar a divisão entre projetos nacionais e setoriais, e preferencialmente benéficos, neutros ou onerantes com custos difusos. Ao cruzar estes dados com os objetivos e justificativas dos projetos, percebe-se a preocupação com os custos políticos das políticas de segurança pública. Com isso, não aparece a discussão sobre a federalização das políticas, ou mesmo a mudança no padrão organizacional e no desenho das instituições policiais, que ainda permanecem circunscritas aos setores acadêmicos. Do mesmo modo, evita-se apresentar projetos que oneram setores e grupos específicos, principalmente, aqueles que compõem o sistema de justiça criminal, e que tem forte base corporativista e influência dentro do campo.

A pesquisa sugere, então, que a configuração da produção das políticas de segurança pública enquanto campo, de lutas e disputas pela conservação ou transformação da estrutura do campo, entre lógicas conformadas na ação de agentes detentores de uma estrutura de capital



diferenciados, e institucionalizando *habitus* advindos, principalmente, da formação e da profissão dos parlamentares, se mostra uma ferramenta analítica útil na compreensão da dinâmica política, do paradigma dominante, e do perfil das políticas formuladas.

O tema da segurança pública ainda carece de um conjunto de pesquisas que venham agregar conhecimento sobre a dinâmica de produção de políticas para o setor. A presente pesquisa não buscou ir além do seu objetivo proposto, o de inaugurar uma nova abordagem das análises de políticas de segurança pública, trazendo o referencial bourdiano para o centro do debate. As futuras pesquisas poderão não só avaliar com maior acuidade a utilidade deste referencial, como poderão contribuir para entendermos os rumos da democracia brasileira, a partir das políticas de manutenção da ordem social e do sistema de justiça criminal.



## 6 REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. In: Cadernos Adenauer IX, nº 4, Segurança Pública. 2008, pp. 9-27
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.
- AZEVEDO, R. G. Prevenção integrada: novas perspectivas para políticas de segurança no Brasil. In: Revista Katálysis, Florianópolis, v.9, n. 1, p. 38-42, jan./jun. 2006
- BARREIRA, C. *Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. São Paulo Perspec.* 2004, vol.18, n.1, pp. 77-86.
- BEATO FILHO, C. Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte. CRISP, UFMG. 2001.
- BEATO FILHO, C.; SILVA, B.; TAVARES, R. *Crime e estratégia de policiamento em espaços urbanos. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 3, 2008, pp. 687-718*
- BELLI, B. Política, Tolerância Zero e Exclusão Social. IN: Revistas Novos Estudos no. 58, Novembro, 2000.
- BENTO, L. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.
- BEVIR, M. Democratic Governance. UC Berkeley: Institute of governmental studies. 2004. (Retrieved from: <http://escolarship.org/uc/item/304704f2>).
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOURDIEU, P. Algunas propiedades de los campos. En Sociología y cultura (pp. 135-141). México: Conaculta, 1990a.
- \_\_\_\_\_ Coisas Ditas. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990b.
- \_\_\_\_\_ Razões Práticas. Campinas, SP: Papyrus, 1996.
- \_\_\_\_\_ O Poder Simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_ A Distinção: Crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; porto Alegre, RS: Zouk, 2008.

BRESSER-PEREIRA. O modelo estrutural de governança pública. In: RERE – Revista eletrônica da reforma do Estado. Edição 11, 2007.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: Tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. In: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. No. 5, ano 3, 2006.

CARDIA, N.; ADORNO, S.; POLETO, F. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. In: ESTUDOS AVANÇADOS 17 (47), 2003.

CERQUEIRA, C. M. (org). Do patrulhamento ao policiamento comunitário. Coleção polícia amanhã: Textos fundamentais de polícia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999. 168p.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.

DIAS NETO, T. A nova prevenção: uma política integrada de segurança urbana. IN: Revista Brasileira de Ciências Criminais. Editora Revista dos Tribunais, IBCCRIM, ano 9, out/dez 2001. pp. 383-399

DIAS NETO, T. Segurança Urbana. O modelo da nova prevenção. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais/FGV, 2005.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, no. 3, 1995.

DUARTE, L. Aspectos da implantação e da avaliação do policiamento comunitário. Monografia (Especialista em Segurança Pública). Curso de Pós-Graduação em Segurança Pública. Universidade do Sul de Santa Catarina, 2004, 94p.Filho, Argemiro e Vaz, Alcides. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. In: *Rev. Bras. Polít. Int.* 40 (1): 75-122 [1997].

FREY, K. Governança Interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. In: Revista Política e Sociedade. No. 5, 2004a.

- FREY, K. Governança comunitária na busca do desenvolvimento sustentável local: reflexões teóricas e a experiência do modelo colaborativo de Curitiba. Encontro ANPOCS – 2004b.
- HALL, P & TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. In: Lua Nova. No. 58., 2003.
- HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*, São Paulo: Forense Universitária, 1975.
- IVO, A. Governabilidade e governança na América Latina : teses e paradoxos. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- KOIMANN, J. Governance. A social-political perspective. In: Grothe, J. R. e Gbikpi B. (eds.) *Participatory governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + budrich, 2002.
- LEVY, M. (1991) Uma Lógica da Mudança Institucional. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol 34, no 1. Limongi, F. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap 76*, São Paulo:2006.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R. e SÁEZ, Manuel A. *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2007.
- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999.
- MAIA, E. A Política Evangélica: análise do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara Federal (2007-2010). Tese de Doutorado. Florianópolis, 2012.
- MANGI, L. C. *NEOINSTITUTIONALISM AND THE APPROPRIATION OF BOURDIEU'S WORK: A CRITICAL ASSESSMENT*. In: RAE, São Paulo, 2009.
- MARCINEIRO, N. Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009.

MARINHO, K. R. Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

MARQUES, E. C. Notas críticas a literatura sobre Estado, Políticas estatais e atores políticos. In: BIB – revista brasileira de informação Bibliográfica em ciências sociais. N. 43, Rio de Janeiro, 1997.

MARTINS, C. B. Notas sobre a noção da prática em Bourdieu. In: Revista Novos estudos, no. 62, março, 2002.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability. Dilemas e alternativas da representação política. In: Revista de Sociologia Política 25. Curitiba, 2005.

Miguel, L. F. REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA: AUTONOMIA E INTERESSE OU IDENTIDADE E ADVOCACY. In: Lua Nova, 84, São Paulo, 2011.

MUNIZ, J.; Junior, D.; Poncioni, P. Da Governança de Polícia à Governança Policial: controlar para saber, saber para governar. Texto produzido com apoio da Fundação Ford junto ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009.

NETO, O.; SANTOS, F. O Segredo Ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados Brasileiros. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003.

NORTH, Douglass. Institutions, institutional Change and economic Performance. New York, Cambridge, University Press, 1990.

PASSETTI, E. Segurança, confiança e tolerância: comandos na sociedade de controle. *São Paulo Perspec.*, Mar 2004, vol.18, no.1, p.151-160.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.23 n. 68, out., 2008.

PETERS, G. El nuevo Institucionalismo. Teoria institucional em ciência política. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.

RHODES, R. The new governance: governing without government. In: Political Studies XLIV, 1996.

- ROCHA, C. V. Neo-institucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, vol 5 n. 1 Puc/RS, 2005
- ROLIM, M. Prisão e ideologia: limites e possibilidades para a reforma prisional no Brasil. Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria-RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/execucao-penal/prisao-ideologia.htm>>. Acesso em: 11.AGO.2006
- ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1, Edição 1, 2007.
- SAPORI, L. F. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, Ed FGV, 2007.
- SAPORI, L. F. Torre de Babel. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 4 edição 6, 2010.
- SANTANA, A. A globalização do Narcotráfico. In: *Rev. Bras. Polít. Int.* 42 (2): 99-116, 1999.
- SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: *Dados*, vol. 40 No. 3, Rio de Janeiro, 1997.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SCKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans, P; Dietrich Rueschemeyer e Theda Sckocpol. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP – Rio de Janeiro* 43(2), 2009.
- SETTON, M. G. J. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. In: *Revista Brasileira de Educação*. Maio/Junho/julho/Agosto, 2002.
- SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, perspectivas e dilemas. In: Estudos Avançados 21 (61), 2007.

\_\_\_\_\_. Novas políticas de segurança pública. Revista Estudos Avançados. 2003.

\_\_\_\_\_. Segurança Pública: presente e futuro. Revista Estudos Avançados. 2006.

SOARES, L. E.; Rolim, M.; Ramos, S. O que pensam os profissionais da segurança no Brasil. Ministério da Justiça (SENASP), 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, E. Policiamento Comunitário em Belo Horizonte: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999. 183p.

THERET, B. As instituições entre a estrutura e a ação. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. No. 58. São Paulo, 2003.

TROJANOWICZ, R.; BUCQUEROUX, B. Policiamento comunitário: como começar. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994. 337p.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua nova*, nº 67. São Paulo: CEDEC, 2006.

\_\_\_\_\_. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. *Política e Sociedade*, vol. 9, nº 16, abril. Florianópolis: UFSC, 2010.

VASCONCELLOS, M. D. Pierre Bourdieu: a herança sociológica. In: Educação & Sociedade, ano XXIII, no 78, Abril/2002.

WACQUANT, L. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

WACQUANT, L. *habitus*. In: ZAFIROVSKI, M. *International encyclopedia of economic sociology*. London: Routledge, 2005.



WASELFISZ, J. Mapa da Violência 2013 – Homicídio e Juventude no Brasil. CEBELA e Flasco do Brasil. Rio de Janeiro, 2013.

WIEVIORKA, M. O Novo Paradigma da Violência. In: Tempo Social. Revista de Sociologia da USP 9(1): São Paulo, 1997.

YOUNG, I. M. *Justice and the politics of difference*. Princeton:Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZALUAR, A. Um debate disperso. Violência e Crime no Brasil da redemocratização. In: São Paulo em perspectiva 13(3), 1999.

ZALUAR, A. Violência e crime. In: Miceli, S. (Org). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré; ANPOCS, 1999b.

ZALUAR, A. Violência: questão social ou institucional? In: Oliveira, Nilson (org.) Insegurança Pública – Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

ZALUAR, A. Democratização Inacabada: Fracasso da segurança Pública. In: Estudos Avançados, 21(61); 2007.



## 7 ANEXOS

Projetos de lei e projetos de lei complementar analisados			
PL 1010/2007	PL 1350/2007	PL 1800/2011	PL 2230/2011
PL 1011/2011	PL 1359/2011	PL 1802/2011	PL 2231/2011
PL 1018/2007	PL 136/2007	PL 1803/2007	PL 2232/2011
PL 1028/2011	PL 137/2007	PL 1808/2007	PL 2233/2011
PL 1046/2007	PL 139/2007	PL 1819/2011	PL 2245/2011
PL 1053/2011	PL 1404/2011	PL 1823/2007	PL 2257/2007
PL 1055/2007	PL 1405/2007	PL 1842/2007	PL 2282/2011
PL 1060/2011	PL 142/2007	PL 1843/2011	PL 2287/2007
PL 1069/2011	PL 1428/2007	PL 1856/2011	PL 2291/2011
PL 1070/2011	PL 144/2007	PL 1889/2011	PL 2292/2011
PL 1072/2011	PL 1455/2007	PL 1903/2011	PL 2297/2011
PL 1078/2011	PL 146/2007	PL 1910/2011	PL 2325/2011
PL 1087/2007	PL 147/2007	PL 1914/2007	PL 2332/2007
PL 1090/2007	PL 149/2007	PL 1921/2007	PL 2344/2007
PL 112/2007	PL 150/2007	PL 1935/2007 => MS	PL 2350/2011
PL 113/2007	PL 1547/2011	PL 1936/2007	PL 2371/2007
PL 1133/2007	PL 1548/2011	PL 1947/2007	PL 2427/2007
PL 116/2007	PL 1557/2007	PL 1949/2007	PL 243/2007
PL 118/2007	PL 1558/2011	PL 1952/2007	PL 244/2007
PL 1182/2007	PL 1572/2007	PL 1966/2011	PL 2446/2011
PL 1184/2007	PL 1583/2007	PL 1980/2011	PL 2458/2011
PL 1198/2011	PL 1585/2011	PL 1993/2007	PL 2472/2007
PL 121/2007	PL 1594/2011	PL 2005/2011	PL 2493/2007
PL 1211/2007	PL 1598/2007	PL 201/2007	PL 2494/2007
PL 1214/2007	PL 1607/2011	PL 2020/2007	PL 2541/2007
PL 1216/2007	PL 1610/2007	PL 2042/2011	PL 2561/2011
PL 1228/2007	PL 1627/2007	PL 2046/2011	PL 257/2007
PL 1230/2007	PL 166/2007	PL 2053/2011	PL 2574/2007
PL 1237/2007	PL 1681/2011	PL 2057/2007	PL 2608/2007
PL 1240/2007	PL 1685/2011	PL 2065/2007	PL 2619/2007
PL 1249/2011	PL 1692/2007	PL 207/2011	PL 2648/2007
PL 1287/2007	PL 1693/2007	PL 2080/2011	PL 2648/2011
PL 1288/2007	PL 1693/2011	PL 2081/2007	PL 2658/2011
PL 1289/2007	PL 1703/2007	PL 209/2011	PL 269/2007
PL 1318/2011	PL 1729/2011	PL 2126/2011	PL 2701/2011
PL 1324/2011	PL 1741/2007	PL 2154/2007	PL 2716/2007
PL 1340/2011	PL 1754/2011	PL 216/2011	PL 2740/2008
PL 1341/2007	PL 1759/2007	PL 2193/2007	PL 2753/2011
PL 1345/2007	PL 1782/2007	PL 2210/2011	PL 2773/2011
PL 135/2007	PL 1785/2011	PL 2214/2007	PL 2780/2008

PL 2783/2008	PL 3443/2008	PL 3870/2008	PL 4372/2008
PL 2784/2011	PL 345/2007	PL 3882/2008	PL 4379/2008
PL 2785/2011	PL 345/2011	PL 3886/2008	PL 440/2011
PL 2786/2011	PL 3452/2008	PL 3892/2012	PL 4426/2008
PL 2791/2011	PL 346/2011	PL 3901/2008	PL 4436/2008
PL 2793/2011	PL 3462/2012	PL 3974/2008	PL 4437/2008
PL 2797/2008	PL 3468/2012	PL 3988/2008	PL 4443/2008
PL 2801/2011	PL 347/2011	PL 4/2007	PL 4444/2012
PL 283/2011	PL 3477/2012	PL 4007/2012	PL 4446/2012
PL 2839/2011	PL 348/2011	PL 402/2011	PL 4450/2012
PL 2902/2011	PL 3481/2012	PL 4033/2012	PL 4471/2012
PL 2923/2011	PL 3488/2012	PL 4036/2008	PL 4501/2008
PL 2929/2011	PL 3489/2012	PL 4047/2008	PL 4502/2012
PL 2938/2011	PL 350/2011	PL 405/2007	PL 4531/2012
PL 2949/2008	PL 353/2007	PL 4051/2008	PL 4533/2008
PL 3005/2008	PL 3544/2008	PL 4052/2012	PL 4535/2008
PL 3014/2008	PL 3550/2008	PL 410/2011	PL 4546/2012
PL 3058/2008	PL 3585/2008	PL 4120/2012	PL 4567/2012
PL 3079/2011	PL 3587/2008	PL 4132/2008	PL 4575/2009
PL 3094/2012	PL 3624/2008	PL 4136/2012	PL 4581/2009
PL 3123/2012	PL 364/2011	PL 4140/2012	PL 4590/2009
PL 3131/2008	PL 3640/2008	PL 4158/2008	PL 4602/2009
PL 318/2007	PL 3648/2008	PL 4160/2008	PL 4604/2012
PL 3228/2012	PL 3656/2008	PL 4201/2008	PL 4608/2009
PL 3243/2012	PL 3666/2008	PL 4202/2008	PL 4608/2012
PL 3247/2008	PL 3667/2012	PL 4204/2008	PL 4613/2012
PL 3271/2012	PL 3669/2008	PL 4205/2008	PL 4655/2009
PL 3272/2008	PL 3672/2008	PL 4207/2008	PL 4658/2009
PL 3279/2008	PL 3679/2008	PL 4209/2008	PL 4662/2009
PL 3288/2008	PL 3722/2012	PL 4210/2008	PL 4681/2009
PL 3320/2008	PL 3730/2008	PL 422/2007	PL 470/2011
PL 3362/2008	PL 3758/2008	PL 4284/2008	PL 471/2007
PL 337/2007	PL 377/2007	PL 4306/2008	PL 4716/2012
PL 3372/2012	PL 3770/2008	PL 4311/2008	PL 472/2007
PL 3391/2012	PL 3777/2008	PL 4314/2012	PL 4731/2009
PL 3392/2012	PL 3781/2008	PL 4317/2008	PL 4747/2012
PL 340/2011	PL 3797/2008	PL 4331/2008	PL 4749/2009
PL 3405/2008	PL 3801/2012	PL 4332/2008	PL 4751/2009
PL 3408/2012	PL 3842/2008	PL 4340/2008	PL 4767/2012
PL 343/2011	PL 3860/2012	PL 4361/2008	PL 4784/2012
PL 3442/2008	PL 3861/2008	PL 4366/2012	PL 4793/2009
PL 4821/2012	PL 5849/2009	PL 6726/2010	PL 7824/2010

PL 4852/2012	PL 588/2007	PL 6746/2010	PL 7845/2010
PL 486/2007	PL 5940/2009	PL 6750/2010	PL 7870/2010
PL 4869/2009	PL 5944/2009	PL 6783/2010	PL 7896/2010
PL 4912/2009	PL 5982/2009	PL 6793/2010	PL 7934/2010
PL 4920/2009	PL 6001/2009	PL 6808/2010	PL 7977/2010
PL 4941/2009	PL 6025/2009	PL 6847/2010	PL 7993/2010
PL 4952/2009	PL 6026/2009	PL 685/2007	PL 80/2007
PL 4957/2009	PL 604/2011	PL 6882/2010	PL 8002/2010
PL 496/2011	PL 6041/2009	PL 6908/2010	PL 8006/2010
PL 4978/2009	PL 6047/2009	PL 6935/2010	PL 8018/2010
PL 5/2007	PL 6066/2009	PL 6971/2010	PL 8025/2010
PL 5016/2009	PL 6073/2009	PL 6984/2010	PL 8026/2010
PL 5017/2009	PL 61/2007	PL 6986/2010	PL 814/2011
PL 5021/2009	PL 6126/2009	PL 7/2007	PL 835/2007
PL 5117/2009	PL 6217/2009	PL 7008/2010	PL 84/2011
PL 513/2011	PL 6256/2009	PL 7036/2010	PL 859/2007
PL 5240/2009	PL 6307/2009	PL 7073/2010	PL 891/2011
PL 5251/2009	PL 6329/2009	PL 7085/2010	PL 918/2011
PL 5273/2009	PL 633/2007	PL 709/2011	PL 93/2007
PL 5307/2009	PL 6331/2009	PL 710/2011	PL 94/2007
PL 5369/2009	PL 6340/2009	PL 7193/2010	PL 964/2011
PL 541/2007	PL 6399/2009	PL 7208/2010	PL 969/2007
PL 5411/2009	PL 6410/2009	PL 7317/2010	PL 977/2011
PL 5417/2009	PL 6418/2009	PL 7335/2010	PL 997/2011
PL 5433/2009	PL 6427/2009	PL 735/2011	PL-1022/2007
PL 5444/2009	PL 643/2011	PL 7350/2010	PL-1054/2007
PL 5471/2009	PL 6441/2009	PL 7393/2010	PL-1074/2011
PL 5523/2009	PL 6442/2009	PL 7457/2010	PL-11/2007
PL 5524/2009	PL 6515/2009	PL 7484/2010	PL-1101/2007
PL 5605/2009	PL 6577/2009	PL 7496/2010	PL-1116/2007
PL 5649/2009	PL 6578/2009	PL 750/2011	PL-1133/2011
PL 5664/2009	PL 6588/2009	PL 7528/2010	PL-1134/2011
PL 5673/2009	PL 6601/2009	PL 7529/2010	PL-1180/2011
PL 5708/2009	PL 6628/2009	PL 7530/2010	PL-1183/2007
PL 573/2011	PL 6629/2009	PL 7610/2010	PL-1261/2007
PL 5793/2009	PL 6650/2009	PL 7663/2010	PL-1278/2011
PL 5799/2009	PL 6674/2009	PL 7711/2007	PL-1303/2007
PL 58/2007	PL 669/2011	PL 7742/2010	PL-1332/2007
PL 583/2011	PL 6691/2009	PL 775/2007	PL-1360/2011
PL 5834/2009	PL 6696/2009	PL 7815/2010	PL-1392/2011
PL-1432/2007	PL-2834/2011	PL-4688/2009	PL-7309/2010
PL-145/2007	PL-2903/2011	PL-4709/2012	PL-7410/2010
PL-1450/2011	PL-308/2011	PL-4753/2012	PL-7462/2010

PL-1478/2011	PL-321/2007	PL-480/2011	PL-7728/2010
PL-148/2007	PL-3292/2008	PL-4837/2012	PL-7802/2010
PL-152/2007	PL-3346/2008	PL-4897/2012	PL-867/2007
PL-1556/2007	PL-3444/2008	PL-4900/2009	PL-89/2007
PL-1669/2007	PL-3461/2008	PL-4975/2009	PL-895/2011
PL-1701/2011	PL-3476/2012	PL-5069/2009	PL-91/2007
PL-1730/2007	PL-3495/2008	PL-5139/2009	PL-958/2011
PL-175/2011	PL-3516/2008	PL-5235/2009	PL-96/2007
PL-1812/2011	PL-3631/2012	PL-5339/2009	PLP 128/2012
PL-1849/2007	PL-365/2011	PL-5350/2009	PLP 131/2012
PL-1853/2007	PL-370/2007	PL-5352/2009	PLP 15/2007
PL-1861/2011	PL-370/2011	PL-5435/2009	PLP 254/2007
PL-1937/2007	PL-3734/2012	PL-5450/2009	PLP 404/2008
PL-1946/2007	PL-3735/2012	PL-549/2007	PLP 527/2009
PL-1950/2007 => MS	PL-3759/2008	PL-554/2011	PLP 529/2009
PL-1972/2011	PL-391/2011	PL-5682/2009	PLP 543/2009
PL-1976/2007	PL-401/2007	PL-5875/2009	PLP 554/2010
PL-1983/2011	PL-4014/2012	PL-6125/2009	PLP 8/2007
PL-2072/2007	PL-4024/2012	PL-6155/2009	PLP 91/2007
PL-2122/2011	PL-416/2007	PL-6205/2009	PLV 11/2008 => MPV
PL-2132/2011	PL-4206/2008	PL-6241/2009	PLV 2/2007 => MPV
PL-2161/2011	PL-4261/2008	PL-6304/2009	PLV 32/2007 => MPV
PL-2198/2007	PL-4456/2012	PL-6348/2009	PL-2773/2008
PL-2217/2011	PL-4472/2008	PL-6404/2009	PL-4687/2009
PL-225/2011	PL-4484/2012	PL-6426/2009	PL-7258/2010
PL-2313/2007	PL-4487/2008	PL-6493/2009	
PL-2319/2007	PL-4532/2008	PL-6503/2009	
PL-233/2011	PL-454/2011	PL-6553/2009	
PL-2371/2011	PL-4573/2009	PL-663/2007	
PL-2400/2011	PL-4585/2009	PL-6699/2009	
PL-2443/2011	PL-459/2007	PL-6795/2010	
PL-2493/2007	PL-461/2007	PL-700/2007	
PL-2554/2011	PL-4629/2012	PL-701/2011	
PL-2723/2011	PL-4682/2009	PL-7112/2010	
PL-2735/2011	PL-4684/2009	PL-7170/2010	
PL-2740/2008	PL-4685/2009	PL-7171/2010	
PL-2745/2011	PL-4686/2009	PL-718/2007	