UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS - CECH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LILLIAN LAGES LINO

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DAS LEIS APROVADAS ENTRE 1995 E 2022

SÃO CARLOS - SP
2025

LILLIAN LAGES LINO

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DAS LEIS APROVADAS ENTRE 1995 E 2022

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profª. Drª. Vera Alves Cepêda

São Carlos - SP

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Lino, Lillian Lages
Políticas De Segurança Pública No Brasil: uma análise das leis aprovadas entre 1995 e 2022. São Paulo, 2025.
379 f.
Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos,
Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, 2025.
Orientador: Vera Alves Cepêda
Título em inglês:Public Security Policies in Brazil: A legislative analysis of laws enacted between 1995 and 2022
Políticas Públicas. Segurança Pública. Mudanças em Políticas Públicas. Leis Ordinárias. Punitivismo. Conservadorismo.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de aprovação

Assinatura dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Doutorado da candidata Lillian Lages Lino, realizada em __/__/2025.

_____

Profª. Drª. Vera Alves Cêpeda

Universidade Federal de São Carlos

_____

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Universidade de Brasília

_____

Prof. Dr. Moacir de Freitas Júnior

Universidade Federal de Uberlândia

_____

Profª. Drª. Jacqueline Sinhoretto

Universidade Federal de São Carlos

_____

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

Universidade Federal de São Carlos

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese aos meus familiares e amigos, que compartilharam comigo os desafios, as alegrias e as incertezas de cursar um doutorado. Cada gesto de apoio, cada palavra de incentivo e cada presençaforam fundamentais para que eu pudesse concluir esta etapa.

Dedico ao Luiz, à Aline e ao Marcus, cujo apoio constante tornou essa caminhada mais leve, mais firme e plenamente possível. Cada palavra de incentivo, cada gesto de escuta e cada presença foram fundamentais para que eu mantivesse o foco e a coragem ao longo deste percurso. A confiança que depositaram em mim — mesmo nos momentos mais desafiadores — ampliou minha força e reforçou minha convicção de que ninguém atravessa uma jornada acadêmica tão intensa sozinho.

Ao Luciano, expresso minha gratidão profunda pela paciência, compreensão e suporte incondicional — uma presença firme que sustentou meus dias mais difíceis e celebrou comigo cada pequena conquista.

Dedicoà Silvana e ao Luciano pai, pelo apoio generoso nos momentos em que precisei me ausentar para estudar e escrever, especialmente nos cuidados atentos à Alice, permitindo que eu me mantivesse concentrada na construção desta tese.

Dedico, em especial, aos grandes amores da minha vida. À minha mãe, Iara, que não pôde ver este trabalho concluído, mas cuja força, carinho e incentivo permanecem vivos em mim e ecoam em cada etapa desta trajetória. Seu exemplo moldou não apenas minha formação, mas a pessoa e a pesquisadora que me tornei.

E à Alice, minha filha, dedico estas páginas com a esperança de que, um dia, ela encontre nelas o testemunho da importância da dedicação, da curiosidade intelectual e do compromisso com a pesquisa — valores que sustentam não apenas a produção acadêmica, mas o próprio exercício da ciência como prática transformadora. Que ela saiba que cada palavra aqui escrita carrega também o desejo profundo de inspirar, pelo exemplo, o apreço pelo conhecimento e pela construção coletiva do saber.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Vera Cêpeda pela orientação generosa e comprometida ao longo desta trajetória. Cada encontro foi uma verdadeira aula, marcada por reflexões densas, contribuições instigantes e uma escuta sensível e qualificada. Sua capacidade de articular rigor teórico e sensibilidade analítica foi essencial para o amadurecimento deste trabalho. Seu acolhimento e dedicação foram fundamentais, ampliando não apenas minha compreensão sobre políticas públicas, mas também sobre as dinâmicas de poder, os processos de institucionalização e os conflitos que estruturam a vida política e moldam as relações entre Estado, sociedade e burocracia. Mais do que orientadora, foi interlocutora atenta e inspiração intelectual.

Registro meu profundo agradecimento ao professor Paulo Calmon e à professora Jacqueline Sinhoretto, que compuseram a banca de qualificação. Suas observações rigorosas, questionamentos provocadores e sugestões substanciais foram fundamentais para o redirecionamento e o fortalecimento desta pesquisa. Suas leituras atentas me permitiram enxergar novos caminhos analíticos, e busquei incorporar ao texto, com o devido cuidado, as críticas e recomendações oferecidas.

Agradeço também aos professores Moacir de Freitas Junior e Thales Haddad Novaes de Andrade por gentilmente aceitarem o convite para compor a banca de defesa. É uma honra poder contar com seus olhares experientes e distintos percursos de pesquisa. Tenho plena convicção de que suas contribuições enriquecerão sobremaneira este percurso e abrirão novas possibilidades de aprofundamento para os desdobramentos futuros deste trabalho.

Este trabalho foi amadurecido ao longo de sua trajetória em diversos espaços de discussão acadêmica. Partes desta pesquisa foram apresentadas e debatidas em importantes fóruns da área, como a ANPOCS, o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política e o Fórum Brasileiro de Ciência Política, entre outros. Cada comentário recebido, cada parecer anônimo e cada debate travado nesses espaços contribuiu de forma decisiva para o aprimoramento das ideias aqui desenvolvidas. Sou profundamente grata a todas as pesquisadoras e pesquisadores que, direta ou indiretamente, ajudaram a fortalecer este estudo.

Agradeço também às professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Cada

disciplina cursada, cada orientação metodológica e cada diálogo fora da sala de aula ampliaram meu repertório intelectual e foram fundamentais para a construção desta tese. Levo comigo não apenas o conhecimento, mas a generosidade acadêmica que encontrei ao longo do percurso.

Estendo meus agradecimentos às colegas e aos colegas de trabalho da UNIFESP, cujo apoio cotidiano, incentivo constante e compreensão nos momentos de maior exigência foram essenciais para que eu pudesse seguir adiante.

Por fim, reconheço que uma tese nunca é escrita de forma solitária. Ela é sustentada por muitas mãos, vozes, gestos e afetos que, ao longo dos anos, nos acompanham, nos acolhem e nos fortalecem. A todas as pessoas que fizeram parte dessa jornada — de maneira direta ou indireta — deixo registrado meu sincero e profundo agradecimento.

RESUMO

Desde a redemocratização, as políticas de segurança pública no Brasil passaram por sucessivas reformas legais e institucionais, impulsionadas por crises recorrentes e pela pressão social por respostas mais eficazes à criminalidade e à violência. Essas transformações refletem não apenas reações conjunturais, mas também disputas ideológicas sobre os papéis atribuídos ao Estado, à punição e à proteção na implementação de políticas públicas. Com base nesse cenário, o estudo parte do reconhecimento de que o período pós-1988 foi marcado por distintas orientações político-ideológicas, sendo delimitado para a pesquisa o recorte temporal entre 1995 e 2022. Esse intervalo abrange uma fase de relativa estabilidade democrática e três blocos de mudanças institucionais: o padrão liberal dos governos Fernando Henrique Cardoso, o padrão neodesenvolvimentista das gestões Lula e Dilma Rousseff, e o padrão de regressão democrática observado nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.Diante disso, esta pesquisa propõe investigar, a partir da tensão entre os paradigmas da punição e da proteção, como e em que direção as políticas de segurança pública foram modificadas ao longo desse período.A análise articula a tipologia dos modelos estatais de controle do crime formulada por David Garland (2001), sua aplicação ao contexto brasileiro por Azevedo e Cifali (2015) e o arcabouço das mudanças institucionais graduais desenvolvido por Streeck e Thelen (2005), sistematizado por Mahoney e Thelen (2010). Essa abordagem combinada permite não apenas identificar e classificar alterações normativas – do endurecimento penal à aprovação de políticas de prevenção e garantia de direitos –, mas também compreender como ajustes incrementais deslocam, ao longo do tempo, o eixo das políticas públicas entre racionalidades punitivas e protetivas. A pesquisa combinou dois movimentos complementares – um teórico-histórico e outro empírico –, utilizando um banco de dados com 60 leis aprovadas, que foram inicialmente analisadas quantitativamente e, posteriormente, submetidas a uma análise qualitativa de conteúdo, focando em 9 leis identificadas como políticas substantivas do campo.Emerge a tese do desalinhamento, segundo a qual a relação entre o perfil ideológico dos governos e o tipo de política adotada não é linear, o que evidencia a complexidade dos arranjos institucionais e das disputas normativas que moldam o campo da segurança pública. Não obstante, aponta que as políticas de segurança pública se alteram prioritariamente por meio de camadas. A análise procura revelar

os vetores ideológicos subjacentes a essas transformações e, ao demonstrar como decisões normativas pontuais acumulam efeitos ao longo do tempo, contribui para a Ciência Política ao oferecer uma compreensão aprofundada sobre a reconfiguração do papel do Estado diante da criminalidade e da gestão da insegurança no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Segurança Pública; Mudanças em Políticas Públicas; Leis Ordinárias; Punitivismo.

ABSTRACT

Since the redemocratization, public security policies in Brazil have undergone successive legal and institutional reforms, driven by recurring crises and social pressure for more effective responses to crime and violence. These transformations reflect not only conjunctural reactions but also ideological disputes regarding the roles assigned to the State, punishment, and protection in the implementation of public policies. Based on this context, the study recognizes that the post-1988 period was marked by distinct political-ideological orientations, delimiting the research timeframe between 1995 and 2022. This interval encompasses a phase of relative democratic stability and three blocks of institutional change: the liberal pattern during the governments of Fernando Henrique Cardoso, the neo-developmentalist pattern under Lula and Dilma Rousseff's administrations, and the pattern of democratic regression observed during the governments of Michel Temer and Jair Bolsonaro. In this light, this research proposes to investigate, from the tension between the paradigms of punishment and protection, how and in which direction public security policies were modified throughout this period. The analysis combines David Garland's (2001) typology of state models of crime control, its application to the Brazilian context by Azevedo and Cifali (2015), and the framework of gradual institutional change developed by Streeck and Thelen (2005) and systematized by Mahoney and Thelen (2010). This combined approach allows not only for identifying and classifying normative changes – from penal toughening to the approval of prevention policies and rights guarantees – but also for understanding how incremental adjustments gradually shift the axis of public policies between punitive and protective rationalities. The research integrates two complementary movements – one theoretical-historical and the other empirical – using a database of 60 approved laws, which were initially analyzed quantitatively and later subjected to qualitative content analysis, focusing on 9 laws identified as substantive policies in the field. The thesis of misalignment emerges, according to which the relationship between the ideological profile of governments and the type of policy adopted is not linear, highlighting the complexity of institutional arrangements and normative disputes shaping the public security field. Nonetheless, the study points out that public security policies primarily change through layering. The analysis seeks to reveal the ideological vectors underlying these transformations and, by

demonstrating how specific normative decisions accumulate effects over time, contributes to Political Science by offering a deep understanding of the reconfiguration of the State’s role in addressing crime and insecurity management in contemporary Brazil.

Keywords: Public Policy; Public Security; Policy Change; Ordinary Legislation; Punitive Approach.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atuação das políticas públicas com foco em Segurança Cidadã ... 110
Figura 2 - Índice de importância de macropolíticas na agenda decisória legislativa segundo o partido político do presidente (1985-2014) ... 208
Figura 3 - Índice de importância das políticas setoriais para as agendas decisórias por partido político (15 maiores) entre 1984-2014 ... 209
Figura 4 - Classificação dos partidos políticos brasileiros em policy, office ou vote-seeking, em 2018 ... 211
Figura 5 - Eixos estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ... 300

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de estabelecimentos de Segurança Privada, no Brasil (2015 a 2022) ... 70
Gráfico 2 - Quantitativo de tráfico, posse e uso de entorpecentes, no Brasil (2008 a 2022) ... 75
Gráfico 3 - Situação das Propostas de Emenda à Constituição sobre segurança pública (1990 a 2015) ... 166
Gráfico 4 - Propostas de Emenda à Constituição submetidas na agenda do Congresso Nacional (1988 a 2015) ... 168
Gráfico 5 - Proposições de segurança pública apresentadas por partidos políticos no Congresso Nacional (2003 a 2007) ... 177
Gráfico 6 - Quantitativo de proposições legislativas, por tipo, de acordo com os indexadores (1995 a 2022) ... 181
Gráfico 7 - Leis ordinárias aprovadas por indexador (1995-2022) ... 182
Gráfico 8 - Número de leis de segurança pública aprovadas anualmente, conforme a soma dos indexadores (1995-2022) ... 183
Gráfico 9 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "Crime" (1995-2022) ... 184
Gráfico 10 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "Código Penal" (1995-2022) ... 185
Gráfico 11 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "Polícia" (1995-2022) ... 186
Gráfico 12 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "segurança pública" (1995-2022) ... 187
Gráfico 13 - Proposições de acordo com a autoria por Poder (Executivo/Legislativo), de 1995 a 2022 ... 202
Gráfico 14 - Número de leis propostas por tipo de poder (Senado, Câmara dos Deputados e Executivo), 1995 a 2022 ... 203
Gráfico 15 - Proposições realizadas de acordo com os partidos políticos, considerando os poderes Executivo e Legislativo (1995-2022) ... 206

Gráfico 16 - Origem da proposta de acordo com o instrumento legislativo (1995-2022) 212
Gráfico 17 - Instrumentos Legislativos utilizados pelo Executivo para realizar proposições na área de Segurança Pública (1995-2022) 213
Gráfico 18 - Proposições realizadas pelo Executivo federal direcionadas aos Estados (1995-2022) 220
Gráfico 19 - Temas mobilizados na agenda das políticas de segurança pública (1995-2022) 226
Gráfico 20 - Temas mobilizados na agenda da segurança pública distribuídos por ano (1995 a 2002) 228
Gráfico 21 - Leis de segurança pública de acordo com o Regime de Tramitação na Câmara dos Deputados ao longo dos anos (1995-2022)..... 240
Gráfico 22 - Quantidade de operações da Força Nacional, no Brasil (2016 a 2022)..... 244
Gráfico 23 - Leis de segurança pública de acordo com o tempo de tramitação, em anos (1995-2022)..... 245
Gráfico 24 - Leis de segurança pública de acordo com a quantidade de legislaturas para aprovação (1995-2022)..... 247
Gráfico 25 - Leis aprovadas de segurança pública distribuídas por legislatura (1995-2022) 248
Gráfico 26 - Despesas Realizadas com a Função Segurança Pública, em valores totais, no Brasil (2006 a 2022) 250
Gráfico 27 - Classificação das leis de segurança pública de acordo com o aspecto temporal no decorrer dos anos (1995-2022) 254
Gráfico 28 - Números referentes à letalidade policial, no Brasil (2008-2022).. 276
Gráfico 29 - Número de Policiais civis e militares mortos em serviço ou fora de serviço, no Brasil (2008-2022) 277
Gráfico 30 - Quantitativo de porte ilegal de armas de fogo, no Brasil (2006 a 2022)..... 279
Gráfico 31 - Quantitativo de registros de Injúria Racial, no Brasil (2017 a 2022) 294
Gráfico 32 - Quantitativo de registros de lesão corporal dolosa – violência doméstica, no Brasil (2016 a 2022) 299
Gráfico 33 - Classificação das leis de acordo com o tipo de mudança institucional, por governo de aprovação (1995-2022) 317
Gráfico 34 - Mudança institucional de acordo com os partidos políticos dos agentes propositores 318
Gráfico 35 - Classificação das leis de acordo com o tipo de mudança institucional, por governo de aprovação (1995-2022) 321

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de Mudança Gradual 144
Quadro 2 - Tipos de mudanças institucionais e tipos de agentes 145
Quadro 3 - Unidade de Análise 197
Quadro 4 - Disposição dos Partidos Políticos propositores na área da Segurança Pública de acordo com o espectro ideológico 211
Quadro 5 - Mapa Analítico das Leis de Segurança Pública (1995–2022) 268

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal 173
Tabela 2 - Legislação Aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal por Partido proponente da lei 174
Tabela 3 - Tipos de Punição 174
Tabela 4 - Atenção média presidencial segundo partidos e tipos de macropolíticas entre 1985 e 2014 207
Tabela 5 - MPs editadas e MPs convertidas em lei, com suas respectivas médias mensais (1995-2020) 215

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

ACF - Advocacy Coalition Framework
ANC - Assembleia Nacional Constituinte
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CF/88 - Constituição Federal, de 1988
CICC - Centro Integrado de Comando e Controle
CNV - Comissão Nacional da Verdade
Covid-19 - Corona Virus Disease 2019
DEM - Democratas
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública
FPE - Frente Parlamentar Evangélica
IRB - Instituto de Resseguros do Brasil
LexML Brasil: Rede de Informação Legislativa e Jurídica
LGBTQIAPN+ - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais e Não-binários e outras identidades não especificadas
LSN - Lei de Segurança Nacional
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MPV - Medida Provisória
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCC - Primeiro Comando da Capital
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PFL - Partido da Frente Liberal
PL - Partido Liberal
PLC - Projetos de Lei Complementar
PLN - Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLS - Projeto de Lei do Senado Federal
PLV - Projeto de Lei de Conversão
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH - Plano Nacional de Direitos Humanos
PNPM - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNSP - Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PODE - Podemos
PP - Partido Progressista
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PRB - Partido Republicano Brasileiro
Proer - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
Programa Habite Seguro - Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública

PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Prouni - Programa Universidade para Todos
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSL - Partido Social Liberal
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PV - Partido Verde
RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas
Rede - Rede Sustentabilidade
RENAESP - Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança
SINESP - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
SINESPJC - Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal
STF - Supremo Tribunal Federal
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
2 O QUE É SEGURANÇA PÚBLICA? 36
2.1 SEGURANÇA: MONOPÓLIO ESTATAL E O DIREITO À VIDA COMO BASE DO PACTO POLÍTICO MODERNO 37
2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA TEORIA SOCIAL 49
2.3 A TRAJETÓRIA DO TEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS 80
2.4 A RECEPÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 106
3 O DEBATE NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 117
3.1. PARADIGMAS DA CIÊNCIA POLÍTICA 117
3.2 DELIMITANDO CONCEITOS: PODER DE AGENDA E FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL 121
3.3 MUDANÇA INSTITUCIONAL NOS ESTUDOS SOBRE FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL 133
4 MATERIAL E MÉTODOS 148
4.1 RECORTE TEMPORAL 148
4.2 SOBRE OS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS 163
4.2.1 Proposta de Emenda à Constituição 164
4.2.2 Medida Provisória 168
4.2.3 Projeto de Lei Ordinária 170
4.2.4 Projeto de Lei do Congresso Nacional 179
4.3 SELEÇÃO DOS INDEXADORES DE BUSCA 180
4.4 METODOLOGIA 187
5 RESULTADOS 200
5.1 ANÁLISE DESCRITIVA 201
5.1.1 Identificação do poder autor da proposta (executivo ou legislativo) 202
5.1.2 Identificação nominal e vínculo partidário do autor da proposta 204
5.1.3 Origem da proposta (MPV/Projeto de Lei) 211
5.1.4 A relação entre proposta e unidade da Federação 216
5.2 PERFIS DAS PROPOSTAS 223
5.2.1 Temas mobilizados na agenda de segurança pública 224
5.2.2 Enfoque 231
5.2.3 Impacto 233
5.2.4 Fluxo e aspecto temporal 237

5.3 ENQUADRAMENTO TIPOLÓGICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA 255
5.3.1 Políticas Substantivas de Segurança Pública: Recortes e Exclusões 256
5.3.2 Mudanças institucionais e políticas substantivas em Segurança Pública: Garantismo vs punitivismo 267
6 CONCLUSÃO 325
REFERÊNCIAS 337
APÊNDICE 1 376
APÊNDICE 2 378

1 INTRODUÇÃO

Desde a redemocratização, a segurança pública no Brasil tem passado por profundas transformações legislativas, que refletem as complexas demandas sociais e políticas de um país marcado por desafios persistentes nessa área. Em um contexto de crises recorrentes e crescente pressão por respostas estatais eficazes, torna-se crucial analisar não apenas as mudanças normativas em si, mas também compreender como essas transformações se configuram institucionalmente e quais orientações ideológicas as fundamentam.

Diante desse cenário, esta pesquisa propõe investigar, sob a perspectiva da tensão entre os paradigmas da punição e da proteção, de que forma e em que direção as políticas de segurança pública foram modificadas ao longo do tempo. Além disso, busca-se aprofundar o entendimento sobre os processos de mudança institucional que acompanharam tais transformações, identificando os fatores que influenciaram a configuração e a reconfiguração das políticas no período estudado.

A base teórica que sustenta esta pesquisa organiza-se em duas frentes complementares. A primeira apoia-se nas contribuições de David Garland (2001), cujos estudos sobre o campo do controle do crime e os tipos de resposta estatal à criminalidade são fundamentais para compreender as orientações que estruturam as políticas de segurança pública. O autor identifica distintos modelos de resposta que expressam diferentes posicionamentos ideológicos e institucionais, revelando como os Estados reformulam suas estratégias diante das dinâmicas da criminalidade e da insegurança. Complementando essa perspectiva, destaca-se o arcabouço teórico desenvolvido por Azevedo e Cifali (2015), que mobilizam essas questões no contexto brasileiro.

Na obra *A Cultura do Controle*, David Garland (2001) analisa as profundas transformações nos sistemas penais das sociedades americana e britânica, identificando um movimento de ruptura com o modelo de bem-estar social, conhecido como *welfarismo penal*. Esse modelo, vigente principalmente nas décadas do pós-guerra, priorizava abordagens reabilitadoras, preventivas e voltadas à integração social dos indivíduos, entendendo o crime como um fenômeno associado a desigualdades estruturais. A partir da década de 1970, contudo, observa-se um deslocamento significativo nas práticas e discursos penais,

caracterizado pela ascensão de políticas mais punitivas, orientadas pela lógica do controle, da responsabilização individual e da gestão do risco.

Garland busca compreender as causas e implicações dessa mudança paradigmática, articulando-a ao contexto sociopolítico da chamada pós-modernidade, em que o declínio das estruturas tradicionais de solidariedade social, o aumento da sensação de insegurança e a emergência de novas racionalidades governamentais passam a moldar as formas de controle do crime. Para o autor, trata-se de um momento de inflexão, no qual a cultura penal se transforma profundamente, refletindo a adoção de estratégias mais repressivas e simbólicas por parte do Estado, que passa a utilizar o sistema de justiça criminal como mecanismo de reafirmação da ordem frente a ansiedades sociais difusas. Segundo Garland:

> O estudo se inicia com a apresentação do contraste das nossas políticas e práticas atuais com aquelas em voga até a década de 1970, e se encerra demonstrando a análise de como a dinâmica atual do controle do crime reproduz um certo tipo de ordem social nas sociedades pós-modernas. (Garland, 2001, p. 36).

Com o objetivo de analisar as mudanças nessas sociedades, rompimento do estado de bem-estar e avanço para a pós-modernidade, Garland (2001) argumenta que foram geradas respostas de dois tipos: adaptativos e reativos. As adaptativas se referem a respostas administrativas que visam aumentar a capacidade de absorção do sistema ou de tornar a atuação de seus agentes mais seletiva, buscando, inclusive, os mesmos padrões de uma gestão de iniciativa privada. Na adaptação também está o compartilhamento da tarefa do controle do crime com a sociedade civil.

As reativas são medidas que têm como foco o encarceramento e que se constroem com base na criminologia do outro. Nessa criminologia, há o entendimento do criminoso como algo a ser extirpado socialmente, é a máxima expressão do poder punitivo, que dramatiza os medos populares e que se constrói com base no controle, seja por meio das câmeras que estão dispostas pelas ruas, pelas cercas elétricas, seja pelo controle demográfico e urbano que segrega a população.

No contexto brasileiro, além das categorias de respostas adaptativas e reativas, é necessário incluir uma terceira tipologia: as respostas garantistas. Essa classificação é desenvolvida por Azevedo e Cifali (2015), que propõem uma

abordagem sensível às especificidades institucionais e políticas do país. Pereira (2021) sistematiza essa linha de análise:

> (i) “Respostas do tipo Reativa” - a partir do diagnóstico de que a saída apresentada para o problema da criminalidade não está surtindo o efeito desejado, insiste-se em mais endurecimento penal (com aumento legal das penas para certos delitos e redução de possibilidades de livramento durante o processo penal); (ii) “Respostas Adaptativas” - busca inovar no sentido de gerenciamento do risco, em que o administrativismo e mecanismos tecnológicos voltado para prevenção do crime ganham espaço frente ao sistema penal; e, por fim (ii) “Respostas Garantistas” - muito associado aos movimentos de direitos humanos, liberais e garantistas no contexto da América do Sul - que buscavam, justamente, a ampliação de uma agenda de direitos e garantias para o conjunto da população, muitas vezes, excluídas do processo de democratização de seus país marcados pela não efetivação de um welfarismo penal. (Pereira, 2021, p.17)

Com o objetivo de compreender as tensões ideológicas mobilizadas no campo da segurança pública entre 1995 e 2022, adotamos as categorias de respostas reativas e garantistas como chave analítica para a classificação da legislação aprovada no período. Essa tipologia permite organizar e interpretar as proposições legislativas com base em suas orientações normativas e políticas, funcionando, em certa medida, como um indicador aproximado – ou *proxy* – das disputas entre perspectivas mais associadas à direita (caracterizadas pelo endurecimento penal) e à esquerda (associadas à ampliação de direitos e ao fortalecimento de mecanismos de controle democrático).

No entanto, é importante destacar que, no recorte temporal delimitado por esta pesquisa, não é possível realizar uma classificação rigorosa das leis com base em uma dicotomia direita–esquerda. Isso porque essa polarização ideológica, tal como se consolidou no debate público nacional, adquire centralidade a partir das manifestações de 2013, quando novas clivagens políticas passam a estruturar de forma mais visível o campo legislativo e partidário.

Os projetos políticos em disputa no campo da segurança pública encontraram, ao longo do período analisado, diferentes governos e conjunturas, sendo possível abordá-los a partir de distintas esferas institucionais – como o Executivo, o Legislativo, o Judiciário – ou ainda por meio da opinião pública, movimentos sociais e outras arenas. Embora não desconsideremos a relevância dessas demais instâncias, optamos, nesta pesquisa, por concentrar a análise nas esferas do Legislativo e do Executivo, por entendermos que nelas se expressam, de

forma estruturada e institucionalizada, os embates centrais em torno das políticas de segurança pública.

O Legislativo constitui o lócus onde as demandas da sociedade civil são formalizadas e convertidas em proposições normativas, refletindo a pluralidade de representações políticas presentes na arena democrática. Trata-se de um espaço institucional em que diferentes projetos de segurança pública se confrontam, se articulam ou se neutralizam, fruto de disputas inter e intrapartidárias, bem como da atuação de coalizões e frentes parlamentares. Assim, o Legislativo permite observar como agendas sociais dispersas são internalizadas pelo Estado e transformadas em normas com potencial de reconfigurar práticas institucionais.

Já a escolha pela análise do Executivo se justifica pelo seu protagonismo na formulação e implementação das políticas públicas, inclusive no campo da segurança. Em regimes presidencialistas como o brasileiro, o Executivo detém amplos recursos institucionais e políticos para propor, articular e direcionar a agenda legislativa, especialmente em áreas sensíveis como a segurança pública. Através de mensagens presidenciais, projetos de lei, medidas provisórias e estratégias de governo, o Executivo influencia diretamente a configuração das respostas estatais à criminalidade e à violência, sendo, portanto, um ator-chave na definição das diretrizes normativas e ideológicas do setor.

Importa destacar que, diferentemente de parte da literatura que privilegia exclusivamente a atuação do Poder Executivo – dada sua visibilidade e influência em agendas públicas, como apontado por diversos estudos de políticas públicas e estudos legislativos –, esta pesquisa optou por não aplicar filtros quanto ao ator propositor. O objetivo foi capturar também o papel ativo do Legislativo na construção da agenda, papel este que, como observa Freitas (2013), tem ganhado relevância crescente nas proposições e no direcionamento das políticas públicas.

Articulando-se à perspectiva analítica proposta por Garland (2001), esta pesquisa também se apoia nas teorias da mudança institucional gradual desenvolvidas por Streeck e Thelen (2005) e posteriormente sistematizadas por Mahoney e Thelen (2010). Essas abordagens têm sido amplamente utilizadas para compreender as transformações institucionais que ocorrem de forma incremental, em contextos marcados por estabilidade formal, mas permeados por disputas e reconfigurações internas. Ao adotar essa lente teórica, a pesquisa busca interpretar

as alterações nas políticas de segurança pública não como rupturas abruptas, mas como processos graduais, cumulativos e muitas vezes ambíguos.

A análise das mudanças institucionais, tal como conduzida neste trabalho, insere-se no campo dos estudos de políticas públicas – área que se consolida a partir das contribuições de Harold Lasswell (1951), nos Estados Unidos, com o objetivo de investigar os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas governamentais. Como sintetiza Dye (1984), trata-se de compreender aquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer.

A denominada *Policy Science* – ou ciência das políticas públicas – foi concebida como um campo multidisciplinar voltado para o estudo do Estado em ação, reunindo aportes da ciência política, sociologia, economia, direito e administração pública (Marques; Faria, 2013; Souza, 2006). Dentro desse campo, um dos enfoques mais consolidados diz respeito ao estudo do processo das políticas públicas (*policy process*), amplamente desenvolvido por meio da heurística do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que compreende as etapas de formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (Souza, 2006).

A partir da perspectiva do ciclo de políticas públicas, é possível identificar dois encaminhamentos analíticos predominantes. O primeiro concentra-se no estudo aprofundado de cada uma das etapas que compõem o fluxo tradicional do ciclo – formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Esse enfoque deu origem a subcampos especializados, dedicados, por exemplo, à análise da construção da *policy agenda*, à seleção de alternativas e à formulação de propostas, ao processo decisório, à implementação e aos mecanismos de avaliação das políticas públicas.

O segundo encaminhamento, por sua vez, desloca o foco das etapas isoladas e passa a se dedicar ao estudo do processo de mudança nas políticas públicas. Essa abordagem não necessariamente compartimentaliza o ciclo em fases estanques, mas propõe uma análise mais integrativa, voltada à compreensão das dinâmicas que reconfiguram as políticas ao longo do tempo, considerando fatores institucionais, ideológicos, políticos e contextuais.

Dada a natureza multidisciplinar dos estudos em políticas públicas, diferentes tradições teóricas são mobilizadas para analisar os mecanismos que explicam a mudança nesse campo. Para compreender os fatores causais que impulsionam

transformações nas políticas públicas, esta pesquisa dialoga com duas abordagens principais: uma centrada nas ideias e outra nas instituições. A perspectiva ideacional parte do pressuposto de que mudanças ocorrem quando há alterações nas crenças e interpretações que moldam a definição dos problemas públicos – entendidos como construções sociais resultantes de disputas discursivas e processos argumentativos.

Na literatura de políticas públicas, especialmente na abordagem do ciclo, o poder de agenda é compreendido como uma forma de enquadramento que determina quais temas recebem atenção governamental e quais permanecem excluídos do debate institucional. Essa perspectiva, desenvolvida a partir das contribuições clássicas de Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (2011), busca compreender os mecanismos pelos quais determinadas questões se transformam em problemas públicos e passam a demandar ação estatal, enquanto outras permanecem à margem da atenção institucional. Também se dedica a examinar o processo de construção das alternativas consideradas politicamente viáveis, investigando por que certas soluções ganham destaque no debate político e institucional, enquanto outras são descartadas. Trata-se, portanto, de entender como as escolhas temáticas e programáticas são moldadas por disputas de poder, interesses organizados e estruturas institucionais que condicionam o acesso das demandas sociais à agenda governamental.

Nesse sentido, a análise da agenda governamental não se restringe às proposições que foram formalmente aprovadas, embora estas constituam um indicativo central das decisões políticas consolidadas e das correlações de força no interior do processo legislativo. O conteúdo das leis efetivamente aprovadas permite captar, com maior nitidez, as orientações normativas que lograram êxito institucional, revelando quais ideias e propostas conseguiram atravessar o ciclo decisório e transformar-se em política pública. A etapa de formação da agenda governamental, portanto, é compreendida como uma fase pré-decisória, anterior à constituição de quóruns e à efetiva votação, na qual se delineiam as disputas simbólicas e políticas em torno das definições de problemas e soluções possíveis.

De maneira mais específica, a análise da agenda governamental concentra-se na atenção que diferentes atores conferem a certos temas e conteúdos de políticas públicas. Essa abordagem conecta-se ao debate contemporâneo sobre a dinâmica da atenção nos estudos de agenda, que investiga como os atores priorizam determinadas questões com base em informações oriundas de múltiplas

fontes e como essas prioridades moldam sua percepção do que constitui um problema – ou seja, uma questão que exige resposta institucional (Kingdon, 2003; Baumgartner; Jones, 2005).

A compreensão dos processos de mudança em políticas públicas também se apoia nas chamadas abordagens sintéticas, conceito desenvolvido por John (2013), que identifica três modelos analíticos baseados na centralidade das ideias: o modelo dos múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), formulado por John Kingdon (2003); a teoria do equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), proposta por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993); e o modelo das coalizões de defesa o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993). Cada uma dessas abordagens constrói conceitos próprios e mecanismos causais para explicar como ocorrem as mudanças, concebendo a ideia – ou imagem política – como elemento central no processo de transformação.

Ainda que esta pesquisa não se proponha a aplicar integralmente esses modelos, ela se apropria de conceitos-chave, como a noção de “imagem política”, que se refere à construção discursiva sobre determinado tema, e a ideia de “rompimento de monopólio”, que aponta para a entrada de novas ideias no debate público e institucional, permitindo que outras questões ingressem na agenda governamental. Não obstante, na aplicação e análise do modelo dos Múltiplos Fluxos no campo das políticas de saúde, Gottems et al. (2013, p.518) destacam os limites de sua utilização de forma isolada, sugerindo a articulação com outros "constructos teóricos que possibilitam abordar o peso das instituições, do tempo e da historicidade das mudanças políticas”.

Baumgartner e Jones (1993) e Kingdon (2003) são reconhecidos como autores de primeira geração no estudo da formação de agendas, com foco nas mudanças incrementais e nos choques exógenos que geram rupturas. A Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, em especial, examina como a atenção governamental alterna entre longos períodos de estabilidade e breves momentos de mudança disruptiva – as chamadas “pontuações” – provocadas por alterações externas significativas ou por reconfigurações internas nos padrões de atenção e mobilização política.

A perspectiva institucional, presente em estudos mais recentes classificados como de segunda geração, como os de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), critica a abordagem anterior por seu foco predominante nas

permanências institucionais em detrimento das mudanças e transformações. Esses autores propõem que as mudanças institucionais ocorrem de forma gradual, por meio de atualizações, adaptações ou inovações incrementais que permitem distinguir continuidade e descontinuidade. Nessa vertente, o esforço analítico concentra-se em compreender como os agentes podem promover mudanças em políticas públicas por meio de estratégias que atuam dentro das limitações impostas pelas regras institucionais. Assim, as políticas públicas são vistas como instituições, pois normas e regras definem o que e como o Estado deve agir. Essa perspectiva, portanto, direciona o olhar para o conjunto de regras que moldam interações específicas e condicionam os resultados políticos. Para explicar as mudanças graduais, Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) elaboraram uma tipologia que inclui os seguintes tipos: deslocamento (*displacement*), estratificação (*layering*), deriva (*drift*) e conversão (*conversion*).

O deslocamento (*displacement*) se refere às mudanças no balanço de poder, na medida em que arranjos tradicionais perdem força ou são colocados de lado em favor de novas instituições e lógicas comportamentais. A mudança por camadas (*layering*) se refere à adição de novos elementos institucionais às instituições existentes, assim como emendas e revisões. A mudança por deriva (*drift*) pode parecer, em um primeiro momento, que se refere a uma estabilidade institucional automática, que estaria mais próxima do incrementalismo. A mudança por conversão (*conversion*) se refere a novos direcionamentos para funções, propósitos ou ideias.

As perspectivas ideacional e institucional representam paradigmas distintos que oferecem diferentes abordagens para a análise das mudanças institucionais. Nesta pesquisa, adota-se uma apropriação seletiva de conceitos da perspectiva ideacional, reconhecendo seu valor para compreender os valores e crenças mobilizados em torno das políticas públicas. Contudo, privilegia-se a classificação de mudanças institucionais proposta por Streeck e Thelen (2005), por apresentar maior alinhamento com o objeto de estudo – as políticas de segurança pública –, as quais se caracterizam por poucos momentos de ruptura significativa e por alterações graduais advindas do incrementalismo, identificáveis no período analisado (1995-2022). Ademais, entende-se que essas perspectivas não se configuram como antagônicas, podendo sua integração contribuir para uma compreensão mais abrangente dos processos de constituição e transformação das políticas públicas.

No que se refere ao recorte temporal, a análise teórica deste trabalho abrangeu desde o século XIX até o século XXI, compreendendo as constituições aprovadas no período. A parte empírica, por sua vez, contemplou o período de 1995 a 2022, situando-se no contexto histórico-político brasileiro que se delineou na nova república, no período após o estabelecimento da Constituição Federal, de 1988 (CF/88).

Desde a promulgação da Constituição, de 1824, quando se iniciou a conformação do Estado Nacional, até 1891, o processo de consolidação do Estado Moderno no Brasil permaneceu incipiente, marcado por fragilidades na divisão dos poderes, na representatividade e nos mecanismos eleitorais. O período republicano, de 1891 a 1930, enfrentou o desafio da não consolidação de uma sociedade de classes estável e de um sistema de direitos firmemente estabelecido.

A partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas, que permaneceu no poder por quinze anos, inaugurou-se uma nova etapa histórica, caracterizada por transformações significativas. Posteriormente, o golpe militar de 1964 instaurou uma ditadura que redefiniu a estrutura das políticas de segurança no país. A modernização da organização social brasileira, pautada pela disputa em torno do modelo de direitos, sofreu uma mutação fundamental com a entrada de novos atores políticos ao final dos anos 1970, culminando com a transição democrática a partir de 1984.

O período entre 1984 e 1989 configura-se como a fase de construção da modernidade refletida no estabelecimento do regime democrático no Brasil. Essa etapa foi marcada pela transição política que consolidou a redemocratização e por intensos debates no Congresso Nacional sobre os rumos institucionais do país.

A promulgação da CF/88 inaugurou uma dinâmica institucional e social inédita, ao firmar o país como uma democracia constitucional, introduzindo a estratégia da democracia participativa ao lado da representação eleitoral e colocando o enfrentamento da desigualdade (em suas variadas formas) como tarefa de Estado. Tal marco ressignificou a construção das políticas públicas, incluindo o campo da segurança pública, deslocando o paradigma da segurança nacional para um enfoque que reconhece a complexidade das relações internas da sociedade brasileira. A segurança passou a ser compreendida não apenas nas fronteiras, mas também no âmbito das relações sociais internas, permeadas por desigualdades e conflitos, os quais o Estado deve regular para garantir a estabilidade social.

As primeiras eleições após a redemocratização, em 1989, foram caracterizadas por uma acirrada polarização política. As normas infraconstitucionais oriundas da CF/88 passaram a se concretizar no período subsequente, especialmente após as eleições de 1994, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à Presidência da República, momento em que se consolidou a estabilidade econômica possibilitada pelo Plano Real e se institucionalizaram as regras do jogo democrático.

A partir de 1994, o processo de redemocratização alcançou um grau de maturidade, momento em que as instituições e as dinâmicas políticas foram redesenhadas, dando lugar à rotina democrática e a um novo padrão de conflito político. Esse novo padrão, embora represente avanços institucionais significativos, não implica o abandono das heranças autoritárias ainda latentes no sistema político, conforme discutido nesta pesquisa, mas sim a emergência de um estágio distinto na fluidez dessas relações.

O intervalo posterior a 1994 é caracterizado como um período de “calma democrática”, marcado por reformas estatais (vide propostas do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado [MARE] quanto à Reforma do Estado), novas modalidades de formulação de políticas públicas – inclusive participativas – e pela consolidação de um novo padrão de articulação dos controles político-sociais. Simultaneamente, esse período revela a constituição de um novo pêndulo político-ideológico, que se desdobra em três fases principais: o padrão liberal, muitas vezes indigitado como neoliberal, associado ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1994–2003); o padrão neodesenvolvimentista dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), liderados por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003–2016); e, por fim, o período recente de regressão democrática, marcado pelos governos de Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2018–2022).

Neste período, iniciou-se um ciclo de relativa estabilidade política que se estendeu até 2016, quando o impeachment de Dilma Rousseff marcou a volta do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) à Presidência, com Michel Temer. Em seguida, o cenário político evoluiu para a ascensão de Jair Bolsonaro, que fortaleceu a extrema direita no país. A estabilidade mencionada diz respeito à alternância de poder entre PT e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que se manteve desde a redemocratização e foi rompida com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Após o breve interregno do governo Temer, esse ciclo foi

definitivamente quebrado com a vitória de um candidato oriundo das Forças Armadas, com trajetória parlamentar discreta, apoiado por uma coalizão de partidos conservadores de menor expressão, como o Partido Social Liberal (PSL) e o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) (Amaral, 2020). A 55ª Legislatura do Congresso Federal (2015–2019) foi considerada uma das mais conservadoras desde a redemocratização (DIAP, 2014), com o fortalecimento das bancadas evangélica e da “bala”, as quais ampliaram sua influência no debate público sobre segurança pública.

Dessa forma, a escolha por dedicar atenção ao período entre 1995 e 2022 justifica-se pela diversidade dos perfis governamentais que marcaram essas décadas e pelas distintas orientações na formulação de políticas públicas, especialmente no campo da segurança pública. Trata-se de um intervalo temporal que abrange diferentes projetos político-ideológicos, refletidos nas decisões institucionais e na produção legislativa voltada ao setor. Nesse contexto, a segurança pública se tornou um dos principais vetores de disputa ideológica, expressando tanto agendas pautadas pelo fortalecimento de direitos e mecanismos democráticos (de orientação garantista), quanto propostas de viés punitivista, centradas no endurecimento penal e na ampliação do aparato repressivo do Estado. A análise desse recorte permite compreender não apenas a alternância de poder entre diferentes partidos e coalizões, mas também as continuidades e inflexões na maneira como o Estado brasileiro define e operacionaliza suas respostas diante da criminalidade e da violência.

Ressalta-se que a análise foi delimitada até o ano de 2022, tendo em vista que, a partir desse período, a agenda da segurança pública passou a apresentar inflexões significativas, cujo aprofundamento exigiria um novo recorte temporal e metodológico. Conforme aponta o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024), houve uma intensificação do debate público e institucional em torno do tema, acompanhado por mudanças expressivas nas dinâmicas de atuação estatal. A centralidade da segurança pública se reafirma não apenas nos dados mais recentes, mas também na movimentação legislativa, como evidencia a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Segurança Pública atualmente em curso (Macedo, 2025). Esses elementos indicam a necessidade de investigações futuras que possam capturar os desdobramentos mais recentes e suas implicações políticas e institucionais.

Em síntese, a presente tese busca contribuir para o campo da Ciência Política por meio da análise das transformações nas políticas públicas de segurança no Brasil, entre 1995 e 2022. Parte-se da consideração da tensão estrutural entre os eixos da punição e da proteção para investigar como, diante de deslocamentos ideológicos significativos ao longo desse período, essas políticas se modificaram, em que direção caminharam e com quais implicações normativas e institucionais. O estudo propõe examinar as orientações assumidas pelas políticas de segurança – se marcadas por avanços garantistas ou por reforços reativos – e os sentidos políticos e ideológicos que tais mudanças expressam.

Cumpre salientar que a segurança pública constitui um elemento fundamental em um Estado Democrático de Direito, cujas bases repousam em princípios jusnaturalistas, contratualistas e na centralidade da lei (*sub lege*). Conforme ressaltam Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 135), é a partir da questão pública da segurança – e dos instrumentos estatais destinados à sua regulação, enfrentamento ou pacificação – que “se pode estruturar um diagnóstico a respeito de alguns aspectos políticos, institucionais e sociais centrais”. Nesse sentido, a segurança pública configura-se como um campo estratégico para a compreensão dos limites, contradições e possibilidades da democracia brasileira, diretamente ligada à agenda dos direitos humanos fundamentais.

Apesar da ampliação significativa das pesquisas dedicadas à violência, criminalidade e atuação das forças policiais nas últimas décadas, permanece um déficit na análise das políticas públicas que moldam essas respostas. Sapori (2007, p. 110) destaca esse descompasso, observando que:

> identifica-se uma crescente produção acadêmica sobre a evolução da dinâmica da violência e da criminalidade no país, bem como sobre o histórico da atuação das forças policiais. No entanto, observa-se uma produção comparativamente reduzida sobre a dinâmica histórica das políticas de segurança no país. (SAPORI, 2007, p. 110)

Essa lacuna evidencia a necessidade de investigações que se concentrem na estruturação institucional e na transformação normativa das políticas de segurança pública, considerando suas dimensões legais, ideológicas e operacionais.

Lima, Misse e Miranda (2000, p. 55) indicam que, na virada do século, o tema começou a ser ampliado da ótica jurídica para as Ciências Sociais, “pois é provavelmente a única esfera de atuação do Estado acerca da qual há algum

consenso quanto à legitimidade do monopólio, já que é uma atividade revestida de dinâmicas próprias e orientada na perspectiva da garantia da ordem".

Desde então, as áreas de Sociologia e Antropologia têm dedicado importantes contribuições à compreensão da dimensão social, sociogeográfica e cultural da segurança pública, investigando as práticas, os grupos sociais afetados e a lógica punitivista (e suas instituições) de combate à violência em níveis macro e micro.

Pesquisa realizada por Lima, Misse e Miranda (2000) indica que, entre 1995 e 2000, a maior parte dos pesquisadores voltados para "segurança pública e criminalidade" estava concentrada nas Humanidades, com destaque para a Sociologia, que apresentava 35 linhas de pesquisa, seguida pela Antropologia com 16 e, por último, a Ciência Política com 14 linhas.

Esta pesquisa visa compreender o objeto sob a ótica da Ciência Política, especialmente porque, para além das dimensões sociais e culturais mencionadas, as estratégias de segurança pública – suas normas, regulações legais e recursos institucionais – têm origem nos espaços estatais, atravessando os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), constituindo-se como decisões políticas e estratégias de política pública.

Sobre as políticas públicas na área, Lima, Misse e Miranda (2000) dialogam com a literatura e oferecem o seguinte diagnóstico:

> O debate acerca das políticas públicas de segurança ainda não se distanciou muito das veementes discussões sobre como 'exterminar' a violência, continuando sob a forte pressão das percepções sociais de insegurança e medo, bem como das taxas, muitas vezes crescentes, de criminalidade urbana. Trata-se, então, de considerar a temática das políticas públicas como um objeto de estudo através do qual se pode enfrentar a questão da segurança, entendida como um fenômeno complexo, que envolve grupos sociais distintos, visando o controle negociado das várias violências, às quais os diferentes grupos são submetidos, inclusive as praticadas pelo próprio Estado. (Lima, Misse; Miranda, 2000, p. 55).

Paixão (1987) argumenta que as políticas públicas de segurança se dividem entre repressivas ou preventivas. Nesse sentido, Lima, Misse e Miranda (2000) observam que

> [...] como nem sempre estão vinculadas a políticas sociais, acaba-se por confundir, no nível do discurso, as políticas orientadas pelos direitos humanos com políticas de direitos sociais. Esta confusão explicaria a dificuldade de criação de uma cultura de direitos humanos no Brasil. (Lima; Misse; Miranda, 2000, p. 55).

Nesse contexto, a segurança pública desponta como um campo em expansão nas Ciências Sociais e, em especial, na Ciência Política. Como apontam Lima, Ratton e Azevedo (2021, p. 14): “novas fronteiras estão bem delimitadas, como aquelas dedicadas pioneiramente ao estudo das prisões, e outras estão ainda em formação, como é o caso dos estudos sobre políticas de segurança pública e políticas sobre drogas”. Trata-se, portanto, de um terreno analítico promissor para averiguar se as políticas públicas brasileiras seguem na direção da consolidação de estratégias garantistas – fundamentadas na ampliação de direitos, racionalidade institucional e prevenção – ou se permanecem inseridas em um paradigma reativo, marcado pelo punitivismo, encarceramento e repressão estatal.

Do ponto de vista metodológico, esta tese apoia-se nos avanços recentes do neo-institucionalismo, em particular na vertente voltada à análise das mudanças institucionais, adotando uma abordagem mista que combina técnicas qualitativas e quantitativas (Streeck; Thelen; 2005). A pesquisa foi organizada em duas etapas complementares e que dialogam entre si. A primeira, de natureza teórica e qualitativa, baseou-se na mobilização de fontes bibliográficas, documentais e históricas. Essa etapa constituiu um esforço de sistematização teórico-analítica das áreas consideradas fundamentais para o exame da parte empírica. Parte-se do pressuposto de que uma análise empírica consistente requer ancoragem em um arcabouço teórico e histórico capaz de contextualizar e conferir densidade interpretativa aos dados. Nesse sentido, o leitor é convidado a compreender a escolha por um percurso inicial mais voltado à discussão teórica que compreendeu diferentes campos analíticos, fundamentais para a análise empírica.

Essa fase teve como objetivo a construção de um referencial teórico e histórico sobre o conceito de segurança pública e sua centralidade na constituição do pacto político moderno, ancorado no monopólio estatal da força e da justiça. De forma breve foram analisadas as Constituições Brasileiras, de 1824 a 1988, bem como os principais marcos infraconstitucionais que, ao longo do tempo, moldaram os paradigmas de segurança pública no país.

Nesse escopo, a segurança pública também foi abordada a partir da teoria social, com a incorporação de contribuições fundamentais para a compreensão das orientações ideológicas que informam as políticas de controle e punição. Optou-se por adotar como base teórica os trabalhos de David Garland, especialmente sua

obra *A Cultura do Controle* (2001), por sua capacidade de articular transformações sociais, políticas e institucionais no campo penal. A escolha por Garland justifica-se pelo potencial analítico de sua abordagem, que permite compreender a segurança pública como uma expressão de tensões mais amplas entre proteção e punição, bem como de disputas sobre os sentidos da ordem social em contextos democráticos.

Não obstante, a pesquisa também adentra ao debate das políticas públicas, abordando de forma aprofundada os paradigmas teóricos da Ciência Política que fundamentam a análise dessas políticas. Nesse sentido, delimita-se claramente os conceitos centrais relacionados à formação da agenda governamental, bem como os processos de mudança institucional. Esses elementos estão condensados na primeira parte do trabalho, mas se articulam e se aprofundam ao longo das análises empíricas subsequentes. Não obstante, à medida que o exame do problema avança, novos elementos de natureza metodológica e teórica podem ser retomados e reanalisados, de forma a aprofundar ou ajustar a compreensão desenvolvida ao longo da pesquisa.

Na segunda etapa, de natureza empírica, foram selecionadas leis ordinárias, aprovadas entre 1995 e 2022, extraídas da base da Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LexML Brasil), utilizando o indexador “Segurança Pública”. A partir dessa seleção, constituiu-se um corpus com as 60 leis aprovadas que passaram por um processo detalhado de análise verticalizada. No decorrer do desenvolvimento da seção empírica, recorre-se continuamente à fundamentação teórica para interpretar os achados da pesquisa, bem como para esclarecer eventuais limitações ou lacunas nas respostas observadas.

Inicialmente, realizou-se uma análise descritiva que contemplou diversos aspectos: (i) identificação do poder autor da proposta – Executivo ou Legislativo –, nomeação nominal e vínculo partidário do autor, origem da proposta – MPV ou Projeto de Lei –, bem como sua relação com a unidade da Federação; (ii) perfil da proposta, que envolveu a classificação dos temas mobilizados na agenda de segurança pública, tais como políticas substantivas, enfrentamento da criminalidade, direitos dos povos indígenas, burocracia, instituições, forças policiais, sistema prisional, questões corporativas e logísticas; além do enfoque adotado a) universal ou focal , b) impacto esperado: distributivo, redistributivo, constitutivo ou regulador, c) fluxo legislativo: incluindo o regime de tramitação [urgência ou ordinário], o tempo

decorrido para aprovação e a caracterização temporal da proposta (emergencial ou contínua).

Na sequência, procedeu-se à análise do enquadramento tipológico das leis, considerando os tipos de mudanças institucionais propostas e os agentes de mudança envolvidos. Essa etapa permitiu identificar padrões e dinâmicas presentes nas transformações legislativas relativas à segurança pública.

Por fim, em consonância com o objetivo empírico da pesquisa, foram selecionadas nove leis consideradas representativas do debate ideológico predominante no período. Essas leis, classificadas como políticas substantivas, foram analisadas profundamente para compreender as respostas institucionais assumidas, permitindo uma reflexão crítica sobre os sentidos políticos e ideológicos das mudanças ocorridas nas políticas públicas de segurança. A partir dessa abordagem metodológica, torna-se possível compreender a dinâmica da agenda governamental na área de segurança pública, observando não apenas o conteúdo das leis aprovadas, mas também os padrões institucionais e ideológicos que estruturam essas escolhas. Por meio dessa articulação entre teoria e empiria, o trabalho busca contribuir de maneira original para o campo da Ciência Política, evidenciando a segurança pública como uma arena privilegiada de disputa e construção de sentidos políticos na sociedade brasileira contemporânea.

Diante desse cenário, a presente pesquisa buscou responder à seguinte pergunta central: em que medida e em qual direção as políticas de segurança pública foram modificadas no Brasil entre 1995 e 2022, à luz da tensão entre os paradigmas da punição e da proteção? Para tanto, tomou-se como objetivo geral analisar os processos de mudança institucional nesse campo, considerando a orientação ideológica das proposições legislativas. Entre os objetivos específicos, tiveram destaque a análise teórico-histórica da temática assim como o mapeamento e a classificação das leis de segurança pública aprovadas no período, a identificação dos agentes propositores e seus vínculos partidários, o enquadramento tipológico das mudanças institucionais e dos tipos de resposta formulados, bem como a avaliação dos padrões ideológicos presentes nas proposições.

Questiona-se se há um alinhamento significativo entre o perfil ideológico do governo – seja ele de direita ou de esquerda – e o direcionamento das políticas públicas de segurança adotadas durante seu mandato e de que forma esse processo foi mobilizado. Essa relação problematiza em que medida as orientações

políticas predominantes influenciam diretamente as prioridades, estratégias e formatos das políticas implementadas, refletindo valores e concepções distintas sobre a segurança pública.

Governos de esquerda, por exemplo, tendem a enfatizar políticas com enfoque garantista, pautadas na ampliação de direitos, na prevenção da violência, na promoção da justiça social e no fortalecimento dos mecanismos institucionais de controle e participação democrática. Já governos de direita frequentemente priorizam abordagens reativas, com ênfase na repressão, no endurecimento penal, no aumento do aparato policial e no encarceramento, refletindo uma visão mais punitivista e securitária.

Assim, a hipótese explora como essas diferenças ideológicas se traduzem em transformações institucionais concretas, manifestas nas leis aprovadas e nas práticas normativas que conformam o campo da segurança pública. Investiga-se, portanto, em que medida as mudanças nas políticas acompanham os ciclos políticos, e como o perfil ideológico do Executivo e do Legislativo influencia o conteúdo e a orientação das políticas de segurança, indicando a existência de padrões ou rupturas no processo de formulação e implementação dessas políticas ao longo do período analisado (1995-2022). Essa análise contribui para compreender a dinâmica político-institucional da segurança pública no Brasil, revelando as tensões e disputas que permeiam a construção das respostas estatais à violência e à criminalidade.

A tese está organizada em seis capítulos, começando por essa Introdução e finalizando com o último, a Conclusão. O Capítulo 2 é dedicado à construção do referencial teórico e histórico que sustenta a investigação. Nele, são apresentados os principais conceitos e definições relativos à segurança pública, discutindo-se sua centralidade como função estatal e sua condição de política pública estruturante no interior do Estado Democrático de Direito. A abordagem adota uma perspectiva multidimensional, reconhecendo a segurança pública como um campo complexo, atravessado por disputas normativas, institucionais e ideológicas.

O capítulo se inicia com a discussão conceitual da segurança pública e de suas funções no pacto político moderno, articulando a literatura das Ciências Sociais com aportes da Filosofia Política e do Direito. A segurança é analisada não apenas como aparato de contenção da violência, mas como categoria política vinculada à cidadania, aos direitos fundamentais e à forma de organização do poder estatal. A

partir disso, são abordados os principais marcos da conformação das políticas de segurança pública no Brasil, enfatizando a passagem de um modelo autoritário para um modelo democrático, ainda permeado por tensões entre controle social e garantia de direitos.

Na sequência, realiza-se um resgate histórico da maneira como a segurança pública foi institucionalizada nas constituições brasileiras, do período imperial à redemocratização. A análise abrange as Cartas de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, com especial atenção ao modo como o tema foi tratado juridicamente e aos arranjos institucionais que foram sendo desenhados ao longo do tempo. Tal recorte permite identificar continuidades – como o papel central das forças policiais – e rupturas significativas, sobretudo no que diz respeito à relação entre segurança e direitos fundamentais.

Com base nesse levantamento, o capítulo se estende à análise da legislação infraconstitucional produzida no período democrático (1988-2022), discutindo as orientações normativas e programáticas que passaram a estruturar o campo da segurança pública no Brasil recente. Trata-se de compreender de que forma as normas ordinárias e os programas governamentais refletem disputas políticas, reposicionamentos institucionais e influências ideológicas.

Outro eixo relevante deste capítulo diz respeito à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na produção das políticas de segurança pública. Com base no debate sobre presidencialismo de coalizão, examina-se o papel desses atores no processo legislativo, suas dinâmicas de cooperação e conflito e os modos pelos quais ambos influenciam a formulação e aprovação de leis.

Por fim, o capítulo apresenta a inserção da segurança pública no campo da teoria social, abordando diferentes tradições analíticas que tratam do tema. Nesse percurso, destaca-se a opção teórica pela obra de David Garland como eixo interpretativo. Seu trabalho fornece instrumentos analíticos robustos para compreender os rearranjos contemporâneos das políticas de controle e punição, a partir da articulação entre Estado, sociedade e cultura penal. A escolha de Garland se justifica pela sua capacidade de interpretar a segurança pública como fenômeno multifacetado, situado na confluência entre estruturas estatais, transformações culturais, práticas institucionais e expectativas sociais.

O Capítulo 3 está centrado na articulação entre o campo das políticas públicas e os fundamentos da Ciência Política, com o objetivo de construir o

arcabouço analítico necessário para a compreensão das transformações institucionais na área da segurança pública. Neste capítulo, são discutidos os principais paradigmas que orientam a produção de conhecimento em Ciência Política – com destaque para o neoinstitucionalismo, em suas diferentes vertentes –, além da delimitação conceitual de categorias fundamentais como poder de agenda, mudança institucional e mecanismos de produção legislativa.

Inicialmente, o capítulo aborda a trajetória dos estudos em políticas públicas, destacando o amadurecimento do campo e sua consolidação como subárea autônoma dentro da Ciência Política. São revisitados os modelos clássicos – como o modelo sequencial (ciclo das políticas públicas), os enfoques racionalistas e incrementalistas.

A seguir, dedica-se atenção à noção de poder de agenda, entendida como a capacidade de determinados atores ou instituições influenciarem quais temas entram ou permanecem na pauta decisória. São mobilizadas as contribuições de autores como Kingdon (2003), que destaca os fluxos de problemas, soluções e política como condicionantes da abertura de "janelas de oportunidade", bem como de Bachrach e Baratz (2011), ao discutirem o poder de não decisão. O capítulo também explora o conceito de agenda governamental e a disputa de sentidos em torno das escolhas que moldam a ação pública, o que se mostra particularmente relevante em temas sensíveis como segurança pública.

Outro eixo central do capítulo é a discussão sobre mudança institucional, a partir do diálogo com a literatura neo-institucionalista. São mobilizadas as contribuições de autores como Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (2005), que problematizam a ideia de ruptura abrupta, propondo modelos de mudança incremental, gradual e ambígua. A tipologia de mecanismos como deslocamento (*displacement*), conversão (*conversion*), deriva (*drift*) e estratificação (*layering*) oferece uma base teórica robusta para compreender as transformações normativas na legislação de segurança pública ao longo do tempo, captando tanto os momentos de inflexão quanto os de continuidade disfarçada.

No quarto capítulo são discutidos os materiais e métodos mobilizados. A abordagem adotada combina métodos qualitativos e quantitativos, com base na análise de 60 leis ordinárias aprovadas entre 1995 e 2022. A análise contempla tanto os aspectos descritivos da produção legislativa (atores proponentes, tramitação, partidos, temas, tempo de aprovação) quanto o enquadramento

tipológico das leis segundo a lógica das respostas legislativas – garantistas ou reativas – e das formas de mudança institucional. Assim, o capítulo não apenas sustenta o desenho da pesquisa, como também delimita os parâmetros analíticos que orientam a interpretação empírica no capítulo seguinte. Ele cumpre o papel de estruturar o elo entre teoria e prática, fundamentando as escolhas metodológicas e justificando as categorias analíticas mobilizadas ao longo da análise das políticas públicas de segurança.

Nesse escopo, o capítulo define o recorte temporal adotado, justificando sua pertinência com base nos diferentes ciclos políticos e nas inflexões ideológicas que marcam o período. Além disso, o capítulo discute os instrumentos legislativos utilizados nas proposições analisadas, com foco nas leis ordinárias, por serem o principal mecanismo de regulamentação e implementação das políticas públicas no Brasil.

A escolha metodológica dos indexadores de busca utilizados para a seleção das leis também é detalhada. As proposições legislativas foram extraídas da base da LexML Brasil, utilizando-se o termos “Segurança Pública" como indexador principal. Essa escolha visa garantir a maior abrangência possível na identificação de leis diretamente vinculadas ao tema, ao mesmo tempo em que estabelece um critério técnico replicável e sistemático.

Por fim, o capítulo descreve em detalhe o movimento metodológico realizado, que combina diferentes técnicas de análise qualitativa e quantitativa, articuladas de forma complementar para possibilitar uma abordagem abrangente e rigorosa do objeto de estudo. Essa estratégia metodológica mista foi fundamental para lidar com a complexidade inerente ao campo da segurança pública e às transformações institucionais que o atravessam.

No plano quantitativo-descritivo, foram analisadas 60 leis ordinárias aprovadas entre 1995 e 2022, com base em variáveis como o ator propositor (Executivo ou Legislativo), o tipo de instrumento legislativo utilizado (projeto de lei, MPV, etc.), o vínculo partidário do autor, a origem federativa da proposição, o regime de tramitação, o tempo de aprovação, o enfoque (universal ou focalizado) e o tipo de impacto (distributivo, redistributivo, regulador ou constitutivo). Essa etapa visou mapear o perfil e a dinâmica da produção legislativa na área de segurança pública.

No plano qualitativo, foram aplicadas técnicas de análise de conteúdo para examinar o corpus empírico de forma mais aprofundada, delimitado a nove políticas

substantivas. A partir de categorias previamente definidas – como temas mobilizados (políticas substantivas, enfrentamento da criminalidade, sistema prisional, forças policiais, questões corporativas etc.) e tipo de resposta (garantista ou reativa) –, foi possível interpretar os sentidos ideológicos e normativos das proposições legislativas. Além disso, foram empregadas as categorias analíticas da literatura neo-institucionalista para classificar os mecanismos de mudança institucional presentes nas proposições. Com base nas tipologias desenvolvidas por Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010). Essa análise permitiu compreender não apenas o conteúdo das políticas, mas também a forma como as mudanças foram institucionalmente processadas ao longo do tempo.

O quinto capítulo compreende os resultados e discussões, articulados com a parte teórica. Inicialmente, realiza-se uma abordagem descritiva e classificatória das proposições legislativas, considerando variáveis como autor, origem, enfoque, impacto e fluxo legislativo, visando compreender os perfis mobilizados. Em seguida, por meio do enquadramento tipológico, foram aplicadas as categorias de mudança institucional propostas pela literatura neo-institucionalista, identificando os tipos de mudança presentes no corpus empírico. Por fim, as leis foram submetidas a uma análise tipológica, com base em duas categorias principais de resposta institucional: garantista e reativa. Por fim, a conclusão.

2 O QUE É SEGURANÇA PÚBLICA?

Para analisar as mudanças institucionais nas políticas de segurança pública ao longo do tempo, é essencial esclarecer alguns pontos: (i) a definição de segurança pública; (ii) seus principais desenhos institucionais; e (iii) a interpretação da teoria social sobre o tema.

Argumentamos que, além de uma dimensão prática, presente na CF/88, em que são elencadas as instituições que garantem a ordem, a segurança pública tem base teórica, constituindo a base do Estado Democrático de Direito.

É nesse sentido que, inicialmente, procuramos entender a questão da segurança como um monopólio estatal, de um lado, e a prerrogativa do direito à vida como elemento central do pacto político de criação do Estado, (jusnaturalismo e contratualismo), nucleadas no processo de fundação do Estado Moderno. Para o pensamento político moderno, nas reflexões de autores como Hobbes, Locke, Rousseau e outros, surge a concepção de que o Estado é um instrumento para controle, minoração ou extirpação do conflito social, que não pode ignorar os chamados “direitos naturais”, cuja vida individual é seu epicentro. Surge uma espécie de obrigação, foco nuclear, na vida pública que exige como contrapartida da legitimidade estatal que se promova a segurança privada de seus cidadãos. É longa, complexa e tensa a evolução e adaptações históricas dessa relação – monopólio estatal da justiça e da violência *versus* direitos individuais e diminuição de conflitos sociais (na esfera privada ou na ordem coletiva) – com respostas diferentes dados os momentos históricos, o perfil das sociedades nacionais, a mudança de concepções político-ideológicas e os valores e interesses em disputa em cada arranjo nacional.

No item seguinte problematizamos o que configura uma política de segurança pública, expondo suas diferentes caracterizações na trajetória política brasileira, desde a Constituição de 1824 até a de 1988. Nessa análise, o contexto constitucional 1824-1946 é abordado brevemente, sendo a atenção dirigida para o período posterior a 1964 – momento que abre o ciclo político recente: ditadura civil-militar, redemocratização, estabilidade e regressão democrática. Entendemos que, com a ditadura civil-militar, houve uma modificação sobre a ideia de segurança pública e sua resolução, modelo que foi contestado e substituído durante a redemocratização. Em especial, com a CF/88, e, em situação de rotinização,

modificado parcialmente sob o influxo das mudanças governamentais, o impacto dos Planos Nacionais de Direitos Humanos e a ação das bancadas legislativas. Assim, expomos um panorama de como a política de segurança pública é constituída, mapeando seu sistema, instituições, agenda e atores.

No terceiro item, sustentamos que compreender as bases estruturais das políticas de segurança pública e a organização do Estado democrático de direito exige uma análise aprofundada da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Essa interação institucional é fundamental, pois define os rumos da governança e da formulação de políticas voltadas à segurança pública. O exame dessas instituições e de seus principais atores se justifica pelo papel central que desempenham na construção do arcabouço legal e na definição das diretrizes políticas.

Por fim, no último item, recorremos à literatura da teoria social sobre segurança pública para examinar como diferentes autores abordam essa questão. Esse levantamento bibliográfico permite uma análise comparativa das diversas perspectivas teóricas e metodológicas, fornecendo um panorama crítico sobre os principais debates acadêmicos no campo. A partir dessa base, justificamos a escolha das categorias propostas por David Garland (2001) como referência para a construção da nossa argumentação e para a formulação da resposta à questão de pesquisa, evidenciando sua relevância na compreensão dos fenômenos e políticas de segurança pública.

2.1 SEGURANÇA: MONOPÓLIO ESTATAL E O DIREITO À VIDA COMO BASE DO PACTO POLÍTICO MODERNO

A literatura aponta dificuldades para a definição do conceito de segurança pública, considerando a temática com vertente mais prática, destacando o papel que as instituições ganharam na CF/88. Esse trabalho não pretende descaracterizar essa concepção institucional e prática presente na legislação brasileira, mas objetiva adentrar o conceito de Segurança Pública, considerando sua gênese atrelada ao nascimento do Estado Moderno. É nesse sentido que mobilizamos alguns argumentos na filosofia política que discutem a criação do Estado Moderno, seu monopólio do uso legítimo da violência e o próprio objetivo dessa criação, qual seja a superação do conflito e o direito à vida como princípios jusnaturalistas e base contratualista. De acordo com Herb (2013):

> No mundo dos conceitos, o poder tem, desde o início, um concorrente: a violência. Violência (Gewalt) é derivada do verbo walten (reinar) e significa algo como ter força, dispor sobre alguma coisa ou reger. Desde então, poder e violência encontram-se em uma luta acerca da supremacia conceitual – com alguma vantagem do lado do poder. Todavia, muitas vezes eles são usados indistintamente e ocupam o mesmo campo semântico. (Herb, 2013, p. 268)

Neste sentido, em uma visão conservadora da vida social, a negação da violência pode ser vista como o ideal de ordem (Luçan, 1998) ou, em uma visão progressista, a violência pode ser analisada como forma de expressar o descontentamento frente à realidade, não tendo, necessariamente, uma visão negativa (Pereira, 2000).

Dois autores chamam a atenção ao colocar o conflito como parte fundante do problema político e sua superação como uma das diretrizes da ação do poder estatal: a filosofia do florentino Nicolau Maquiavel (1469-1527) e do inglês Thomas Hobbes (1588-1679).

A ideia do conflito, entre homens ou entre estados (na altura e na linguagem desse texto – principados), como elemento central da instabilidade e estabilidade política, a ser controlada (e por vezes utilizada) pelo soberano aparece na famosa obra O Príncipe, escrita em 1513.

Kritsch (2001) argumenta que, além da finalidade prática, O Príncipe “é uma obra que pretende ser um pequeno tratado sobre as condições de aquisição e manutenção do poder num principado” (Kritsch, 2001, p. 182). A autora também aponta que, apesar das lições se dirigirem para os principados, elas podem ser estendidas para outras formas de poder e de Estados.

Retomando a leitura que Althusser faz de Maquiavel, Martuscelli (2008) esclarece que:

> Maquiavel não pode ser classificado, de acordo com Althusser, como pertencente à tradição do direito natural, visto que sua obra não trata de um Estado já formado, mas de uma tarefa a ser cumprida: a unidade da nação italiana. Nesse sentido, ao buscar o conhecimento da prática política, Maquiavel traz-nos uma contribuição inovadora para o estudo da política, não podendo ser igualada à tradição teórica anterior aos seus escritos – a qual tratava das leis de governo; uma tradição moralizante, religiosa e idealista do pensamento político –, nem à tradição teórica posterior aos seus escritos – a qual iria tratar dos problemas de direito de um Estado nacional já constituído, ou melhor, a tradição da nova filosofia do direito natural. (Martuscelli, 2008, p. 35).

Coelho e Menezes (2013) esclarecem que o problema da guerra é uma preocupação constante de Maquiavel na medida em que o autor atravessa da monarquia para a república e da república para a monarquia, “sendo a guerra uma situação limite em qualquer uma das formas de governo” (Coelho; Menezes, 2013, p. 130). As autoras pontuam que as guerras constituem fenômenos sociais complexos que perpassaram os séculos XX e XXI com revoluções, violências e conflitos e que Maquiavel a enxerga não como uma fatalidade histórica, mas como um fenômeno político, uma forma de conquista do Estado, não sendo possível afirmar que Maquiavel aprecia a violência em si. É necessário olhar a narrativa de Maquiavel de acordo com as circunstâncias da época, cujo fim era a construção do Estado, entendendo que a violência pode ser o instrumento para atingir esse objetivo, mas não a glória. Na obra Cadernos do Cárcere, Gramsci (1999) pontua justamente a existência de um problema político identificado por Maquiavel em que a constituição do Estado era a forma para a superação das ameaças de invasão externa na Itália, bem como a limitar conflitos internos.

Essa organização do Estado constitui-se, então, com a finalidade de estabilizar os conflitos gerados pela natureza humana, que na compreensão de Maquiavel, tem a perspectiva cíclica da história em que a natureza humana se estrutura de maneira imutável e rígida (Martuscelli, 2008). Rompendo com filósofos da antiguidade e teólogos da idade média, Maquiavel expressa o desencantamento com o mundo externo e com a natureza humana, olhando o ser humano de forma profana e carregado de ambições (Herb, 2013).

Diferente da realidade atual, Maquiavel escreve em outro cenário, tratando-se da monarquia, com conselhos para o príncipe e outra organização de Estado. Apesar desse deslocamento temporal, em Maquiavel já estava presente esse debate sobre a preservação do Estado com base na segurança, referida pelo autor na figura dos bons exércitos[1]: “existem dois modos de combater: um, com leis; o outro, com a força. O primeiro modo é o próprio do homem; o segundo, dos animais. Porém, como o primeiro muitas vezes mostra-se insuficiente, impõe-se um recurso ao segundo” (Maquiavel, 2008 [1513], p. 84).

A ideia geral da obra e que nos interessa é que o príncipe possui o monopólio da violência e está livre para agir (incluindo o uso da força ou de outras estratégias

[1] Maquiavel (2008, p. 67) também discute sobre a constituição de outras forças como Ordens Reais da cavalaria e da infantaria, criadas por Carlos VII, pai do Rei Luís XI.

fora e acima da ética) para manutenção da paz pública e da manutenção do Estado, dispondo sobre o monopólio legítimo da violência. A defesa da liberdade da ação estatal, incluindo a diferenciação entre violência justa (do Estado) e injusta (privada, social ou geopolítica) vai consolidar uma percepção de segurança pública como tarefa do Estado, pautada na garantia do interesse público acima dos interesses individuais. Entendemos que, dessa obra de Maquiavel, podemos visualizar o nascimento de uma ideia-chave para o pensamento político moderno e para a teoria política moderna que remete ao seguinte: O Estado pode muito desde que regule o conflito social.

Maquiavel (2008 [1513]) orienta que os príncipes prudentes devem não apenas cuidar das desordens presentes, mas também precaver-se de futuras. Ainda que haja esse cuidado, o exercício de poder, segundo Maquiavel, é sempre conflituoso (Kritsch, 2001). Não obstante, destaca as dificuldades na constituição de uma nova ordem, por carregar inimigos antigos e aqueles que faziam usufruto de privilégios:

> Aqueles que, como os que mencionei, fazem-se príncipes mercê das suas virtudes conquistam com dificuldade os seus principados, mas com facilidade os podem conservar. As dificuldades que enfrentam para firmar-se nascem, em parte, dos novos ordenamentos e sistemas de governo que vêem-se forçados a introduzir e que alicerçam os seus Estados e a sua segurança. Deve-se ainda considerar que não há coisa mais difícil a tratar, nem mais incerta a alcançar, nem mais arriscada a gerir que a efetiva introdução de uma nova ordem, porquanto aquele que a introduz terá por inimigos todos os que da velha ordem extraíam privilégios e por tímidos defensores todos os que das vantagens da nova poderiam usufruir. (Maquiavel, 2008 [1513], p. 26).

Esse é um ponto importante para pensarmos os períodos políticos brasileiros e as transições que ocorreram, responsáveis pela criação de novas ordens institucionais. No período mais recente, tanto a redemocratização quanto a CF/88, avançaram em diversas pautas sociais, incluindo a questão da redução das desigualdades como uma tarefa do Estado, o reconhecimento de direitos diferenciais, direitos difusos e coletivos, ampliação do cânone democrático (democracia representativa somada à democracia participativa), o aumento do controle da sociedade civil sobre o Estado, e em franca sintonia com o período, o tratamento proeminente dado aos direitos humanos. No entanto, o texto constitucional final também apresentou resistências ou incompletudes, talvez em

decorrência do próprio contexto de incertezas que cercaram o momento histórico da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), realizada antes do fim da transição.

Voltando a Maquiavel, no quadro de estabelecimento de uma nova ordem, o autor discute como organizar, centralizar e gerir o monopólio estatal da violência sob o risco de depender das "próprias forças" (nacionais, sob controle direto do soberano) ou da opção de recorrer a terceiros. A ausência de exércitos "nacionais" e força conduziriam o Estado ao risco de instabilidade já que "nada no mundo é tão instável e frágil quanto a fama de um poder que não firma-se em suas próprias forças". (Maquiavel, 2008 [1513], p. 68). É nesse sentido que Maquiavel sustenta que a violência bem utilizada gera ordem e segurança, entendendo que "O oposto da ordem, raciocina Maquiavel, é a violência indiscriminada." (Kritsch, 2001, p. 184)

A administração civil, segundo Maquiavel, poderia ser realizada pelos magistrados pelo príncipe escolhidos, enquanto o próprio príncipe deveria se encarregar de questões de guerra, pois "[...] os príncipes que se ocuparam mais dos deleites do que das armas perderam os seus Estados". (Maquiavel, 2008, p. 69). Martuscelli (2008) se refere ao entendimento de Gramsci sobre Maquiavel em que essa pauta técnico-militar não pode ser compreendida de maneira isolada, constituindo-se a base da construção política.

É interessante atentar que Maquiavel não se preocupa apenas com a questão da segurança externa, e relações com a guerra, como também com a segurança interna: "[...] um príncipe deve considerar ambas as ameaças: a interna, com origem nos súditos, e a externa, com origem nos potentados estrangeiros." (Maquiavel, 2008 [1513], p. 89). Devemos ressaltar que a preocupação com a manutenção da ordem se refere à manutenção do Estado e, no caso, do próprio príncipe. Ainda assim, ao entender que a segurança é importante para a manutenção do príncipe, Maquiavel aponta a importância da ordem entre os súditos, cabendo ao príncipe garantir a sua segurança. É nesse sentido que Maquiavel defende que os fins do Estado são supremos, podendo demandar força e astúcia para sua manutenção. Kritsch (2001) assinala que, de acordo com Maquiavel:

> É impossível garantir a ordem pública e evitar a anarquia no corpo político sem uma autoridade estatal forte capaz de impor aos súditos seus comandos de forma irresistível. Por isso a conduta violenta dos 'fundadores de Estado', reivindicada por Maquiavel, se justifica objetivamente: a criação de uma autoridade estatal forte é condição indispensável para que o Estado possa exercer sua função ordenadora e civilizadora. Essa condição

> indispensável ao Estado, a força, seria substituída na sociedade moderna pelo direito. (Kritsch, 2001, p. 187).

É latente a preocupação com os instrumentos de comando que asseguram a estabilidade do poder: as boas leis e as boas armas. O autor entende que as boas armas devem anteceder as boas leis, pois as “armas são condição primeira de qualquer lei, pois lhe garante eficácia”. (Kritsch, 2001, p. 183).

Nas palavras do autor:

> [...] trata-se de saber se o Estado regido pelo príncipe é grande o bastante para poder, em caso de necessidade, defender-se com as suas próprias forças, ou se efetivamente carece de proteção de outrem. E para que não pairem dúvidas sobre esta questão, afirmo que, a meu juízo, podem sustentar-se autonomamente aqueles que, por abundância de homens ou de dinheiro, são capazes de organizar adequadamente um exército e de arrostar uma batalha campal contra quem quer que veja atacá-los. (Maquiavel, 2008, p. 50).

Kritsch explica que, para Maquiavel,

> [...] o meio específico da ação política, aquele que norteia a vida do Estado é a força. Ou como formularia Weber alguns séculos mais tarde: o que diferencia o Estado das demais associações é o fato de ser ele o detentor exclusivo do monopólio legítimo da violência sobre um determinado território. (Kritsch, 2001, p. 188).

Embora possamos remeter a ideia de monopólio do Estado das ferramentas capazes de enfrentar o conflito e a desordem social que levam à ruína homens e sociedades (como na tese da guerra de todos contra todos, de Hobbes, só superada pela centralização monopólica da autoridade no Estado-Leviatã), o termo “monopólio do uso legítimo da violência” aparece com completude teórica na obra Economia e Sociedade, de Max Weber (1974 [1921]), publicada em 1921. Nessa obra Weber consolida uma reflexão e um modus operandi da política moderna nessa ideia-chave do controle da violência social, privada, civil, micro, e sua regulação pelo Estado; à primeira forma entenderíamos a violência como desordem e desarranjo social; à ação do Estado, na concentração da violência legítima, o seu oposto – a possibilidade da construção e manutenção da ordem pública. É em Maquiavel, destarte, que Weber absorve as lições sobre a guerra e interpreta o conceito de política no mundo moderno (Coelho; Menezes, 2013).

Nos termos weberianos, política se relaciona ao poder e ao Estado. O Estado, por sua vez, se definiria com base nos limites do território ocupado por uma comunidade humana em que o Estado reivindica esse monopólio do uso legítimo da violência. O conceito de poder, dessa forma, se estrutura com base na violência e na dominação. Weber recupera, de maneira original, uma longa tradição de reflexão sobre a violência e o conflito, que, na filosofia política moderna tem como marco reconhecido o tratamento que lhe é dado por Maquiavel.

De maneira diversa de Weber, estão as obras de Immanuel Kant ([1795]2002) e Hannah Arendt ([1973]1999). Para o filósofo, o objetivo de toda guerra é a paz, essa que significa o fim de todas as hostilidades. Kant argumenta que, mesmo na guerra, deve-se manter certa confiança no inimigo, caso contrário não será possível atingir a paz. No entendimento de Hannah Arendt ([1973]1999), o poder[2] se constitui como a construção de acordos ou as possibilidades positivas na política, enquanto a violência representa desvios da dominação política (Herb, 2013, p. 278). Coelho e Menezes (2013) esclarecem as divergências nessas conceituações:

> A origem das duas tendências do conceito de poder reporta à Antiguidade: a definição de poder como violência provém da tradição judaico-cristã, com a concepção imperativa da lei; a origem da segunda tradição advém da cidade-Estado ateniense, com a compreensão do poder não baseada na relação mando-obediência. (Coelho; Menezes, 2013, p. 141).

De maneira diversa de Weber, Arendt conceitua poder como o oposto a violência. Para Maquiavel, por sua vez, a política é a arte de governar e, para alcançar esse fim, a violência e a guerra são os instrumentos necessários.

Assim como Maquiavel, Thomas Hobbes (1588-1679), também registra sua preocupação sobre a manutenção da ordem e é grande cético da natureza humana (Herb, 2013). Herb (2013) esclarece as questões suscitadas por esses autores: “Maquiavel pergunta: como o poder pode ser conquistado e mantido? Hobbes, por sua vez, quer saber o que torna o poder legítimo. Ele coloca a *quaestio juris*. Em

[2] O poder também foi amplamente estudado por Michel Foucault. Na obra “Vigiar e Punir” (Foucault1987) o autor trata justamente sobre o poder marginalizado e disseminado socialmente, entendo-o como atua nas prisões e perpassa os corpos. Como explica Herb (2013, p. 281): “Foucault levanta veemente protesto contra as teorias modernas de poderdes de Hobbes. Elas acobertaram o poder com concepções jurídicas de poder: entenderam mal as relações de poder como relações jurídicas e deixaram se deslumbrar pela figura do soberano.” Assim, de maneira similar a Maquiavel, Foucault compreende o poder de maneira autônoma, que não se submete a outra lei.

outras palavras: ele procura pela legitimação filosófica do poder" (Herb, 2013, p. 272)[3].

O pensamento hobbesiano ocorre na chave contratualista (pois não é possível associar seu antecessor, Maquiavel, a esta corrente), na discussão entre ordem e anarquia, em uma concepção individualista da sociedade ao considerar que é a partir da união dos indivíduos que se forma o Estado. O modelo jusnaturalista considera os homens completos, dotados de razão e com direitos naturais, anteriores e fundamentos do Estado.

Hobbes escreveu na Inglaterra dos séculos XVI e XVII e tem na figura do Leviatã a forma e a figura do poder estatal que tem abaixo de si e sob seu controle os homens e a sociedade. O poder tem o propósito positivo de pacificar as relações e o permanente estado de conflito, visando a paz entre os homens (Herb, 2013). Os homens, livres e iguais, que estão no Estado de Natureza, vivem em constante guerra, ou ainda, potencialmente para guerra, já que todos têm direito a todas as coisas. O direito natural "é a liberdade que cada homem tem de utilizar seu poder como bem lhe aprouver, para preservar sua própria natureza, isto é, sua vida [...]" (Hobbes, 2014[1651], p. 110). Há competição, desconfiança e a busca pela glória. Nessa etapa, não há justiça, lei, propriedade, nem poder comum.

Santos (2017) esclarece que:

> Em uma terra sem leis, qualquer um poderia ser agredido ou morto por qualquer outro. Uma vez que o homem encontra na preservação de sua própria vida o bem fundamental, caberia a cada um proteger-se de todas as maneiras possíveis – sendo o ataque a melhor defesa. Mas esta guerra permanente tornar-se-ia insuportável. Justifica-se assim o estabelecimento de um Estado soberano, o qual deve mediar os conflitos, garantindo a paz e a segurança. (Santos, 2017, p. 9).

[3] A discussão sobre formas de delimitar o poder foi tomada em diferentes frentes: "Não é, portanto, sem razão que os sucessores de Hobbes permanecerão desconfiados e procurarão formas eficientes para delimitar o poder. Para eles, a pergunta pelo poder coloca-se imediatamente como pergunta por suas fronteiras e barreiras. O liberalismo fará dessa questão seu objetivo principal. O controle do vigilante (custodes) transformar-se-á no novo desafio da teoria do poder: poder legítimo também deve ser domado. John Locke coloca em xeque o Leviatã por meio da lei natural e da teologia – ele quer principalmente limitar a soberania (cf. Locke, 1990). Montesquieu, por sua vez, busca refúgio na separação dos poderes do estado. O poder deve ser restringido por meio do poder: "le pouvoir arrête le pouvoir"(cf. Montesquieu, 1951, XI, 4). Rousseau joga outra carta: ele vê na democracia um poder novo, que não ameaça a ninguém, porque parte de todos (cf. Rousseau, 1964). A souverain eté une et indivisible não precisa de nenhum guardião da constituição. Só a quinta república francesa vai se emancipar da herança de Rousseau. Para além do Atlântico, também não é difícil perceber certa desconfiança da soberania e do poder do povo. Os federalistas procuram, com seu realismo, a proteção das instituições – checks and balances – como resposta ao estigma humano" (Herb, 2013, p.274).

A justificativa para sair do Estado de Natureza e migrar para o Estado Civil é motivada pela paixão, que se refere ao medo da morte e a busca pela paz, e pelo uso da razão. De acordo com Hobbes (2014 [1651], p. 118): “Um pacto de não me defender, pela força, contra a força é nulo. Ninguém (como eu disse acima) pode transferir ou renunciar ao seu direito de evitar a morte, os ferimentos e a prisão (que é o único fim da renúncia ao direito)”.

Ao indivíduo é válido ceder alguns de seus direitos se os outros também o fizerem, exceto o direito à vida, caso contrário não se justificaria a criação do Estado. A garantia desse processo ocorre pelo poder coercitivo do Estado.

> Assim, quando um soberano ordena a alguém (mesmo que justamente condenado) que se mate, se fira ou se mutile, ou que não se defenda de ataques ou deixe de alimentar-se, respirar, medicar-se ou qualquer outra coisa sem a qual não poderá viver, esse alguém tem a liberdade de desobedecer. (Hobbes, 2014 [1651], p. 176).

O indivíduo hobbesiano é problematizado por Arendt (1994 [1951]) ao indicar que a razão de ser dele seria baseado em cálculos de benefícios e prejuízos. Dito de outra forma, é o entendimento de que o indivíduo em sociedade é estimado pelos outros em uma relação de mercado.

Esse entendimento pode derivar do pacto recíproco realizado pelos indivíduos para migrarem para o Estado Civil, em que “cada cidadão renuncia ao direito da defesa alheia, mas não da defesa de si próprio”. (Hobbes, 2014 [1651], p. 244). A celebração e o cumprimento do pacto, segundo Hobbes, é a origem e a fonte da justiça. Nesse pacto o soberano não participa, pois cabe a ele garantir a proteção, não ficando sujeito às leis. Aliás, a criação das leis foi realizada para limitar a liberdade natural dos indivíduos, com vistas a impedir danos de uns aos outros.

Visando a paz social, de acordo com Herb (2013), o pensamento hobbesiano esclarece que “Monarquia, aristocracia, democracia – todas elas dispõem sobre a mesma quantidade de poder absoluto. Aqui não há, para Hobbes, possibilidades de negociação: esse absolutismo é a condição de existência do direito positivo e da paz social.” (Herb, 2013, p. 273).

É justamente por não fazer parte do pacto que o soberano não pode desfazê-lo. E nesse ponto há uma distinção importante em relação a Maquiavel: “Onde faltam as instituições, a moral deve ajudar. Hobbes confia na moral do soberano. Em contradição com Maquiavel, ele submete o soberano à exigência das leis naturais,

aos comandos de Deus e à razão natural.” (Herb, 2013, p. 274). O contrato social se constitui de forma voluntária, por meio de um pacto de sujeição em que há entrega de todos os direitos, exceto o direito à vida. O objetivo do contrato social é, destarte, a segurança, o direito à vida e os meios de preservá-la.

Nessa união entre os indivíduos e transferência de poder, é criado o Estado, um homem artificial, o Leviatã. A intervenção do Estado é necessária, por meio de um poder soberano e centralizador, caso contrário o homem estaria em permanente condição de conflito e violência. A multidão, ao ser representada por esse poder comum, torna-se uma única pessoa. Hobbes advoga pela monarquia absolutista e isso se reflete no papel do soberano que ele defende. Cabe ao soberano instituir as leis civis, a propriedade e o poder judicial, por exemplo. A soberania assim se constitui de forma irrevogável, indivisível e absoluta.

Segundo Hobbes, o conceito de Estado relaciona-se diretamente com o objetivo de segurança do povo:

> Na realidade, graças à arte criamos essa grande Leviatã a que chamamos República ou Estado (em latim, Civitas), que nada mais é que um homem artificial que dá vida e movimento a todo o corpo; os magistrados e outros oficiais de justiça e execução são ligamentos artificiais; a recompensa e o castigo (mediante os quais cada ligamento e cada membro vinculado à sede da soberania é induzido a executar seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e a abundância de todos os membros particulares constituem sua potência; a salus populi (a segurança do povo) é seu objetivo, os conselheiros, que informam sobre tudo o que é preciso conhecer, são a memória; a equidade e as leis, uma razão e uma vontade artificiais; a concórdia é a saúde;a sedição, a enfermidade; a guerra civil, a morte. (Hobbes, 2014 [1651], p. 21).

É obrigação do Estado fornecer segurança e proporcionar condições mínimas de boa vida aos súditos. Para atingir esse objetivo, cabe ao soberano não deixar que sua soberania diminua; deve educar o povo sobre os fundamentos dos direitos de cidadania e assim se manter no poder; guiar-se por princípios, como o da igualdade; não abandonar seus súditos, caso contrário, não estará fazendo sua obrigação; fazer boas leis e escolher bons conselheiros.

Reforçamos que a missão do soberano e da constituição do Estado estão relacionadas diretamente com a questão da segurança, de acordo com Hobbes (2014 [1651]):

> A missão do soberano (seja ele um monarca ou uma assembleia) consiste no fim para o qual foi investido com o soberano poder, que não é outro senão o de obter a segurança do povo; a isso está ele obrigado pela lei

> natural, como também a prestar contas a Deus, o autor dessa lei, e a mais ninguém além dele. Por segurança não devemos entender apenas a simples preservação, mas também todos os outros prazeres da vida que o homem pode adquirir para si mesmo por meio de uma atividade legítima, sem perigo nem dano para o Estado.
> A segurança do povo não deve ser obtida mediante um cuidado com os súditos individualmente, no sentido de defendê-los contra as ofensas sempre que eles se queixam, mas por meio de uma providência geral, contida em instrução pública, quer de doutrina, quer de exemplo, e da elaboração, e execução de boas leis, que os indivíduos possam aplicar em seus casos peculiares. (Hobbes, 2014 [1651], p. 262).

A dissolução do Estado pode ocorrer por causas internas como as originadas de uma instituição imperfeita como, entre outras, por exemplo, “para obter um reino, um homem contenta-se, muitas vezes, com menos poder do que é necessário à paz e à defesa do Estado.” (Hobbes, 2014 [1651], p. 252).

O próprio conceito de Estado presente nos trabalhos kantianos também compreendia o Estado como um lócus de dominação de uns sobre os outros por meio do recurso à violência ou da ameaça de seu emprego, que é uma atuação legítima considerando sua aplicação pelo direito (Adorno; Dias, 2021). Essa definição encontra ressonância no trabalho de Max Weber ([1921] 1974) e na sua estruturação sobre o conceito de Estado. Segundo o autor, o Estado é definido pelo monopólio do uso legítimo da força. Compõe uma estrutura de dominação que para assim consistir deve conter o território, o monopólio legítimo da violência e a dominação. Esse entendimento não argumenta que qualquer tipo de violência praticada pelo Estado seja justificável. Pelo contrário, nessa compreensão, os limites são estabelecidos pelos fundamentos que regem a dominação na sociedade moderna.

É interessante recorrer ao conceito de Estado e sua relação com a violência para a sociedade atual na medida em que há certa complexificação das relações públicas, privadas e na intersecção entre público e privado como visualizamos na constituição dos grupos milicianos.

O contrato presente no Estado moderno, portanto, refere-se à atuação estatal no monopólio da violência. Sendo esse o ator que deve atuar para fazer usufruto desse monopólio e garantir a lei e a ordem, concebem-se duas formas de atuação que se direcionam como um processo de resposta do Estado: via regulação (definição de regras, normas e tipificações) e de atuação (políticas concretas, aparatos, instituições, operadores). No primeiro caso, dispõe-se sobre aquilo que tipifica crime (presente no Código Penal, por exemplo), que define o que uma

sociedade está disposta ou não a fazer e/ou a aceitar como definição de controles voltados para a insegurança e conflito público. A regulação atua nessa dupla chave com o lado jurídico, assim como com a legislação de maneira geral (Constituições, Leis, Propostas de Emendas à Constituição), no âmbito do Executivo ou do Legislativo. A atuação, por sua vez, refere-se à prevenção, com a ação das polícias civis e militares[4], bem como o exercício cotidiano das diferentes instituições, com a efetiva implementação da política pública.

As obras de Maquiavel (2008 [1513]) e Hobbes (2014 [1651]) discutidas apontam que o Estado é responsável por dirimir o conflito social e que a sua manutenção está relacionada com a segurança do povo. Para Maquiavel, é central a constituição de forças, via bons exércitos, para que a manutenção do Estado se estabeleça. A carência de armas ou de uma estrutura fortificada de proteção ao príncipe conduz à instabilidade e o Estado à sua própria sorte. Para Hobbes, a necessidade de sair do Estado de Natureza se justifica pelo direito à vida. Nessa situação – de guerra de todos contra todos – a vida do homem se torna embrutecida, sórdida e curta. E mais, a agricultura, o cômputo do tempo, a matemática, as artes não podem se instituir. Hobbes aponta a necessidade de criar mecanismos cogentes e reguladores da ordem social, sem os quais nenhuma vida individual nem coletiva é possível, ou ainda, a civilização não é possível. O Estado é uma espécie de ferramenta a serviço dessa civilização e cabe a ele garantir as fronteiras da sociedade, porque a ameaça pode ser externa, mas também pode ser interna, considerando a corrosão pelas variadas formas de conflito.

No presente trabalho focalizamos o processo de construção da regulação estatal sobre a segurança pública via texto constitucional e na legislação infraconstitucional com o objetivo de compreender o conceito de segurança pública que já estava com algumas nuances definidas em textos anteriores, realizados por Maquiavel, Hobbes, Kant e Weber. Apesar de não remeterem diretamente ao conceito de Segurança Pública, como consta na nossa atual CF/88, são obras fundamentais para a compreensão do conceito de segurança, interna e externa, que se relaciona diretamente com a formação do Estado. Ao retomar esses autores e a dinâmica da relação entre constituição do Estado e segurança pública, expomos

[4] O modelo bipartido é prévio à Constituição de 1988, mas que se manteve: as polícias estaduais se dividem em duas: a polícia militar, responsável pelo policiamento ostensivo, e a polícia civil, responsável pelos procedimentos judiciários e investigativos (Lima; Borges, 2021, p. 216).

que, além de uma área prática, que envolve diversas instituições e atores, a segurança pública é essencialmente um campo teórico, base do Estado moderno.

2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA TEORIA SOCIAL

Nesta seção, exploramos a relevância do trabalho de David Garland (2001) para a análise das políticas de segurança pública, destacando as razões que fundamentam sua escolha como referência teórica central. As categorias por ele mobilizadas oferecem uma estrutura analítica robusta, permitindo uma compreensão aprofundada das dinâmicas que a formação de agenda dessas políticas. Ao aplicar essas categorias à realidade estudada nesta tese, busca-se evidenciar como os conceitos desenvolvidos por Garland contribuem para um exame das políticas de segurança pública.

Para tanto, são mobilizados diferentes autores e recortes analíticos na área, permitindo uma abordagem ampla e aprofundada desse debate. A diversidade de perspectivas teóricas contribui para uma compreensão mais detalhada dos elementos que compõem as políticas de segurança pública, desde seus fundamentos históricos e institucionais até suas aplicações práticas. Assim, ao integrar múltiplos referenciais, busca-se garantir uma visão mais abrangente e contextualizada da questão em estudo.

A análise sobre a emergência da criminalidade é discutida em diferentes frentes analíticas. Lima, Misse e Miranda (2000) discutem a bibliografia que compreende o tema como muito ampla, considerando a organização policial, o sistema penitenciário, violência doméstica, debate infanto-juvenil, segurança privada, violência urbana, entre outros.

Nesta seção, a análise parte do estudo realizado por Salla, Gauto e Alvarez (2006) para fundamentar a escolha da aplicação das categorias propostas por David Garland. Para enriquecer essa discussão, são mobilizados três importantes autores do campo da teoria social: Michel Wieviorka (1997), Zygmunt Bauman (1999) e Loïc Wacquant (2011; 2019). Cada um desses pensadores contribui com perspectivas distintas sobre a dinâmica social, o papel do Estado e as transformações que impactam as políticas públicas, permitindo uma abordagem mais ampla e contextualizada da questão em debate.

Michel Wieviorka[5] é um sociólogo francês reconhecido internacionalmente pelo seu trabalho desenvolvido nas áreas de violência, terrorismo, racismo, movimentos sociais e teoria social e diretor da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (França). No âmbito dos estudos abordados nesta tese, Wieviorka apresenta um argumento considerado ambicioso por Salla, Gauto e Alvarez (2006). Segundo ele, as profundas mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas na década de 1960, impulsionadas pelo contexto da Guerra Fria, resultaram na configuração de um novo paradigma da violência, redefinindo suas manifestações e impactos na sociedade[6].

O conflito entre Estados Unidos e União Soviética, entre os anos 50 e 60 do século 20, configurou duas zonas de influência, sem guerras frontais, mas "houve muitas guerras por procuração no Terceiro Mundo, violências locais por vezes altamente destruidoras" (Wieviorka, 2007, p. 1148). A Guerra Fria teria evitado a generalização da guerra, criando barreiras para o avanço da violência militar. Na sequência, ao fim da guerra e avanço da globalização, eclodiram guerras civis, o advento do terrorismo de forma global e expressões mais consolidadas do crime organizado configuraram novas formas de violência.

Nas palavras do autor:

> O fim da Guerra Fria, portanto, não inaugura por si mesmo um novo período de violências militares ou terroristas, mas, antes, transforma suas violências. Significa, para falar como o historiador Charles Tilly, a invenção de um novo repertório de ação, o que também aparece ao se considerar a questão das armas nucleares. (Wieviorka, 2007, p. 1149).

Ainda no período da Guerra Fria, portanto, no início dos anos 1950, as lutas de libertação nacional abriram campo para a emergência nacionalista, sendo a violência nacionalista

> [...] limitada, freqüentemente mais étnica, ou até racial, do que propriamente nacionalista, e associada não tanto à idéia de assegurar a libertação de uma nação, mas de protegê-la de ameaças externas e purgá-la de tudo que poderia manchar sua homogeneidade. (Wieviorka, 1997, p. 7).

---

[5] Para saber mais da trajetória acadêmica de Michel Wieviorka: http://cadis.ehess.fr/index.php?/membres-du-centre/membres-permanents/1153-michel-wieviorka.

[6] Wieviorka referencia o historiador Charles Tilly (1986) no artigo "O novo paradigma da Violência" (1997, p.5) ao defender a questão temporal, de que haveria um "repertório" específico das formas da ação, e mais particularmente da violência.

Nos anos seguintes, entre 1970 e 1980, a violência política, os terrorismos de extrema-esquerda[7] e a violência de extrema-direita, a exemplo do caso italiano, também regrediram. Outro fator que mobilizou o paradigma da violência foi o declínio do movimento operário. De acordo com Wieviorka (1997):

> Não é mais a luta contra a exploração, a sublevação contra um adversário que mantém com os atores uma relação de dominação, e sim a não-relação social, a ausência de relação conflitual, a exclusão social, eventualmente carregada de desprezo cultural ou racial, que alimentam hoje em toda parte do mundo, inclusive na Europa ocidental, condutas amotinadoras ou uma violência social mais difusa, fruto da raiva e das frustrações. (Wieviorka, 1997, p. 7).

Não obstante, a violência também sofreu alterações devido à emergência de construções étnicas ou religiosas que constituem novas identidades. Estes elementos alteraram a configuração do fenômeno da violência e da sua representação. Nesse sentido, Wieviorka (2007) destaca que as principais abordagens da violência nas ciências sociais apresentam lacunas.

A primeira abordagem, ancorada no trabalho de Alexis de Tocqueville, compreende a violência como uma reação dos atores frente a uma frustração. Wieviorka (2007) apontou que essa abordagem apresentou resultados interessantes até que, nos anos 70, trabalhos desenvolvidos com base em outras perspectivas evidenciaram suas deficiências.

A segunda abordagem sustenta que a violência tem viés racional, sendo um recurso mobilizado pelos atores como um meio para atingir os fins. Wieviorka (2007) critica essa abordagem por reduzir a violência a um recurso, não aprofundando sobre a forma que a violência se apresenta.

A última abordagem discutida dispõe sobre o vínculo entre cultura e violência, ora compreendida como no trabalho de Norbert Elias pela relação entre o avanço do processo civilizador e aumento do domínio da agressividade, ora no debate da relação entre socialização e educação. Wieviorka (2007) argumenta que essa abordagem carece de uma apreensão mais ampla, que compreenda as mediações políticas e sociais. Desta forma, para além da parte objetiva, Wieviorka (1997) destaca as alterações que ocorreram na percepção da violência podendo ser expressa por excesso e por carência.

[7] O autor exemplifica com a Ação Direta, Brigadas Vermelhas, Células Revolucionárias, Facção Exército Vermelho (Wieviorka, 1997).

> Por excesso: a alteridade, a diferença cultural, religiosa ou de outro tipo, são objeto de fantasmas e medos. Os atores que supostamente as incarnam são suscetíveis de serem diabolizados, a tal ponto que lhes é freqüentemente imputada uma violência virtual que seria quase natural, essencial, ao passo que na verdade eles dela mantém grande distância, se é que ela de fato existe. (Wieviorka, 1997, p. 9).

Nesta primeira classificação, por excesso, o autor exemplifica os casos de imigração, em que os indivíduos são tratados como "raças perigosas". A segunda classificação, por carência, identifica que "[...] a violência, na medida em que se inscreve no prolongamento de problemas sociais clássicos, ou que não questiona as modalidades mais fundamentais da dominação, é suscetível de ser negada ou banalizada." (Wieviorka, 1997, p. 9)

Essas classificações desenvolvidas por Wieviorka (1997) criticam, portanto, as abordagens clássicas, pois não direcionam o olhar para o sujeito[8], que se refere à "[...] capacidade de cada ser humano de se construir, de dominar sua experiência, de produzir suas escolhas" (Wieviorka, 1997, p. 1152). A violência assim constitui como categoria para apreender a vida social. Nas palavras do autor:

> Não somente a violência não possui hoje legitimidade no espaço público das democracias ocidentais, em seus debates políticos e intelectuais, em sua capacidade de também se engajar em intervenções armadas que poderiam fazer mortos de seu lado, mas além disso e essa é uma segunda característica importante da época contemporânea, ela funciona cada vez mais como categoria geral para apreender a vida social bem como as relações internacionais. (Wieviorka, 1997, p. 10).

Em outro recorte analítico, também direcionando o foco para o indivíduo, Wieviorka (1997) retoma o trabalho de Hassner (1995) e expõe que a análise da violência também é realizada pelo autor de acordo com os níveis internacional, dos Estados e das sociedades, ao que acrescenta o quarto nível, do indivíduo. O objetivo, segundo Wieviorka (1997, p. 15) visa "não para introduzir qualquer psicologia em nossas análises, mas para insistir sobre um fenômeno contemporâneo da maior importância, que tem um peso enorme sobre a produção da violência contemporânea: o crescimento do individualismo moderno."

Diante do apresentado, a tese de Wieviorka (1997, 2007) não cabe aplicação ao nosso objeto de pesquisa, haja vista o direcionamento para o indivíduo, além da

[8] O autor relaciona a violência a cada tipo de subjetividade, são elas: sujeito flutuante, hipersujeito, não-sujeito, anti-sujeito e sujeito em sobrevivência.

análise orientada aos novos perfis de violência, conforme Salla, Gauto e Alvarez (2006) explicitam:

> As mudanças, já citadas, na forma como a sociedade contemporânea responde ao crime e estabelece práticas punitivas e mecanismos de controle social poderiam ser vistas, seguindo as indicações de Wieviorka, como articuladas a esse novo e complexo perfil da violência na contemporaneidade. De alguma maneira, as alterações nas práticas penais e nas políticas de segurança poderiam ser consideradas resultado do crescimento do medo e da insegurança diante da emergência dessas novas formas de violência. Outros autores, no entanto, buscam analisar as mudanças nas práticas punitivas e nas políticas de segurança menos como resposta a um novo perfil da violência e mais como complexas estratégias de poder, articuladas com fenômenos como a globalização e a crise do Estado de Bem-Estar Social. (Salla; Gauto; Alvarez, 2006, p. 332).

O segundo autor da teoria social mobilizado, Zygmunt Bauman, sociólogo polonês, professor emérito de sociologia das universidades de Leeds e da Varsóvia, desenvolveu a tese da modernidade líquida que dispõe a sociedade de forma volátil e fluida. Ainda que seus estudos não versem diretamente sobre a punição e violência, no livro intitulado "Globalização: as consequências humanas" (1999), Bauman argumenta que a globalização dispõe de raízes e consequências sociais[9], dentre elas:

> [...] a tendência atual de criminalizar casos que não se adequam à norma idealizada e o papel desempenhado pela criminalização para compensar os desconfortos da 'vida em movimento' tornando mais odiosa e repulsiva a imagem da realidade da vida alternativa, a vida da imobilidade. A complexa questão da insegurança existencial colocada pelo processo de globalização tende a se reduzir à questão aparentemente direta da 'lei e da ordem'. Nesse processo, as preocupações com a 'segurança', o mais das vezes reduzidas à preocupação única com a segurança do corpo e dos bens pessoais, são 'sobrecarregadas' de ansiedades geradas por outras dimensões cruciais da existência atual - a insegurança e a incerteza. (Bauman, 1999, p. 11).

Neste sentido, além dos efeitos da globalização sobre o tempo e espaço, ela avança, junto com a força do neoliberalismo, contra a estrutura do Estado de bem-estar social, implantado no período após a segunda Guerra Mundial. O Estado segue progressivamente deixando de prover para a população e constituindo-se como um Estado policial. Exemplo dessa constituição são as prisões, em especial as de segurança máxima.

[9] O autor também discute o impacto da globalização no tempo e espaço, os efeitos sobre o espaço urbano, as perspectivas da soberania política e as consequências culturais dessas transformações.

O autor argumenta que o confinamento espacial não é um elemento característico da modernidade, já que foi utilizado para confinar os escravos nas senzalas e isolar loucos, leprosos e indivíduos com religiões diversas das predominantes. As prisões, ao constituírem a "forma última e mais radical de confinamento espacial", argumenta Bauman (1999, p. 114), são o resultado de uma estratégia política de contenção das massas, processo radicalizado pelo avanço da globalização. Os efeitos desta avançam nos marcos disciplinares da sociedade na medida em que a estruturação da sociedade baseada na ética tornar-se fluida, não constituindo mais objetivo central a regeneração de criminosos, que são confinados sem atividades e com restrição espacial.

Neste cenário, o isolamento comprime a visão que se tem do outro. Nas palavras do autor:

> O outro-lançado numa condição de forçada estranheza, guardado e cultivada pelas fronteiras espaciais estritamente vigiadas, mantido a distância e impedido de ter um acesso comunicativo regular ou esporádico – é além disso mantido na categoria de estranho, efetivamente despojado da singularidade individual, pessoal, a única coisa que poderia impedir a estereotipagem e assim contrabalançar ou mitigar o impacto subjugador da lei – também da lei criminal. Um isolamento total acena como ideal (até aqui) distante, que reduziria o outro a uma pura personificação da força punitiva da lei. Próximas desse ideal chegaram as 'sofisticadas' prisões americanas do tipo da de Pelican Bay, na Califórnia, o estado que – para citar o vigoroso retrato de Nils Christie – 'favorece o desenvolvimento e a vida' e assim já planeja ter 8 prisioneiros para cada 1000 habitantes na virada do século. (Bauman, 1999, p. 116)

Bauman (1999) discute que, em um primeiro momento, as prisões de segurança máxima poderiam remeter ao panóptico de Jeremy Bentham, conceito arquitetônico desenvolvido no século XVIII de prisões em que um vigia controla os prisioneiros sem que estes saibam que estão sendo observados. No entanto, há grande diferença entre eles já que "as casas panópticas eram antes e acima de tudo *fábricas de trabalho disciplinado*" (Bauman, 1999, p. 117), enquanto as prisões distanciam-se do processo de reabilitação e estruturação com base na ética. Bauman esclarece que:

> Nenhum trabalho produtivo é feito dentro dos muros de concreto da prisão de Pelican Bay. Também não se pretende um treinamento para o trabalho: não há nada no projeto da prisão que permita tal atividade. Com efeito, para os condenados, Pelican Bay também não é escola de coisa alguma-sequer de uma disciplina meramente formal. Toda a questão do Panóptico, o propósito supremo da vigilância constante, era garantir que o interno

> realizasse certos movimentos, seguisse uma rotina, fizesse determinadas coisas. Mas o que os internos de Pelican Bay fazem em suas celas solitárias não importa. O que importa é que fiquem ali. A prisão de Pelican Bay não foi projetada como fábrica de disciplina ou do trabalho disciplinado. Foi planejada como fábrica de exclusão e de pessoas habituadas à sua condição de excluídas. A marca dos excluídos na era da compressão espaço temporal é a imobilidade. (Bauman, 1999, p. 121).

Pelican Bay é utilizada como exemplo por Bauman (1999), mas o autor argumenta que o número de pessoas na prisão cresce rapidamente em quase todos os países, com grandes gastos orçamentários direcionados para controle da lei e da ordem, em especial efetivos policiais e penitenciárias. Além da questão quantitativa, esse quadro “sugere uma ‘significação muito ampliada da solução institucional como componente da política criminal’- e assinala, além disso, que muitos governos alimentam a pressuposição, que goza de amplo apoio na opinião pública”, (Bauman, 1999, p. 122) que sustenta a necessidade de disciplinar determinados segmentos populacionais.

Bauman (1999) ressalta que, apesar do rápido crescimento da população carcerária, a proporção em cada país cumprindo pena é distinta devido às tradições culturais. O destaque é dado para os Estados Unidos, mas, mesmo na Noruega, país conhecido por não recorrer tanto às penas de prisão, também houve avanço. Esses elementos sustentam a tese da questão ser global, portanto, suprapartidária e extraestatal.

O mundo moderno congrega, dessa forma, problemas de insegurança, de autopropulsão do medo e incertezas endêmicas, com a liberdade global de movimentos expressa na livre escolha, em viagens e no conhecer o mundo, andando em paralelo à imobilidade que reflete o atraso e a derrota. Essa, por sua vez, é materializada na instituição das prisões, espaço que proíbe a movimentação e promove a expulsão, causando além da frustração uma “situação especialmente ofensiva” (Bauman, 1999, p. 130).

Não são todos os segmentos sociais que sofrem a imobilidade e a expulsão, sendo direcionado para os indivíduos que estão na base e não do topo da sociedade. Dentre as razões para esse direcionamento estão as “intenções um tanto seletivas dos legisladores, preocupados com a preservação de determinado tipo de ordem específico” (Bauman, 1999, p. 131). Sobre a organização desta dinâmica, Bauman argumenta que:

> [...] há essa tremenda vantagem de que desfruta nova elite global ao enfrentar os guardiões da ordem: as ordens são locais, ao passo que a elite e as leis do livre mercado a que obedece são translocais. Se os guardiães de uma ordem local tornam-se intrometidos e infames demais, há sempre a possibilidade de apelar às leis globais para mudar os conceitos locais de ordem e as regras locais do jogo. E, claro, há a possibilidade de se mudar se as coisas em nível local ficam quentes demais e incômodas; a 'globalidade' da elite significa mobilidade e mobilidade significa a capacidade de escapar, de fugir. Há sempre lugares onde os Guardiães locais da ordem ficam felizes em olhar para o outro lado no caso de haver algum conflito. (Bauman, 1999, p. 133).

Isto posto, o trabalho de Bauman (1999) contribui para a análise da globalização que "não apenas vem alterando as teias das relações econômicas, ao estreitar as distâncias e ao homogeneizar a paisagem mundial, mas é igualmente acompanhada de mudanças consideráveis no perfil do Estado." (Salla; Gauto; Alvarez, 2006, p. 333). O Estado de bem-estar social, inserido no período após a Segunda Guerra Mundial apropria-se de perfil de Estado policial em que se materializam a rejeição simbólica e a exclusão física. São elementos centrais para a análise no campo da sociologia da violência e compreensão da instituição deste novo Estado. No entanto, para esta tese, não auxilia diretamente na resposta à pergunta de pesquisa por dois motivos principais. O primeiro se refere ao direcionamento de Bauman (1999) para a ótica global, análise diversa da empreendida neste trabalho. A segunda é o não fornecimento de categorias analíticas para compreensão das políticas públicas aprovadas.

O último autor no campo da teoria social que será discutido é Loic Wacquant. Por meio da descrição do processo de criminalização da miséria e dos miseráveis nos Estados Unidos, Wacquant (2011; 2019) argumenta que a nova ordem norte-americana, a partir de Reagan, internalizou individualmente o fracasso da pobreza como responsabilidade pessoal. O autor é crítico ao neoliberalismo e demonstra a passagem da rede de segurança do Estado caritativo para a montagem da rede disciplinar do Estado numa política que criminaliza as consequências da miséria, "para o qual a criminalização da marginalidade e a contenção punitiva das categorias deserdadas fazem as vezes de política social na extremidade inferior da estrutura de classe e étnica." (Wacquant, 2019. p. 86). A política de 'Tolerância Zero" constitui, portanto, o resultado desse processo de desmantelamento das políticas sociais.

Em diálogo com Bauman, Wacquant (2019) problematiza a constituição de prisioneiros "úteis", promovendo o trabalho carcerário e a mobilização da opinião

pública e dos poderes no sentido de não aprovar a criação de novas prisões, mas destinar a verba para a construção de indústrias carcerárias. Em diálogo com Garland, Wacquant (2019) argumenta que essa nova penalogia não visa a reabilitação dos denominados indivíduos perigosos, mas o gerenciamento desses grupos. Nesse sentido, Wacquant (2019) instrumentaliza o recorte sobre raça, argumentando que o confinamento forçado é operado no gueto como prisão social; e a prisão constitui um gueto judiciário. Ou seja, ambos confinam uma população estigmatizada de maneira a neutralizar a ameaça material e/ou simbólica que ela faz pesar sobre a sociedade da qual foi extirpada[10].

Nas palavras do autor (2019):

> Mais do que Estado-providência, seria justo falar de Estado caritativo, na medida em que os programas voltados para as populações vulneráveis foram desde sempre limitados, fragmentários e isolados do resto das atividades estatais, informados que são por uma concepção moralista e moralizante da pobreza como produto das carências individuais dos pobres [...]. O princípio que guia a ação pública americana na matéria não é a solidariedade, mas a compaixão; seu objetivo não é fortalecer os laços sociais (e ainda menos reduzir as desigualdades), mas no máximo aliviar a miséria mais gritante. De resto, o estado penal que substitui peça por peça o embrião do estado social é, ele mesmo, incoerente e muitas vezes incompetente. (Wacquant, 2019, p. 20)

O avanço do Estado penal, argumenta Wacquant (2019), não está relacionado ao aumento dos casos de delinquência, mas à redução de despesas do Estado na área social atrelada ao trabalho assalariado precário. A tese do autor versa sobre o deslocamento do encarceramento, que se consolidou como uma indústria, da área dos criminologistas e penologistas para a estratificação do proletariado urbano. Os serviços sociais tornam-se instrumentos de vigilância e controle das denominadas "classes perigosas", mediante a mobilização de dois dispositivos: 1. *workfare*, que se refere à obrigação de aceitar qualquer emprego e à transformação do estado de bem-estar (welfare)[11] e 2. *learnfare*, que se refere à obrigação de assiduidade escolar. Dentre as técnicas para redução do Estado caritativo está o acúmulo de obstáculos e pré-requisitos burocráticos, além da

[10] No texto "*Decivilizing and demonizing: there making of the black American ghetto*" (2004), Wacquant dialoga com o trabalho de Norbert Elias e aponta para as diversas atividades que afetam a estruturação da desigualdade, mobilizando o que se compreende como a 'cultura da pobreza' e seus aspectos simbólicos.

[11] O autor argumenta que a implementação do *workfare* não visa reduzir a pobreza, mas diminuir a visibilidade dos pobres.

eliminação de programas e coberturas[12]. Neste cenário discute-se quais seriam os pobres que seriam merecedores e os não merecedores, avançando-se na dupla regulação do proletariado, por questões assistenciais e penais.

O trabalho precário é escancarado neste novo governo de insegurança social e cria-se o que o autor denomina Estado-centauro, reunindo a cabeça liberal e o corpo autoritário, um híbrido que caminha para atender às demandas do mercado. De acordo com Wacquant (2019):

> Em resumo, este livro não é um estudo do crime e da punição, mas sim da reformatação do estado na era da ideologia hegemônica do mercado, pois a expansão penal nos Estados Unidos, e nos países da Europa Ocidental e América Latina que seguiram, de forma mais ou menos servil, sua orientação, encerra, no fundo, um projeto político, um componente central da remontagem da autoridade pública, necessária para alimentar o avanço do neoliberalismo. (Wacquant, 2019, p. 18).

O trabalho de Wacquant (2011; 2019) oferece um panorama sobre a constituição do Estado penal, problematizando a transição do Estado caritativo e o cenário que se desenha nessa mudança. Além de não dispor de categorias analíticas para a compreensão das políticas públicas de segurança, questiona-se sobre a aplicabilidade desse processo de transição para o caso brasileiro. Seu foco, não obstante, dentro da ótica neoliberalista, é direcionado para o enfoque do mercado e a criminalização da pobreza, constituindo, destarte, uma chave econômica que se distancia da análise empreendida nesta tese.

Após a exposição das diferentes abordagens para a análise das políticas de segurança pública, com base nos autores e trabalhos mencionados, justifica-se, por fim, a escolha pela aplicação dos estudos de David Garland nesta tese.

Em *A Cultura do Controle*[13]*,* David Garland (2001), analisando as sociedades americana e britânica, identifica movimentos de rompimento com o bem-estar social ou *welfarismo* penal. O autor objetiva entender a radical mudança na orientação das práticas penais, que se desenvolveu na década de 70 do século XX e suas relações com a pós-modernidade. Segundo o autor, o estudo começa com a

[12] No estudo realizado nos Estados Unidos, Wacquant identificou que foi no nível municipal em que houve maior ataque contra as políticas urbanas.

[13] Esse livro constitui a conclusão da trilogia de Garland com *Punishment and Welfare* (2018) e *Punishment and modern Society (*1993).

> apresentação do contraste das nossas políticas e práticas atuais com aquelas em voga até a década de 1970, e se encerra demonstrando a análise de como a dinâmica atual do controle do crime reproduz um certo tipo de ordem social nas sociedades pós-modernas. (Garland, 2001, p. 36).

O campo do controle do crime, conforme abordado pelo autor, engloba um conjunto amplo de práticas, instituições e discursos que operam em diversas esferas para prevenir, detectar e controlar a criminalidade. Esse campo não se limita apenas às ações do sistema de justiça criminal, mas também abarca políticas públicas, iniciativas privadas, estratégias comunitárias e abordagens sociológicas que influenciam diretamente a forma como o crime é percebido e combatido. Não obstante, esse campo sofreu transformações com a cultura do controle, cujo enfoque está direcionado para a punição. Sua disseminação ocorre em bases formais, via instituições, assim como informais, estando presente nas práticas e rotinas sociais. Sinhoretto, Cedro e Macedo (2024)[14] explicam sobre este conceito:

> O conceito de campo de controle do crime e da justiça criminal foi construído por David Garland (2008, p. 36), com vistas a explicar processos de mudança que "abrangem forças sociais, econômicas e culturais pós-modernas que deram nova feição à reflexão criminológica, às políticas criminais governamentais e às atitudes culturais populares". O conceito de campo enfatiza um conjunto não homogêneo de atores, instituições, práticas e saberes em disputa, divergência e concorrência quanto a processos de mudança e estabilização (Garland, 2020). A maneira como instituições e atores confrontam as mudanças e lutas não é unívoca, engendra estratégias que se desenvolvem em direções contraditórias, sendo que as mais "exitosas" repercutem nas políticas e culturas populares e profissionais emergentes. Discursos e estratégias emprestam forma e estruturação ao campo do controle do crime. A história do presente orientada pelo conceito de campo revela sinais de continuidade e descontinuidade, o que permite pensar a emergência de reconfigurações em que os novos elementos sofrem contínua influência de elementos antigos, práticas profissionais e modos de pensamento próprios da configuração anterior. (Sinhoretto; Cedro; Macedo, 2024, p. 5)

Neste sentido, a análise de Garland (2001), ainda que perpasse pontos sobre a construção política, tem um viés muito mais sociológico[15].

> Considerando-se que no âmbito político que as estratégias de controle do crime são desenvolvidas, discutidas e legisladas, não causa surpresa que a maior parte dos comentários tenha se concentrado no processo político e nos interesses e ideologias envolvidos. Contudo, as novas políticas de controle do crime são social e culturalmente condicionadas, e o conteúdo, o

[14] Neste mesmo trabalho, Sinhoretto, Cedro e Macedo (2024) analisam o campo do controle do crime em São Paulo e suas estratégias.
[15] O autor esclarece que trata de uma abordagem histórica, penológica e sociológica.

> tempo e o apelo popular dessas políticas não podem ser entendidos, salvo por referência às mudanças na prática social e na sensibilidade cultural. (Garland, 2001, p. 311).

No âmbito político, o autor argumenta que há uma dinâmica controlada gradualmente que caracteriza o processo legislativo e que o campo de controle do crime sofre ingerências das motivações mobilizadas neste campo. Para Garland,

> [...] as regras atuais de engajamento político asseguram que o governo e o legislativo permaneçam altamente atentos às preocupações públicas [...] exerce-se grande pressão para que medidas que expressem e aliviem estas preocupações sejam instituídas (Garland, 2001, p. 373).

O autor considera que, embora as estruturas da justiça criminal tenham se alterado significativamente nas últimas décadas, as grandes mudanças se deram na representação cultural, discutindo a construção de um novo controle do crime, as mudanças de criminologias, entre outras questões. Ainda que essa tese se direcione para a análise política, a apropriação das classificações de Garland é de grande valia por permitir realizar a análise macro das mudanças. Garland (2001) pontua como examinar as mudanças nesse campo, argumentando sobre a presença de estruturas inter-relacionadas, compostas por elementos novos e antigos:

> Um campo complexo, multidimensional, que se submeteu a um processo de transição revelará sinais de continuidade e descontinuidade. Conterá múltiplas estruturas, estratégias irracionalidades, algumas das quais terão mudado e outras, não. Precisa-se discutir a mudança tendo-se em conta esta complexidade e variação, evitando-se o apelo a dualismos simplificadores e o falso essencialismo que estes implicam. (Garland, 2001, p. 72).

A arquitetura institucional da modernidade penal se manteve, assim como o aparato da justiça criminal, com mudanças em tamanho e ênfase. As alterações apontadas por Garland são na “sua distribuição, seu funcionamento estratégico e sua significação social” (Garland, 2001, p. 367.) Sua hipótese é a seguinte:

> As mudanças verificadas no campo do controle do crime consistem principalmente na redistribuição e no redirecionamento das práticas das instituições existentes. Consistem não numa invenção de instituições ou na criação de novas práticas, mas da redefinição daquelas que já existem, conferindo-lhes força e significado distintos e utilizando-as de maneiras diferentes. Os enquadramentos que direcionam o controle do crime e as práticas penais foram alterados, propiciando o surgimento de novos objetivos, novas formas de cálculos e novas prioridades. Novas racionalidades e formas de conhecimento emergiram, modificando

> sutilmente a maneira pela qual pensamos o crime os criminosos, entendemos os problemas representam e agimos com relação a tais problemas e entidades. Uma alterada estrutura de regras legais e mentalidades gerenciais transformou o processo decisório diário dos profissionais da área do controle do crime. um novo conjunto de símbolos, imagens e representações se formou em torno destas práticas, evocando significados culturais bem diferentes daqueles até então prevalecentes. (Garland, 2001, p. 375).

Segundo Garland (2001), houve um deslocamento do ideal de reabilitação, que marcou a Constituição do Estado de bem-estar penal, para o ressurgimento de sanções puramente retributivas, com o redirecionamento para a vítima, para o medo do crime, a politização do tema e a constante retórica da proteção do interesse público. Movimento esse que culminou na reinvenção da prisão, conduzindo para a transformação do pensamento criminológico e a ascensão de políticas criminais com o objetivo de tolerância zero, alimentadas pelo uso discursos que visam a lei e a ordem.

Em análise dos anos 1970[16], tanto nos Estados Unidos quanto na Grã-Bretanha, Garland argumenta que estava em vigor o chamado previdenciarismo penal, que funcionou nos dois países de maneira similar. Era latente o entendimento que o Estado seria o responsável por cuidar dos criminosos, bem como sua punição e seu controle. Postulava-se que a redução da frequência do crime seria atingida com a união da reforma social e a prosperidade econômica. Questiona-se o que teria mobilizado essa estrutura da justiça:

> Se foi um problema hobbesiano de ordem que disparou o desenvolvimento do Estado de justiça criminal na Europa do início da era Moderna, pode-se dizer que foi um problema marxista de ordem – a instabilidade social e política causada pelo antagonismo de classes e pela exploração econômica desregulamentada – que primeiro motivou o providencialismo penal. Afirmar isto não significa dizer bom que correcionalismo foi parte Direta das políticas de luta e de compromisso de classes. Nenhum movimento da classe trabalhadora na Grã-Bretanha ou nos Estados Unidos (ou em qualquer outro lugar, aliás) jamais demandou tratamento melhor ou a implementação de trabalhos sociais para os criminosos. Não obstante, os vínculos se fizeram presentes, pois a forma de Estado, a política social e as relações de classe, das quais o previdenciarismo penal surgiu, eram todas respostas estratégicas para este problema sociopolítico específico. (Garland, 2001, p. 119).

Segundo Garland (2001), os defensores do Estado de bem-estar social e do previdenciarismo penal entendiam a construção de uma nova visão de justiça social

[16] Garland (2001) esclarece que o previdenciarismo penal teve suas raízes ainda na década de 90 do século XIX e foi desenvolvido nos anos 50 e 60, sendo analisado pelo autor de nos anos 70.

e igualdade. Para os conservadores, essa construção da justiça social “era o preço que se deveria pagar pela paz social, pela estabilidade econômica e pela educação adequada e treinamento da força de trabalho”. (Garland, 2001, p. 121).

No trecho abaixo o autor esclarece o que constitui o previdenciarismo penal e como ele se expressa na legislação em vigor.

> Seu axioma básico-medidas penais devem, sempre que possível, se materializar mais em intervenções reabilitadoras do que na punição retributiva-proporcionou o aperfeiçoamento de uma nova rede de princípios e práticas inter-relacionados. Estes incluíam a edição de leis que permitiam a condenação a penas indeterminadas, vinculada à liberdade antecipada e à liberdade vigiada; varas de crianças e adolescentes informadas pela filosofia do bem-estar infantil; o uso da investigação social e de relatórios psiquiátricos; a individualização de tratamento, baseada na avaliação e classificação de especialistas; pesquisa criminológica focada em questões de fundo etiológico e na efetividade do tratamento; trabalho social com os condenados e suas famílias; e regimes de custódia que ressaltavam o aspecto ressocializador do encarceramento e, após a soltura, a importância do amparo no processo de reintegração. Princípios penais-previdenciários tendiam a trabalhar contra o uso do encarceramento, considerando que a prisão era amplamente vista como contraproducente, do ponto de vista da reforma do indivíduo. Regimes de Custódia especializados-reformatório para jovens infratores, prisões-escola, estabelecimentos correcionais etc. – eram preferidos às prisões tradicionais, e a preterição do encarceramento em favor de medidas comunitárias se tornou um esforço constante dos reformadores correcionalistas. (Garland, 2001, p. 104).

O enquadramento penal-previdenciário tinha como centralidade a reabilitação, que se constituiu no princípio hegemônico e o valor sistêmico que se aplicaria nas demais camadas. Deve-se atentar, no entanto, que essa centralidade e princípio da reabilitação não era o único objetivo desse sistema. Garland (2001) destaca a natureza “individualizante, indeterminada e altamente discricionária das práticas correcionalistas” (Garland, 2001, p. 105). Esse sistema, portanto, consistia na combinação e flexibilidade de questões previdenciárias, enfatizando um ou outro ponto a depender das circunstâncias.

Esse período constituiu a criminologia correcionalista, em que era preconizada a (re)inclusão do indivíduo no tecido social, ao invés da sua exclusão ou eliminação. O crime era entendido como um problema social, com manifestação em atos criminosos individuais. Nessa criminologia, a visão do papel do Estado era de que ele tinha capacidade para atuar nessa engenharia social: “O correcionalismo enxergava o crime como um problema social e apregoava, portanto, que tantas condições sociais criminógenas como os indivíduos podiam ser modificados pelas intervenções das agências estatais” (Garland, 2001, p. 11).

Questiona-se, então, de que forma esse entendimento se aplica ao caso brasileiro. No prefácio do trabalho de Garland, André Nascimento pontua que a legislação penal brasileira é profundamente marcada pelo viés correcionalista, frente à perspectiva de tratar o criminoso individualmente. Entretanto, diferente dos países estudados por Garland, o Brasil não chegou a concretizar um estado de bem-estar social e penal.

O caso brasileiro se distingue dessa narrativa do previdenciarismo penal no sentido em que tivemos um processo de industrialização tardio e outra dinâmica política nos anos 70. Começamos a engatinhar nesse sentido de um olhar para o tratamento penal dos conflitos sociais apenas após a redemocratização, em 1988. Com Fernando Collor de Mello assumindo democraticamente o primeiro governo federal em 1990, o foco estava em diminuir os alarmantes índices de desemprego, buscando melhorar as questões econômicas e sociais.

Nos casos norte-americano e britânico, o previdenciarismo penal começou a ruir a partir de diversas crises econômicas na primeira metade da década de 70 do século XX. A reabilitação foi subordinada a outros objetivos penais, como a "retribuição, neutralização e gerenciamento de riscos" (Garland, 2001, p. 51). Em vez de uma crítica reformadora ou refinadora, visando reparar o sistema, essa oposição ao previdenciarismo se constitui visando desacreditá-lo ou rejeitá-lo. Garland (2001) se refere ao livro *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, de Hirschman (1991), desenvolvendo o argumento de uma retomada reacionária que pode ser investigada em diferentes frentes:

> Hischman mostra que três teses centrais estão sempre presentes no discurso reacionário: as alegações de perversidade, de futilidade e de risco. Cada uma dessas teses foi proeminente no movimento oposicionista que se ergueu em torno do sistema penal-previdenciário:
> A tese da perversidade. O correcionalismo produz resultados perversos e não-desejados. Ele torna o criminoso pior e não o inverso. Políticas de reabilitação provocam aumento no crime e não sua redução. "O resultado é sempre o avesso".
> A tese da futilidade. O correcionalismo sempre falhará. Não é possível reformar as pessoas ou produzir a mudança correcional. Os esforços de reabilitação são fúteis e desnecessários. "Nada funciona".
> A Tese do risco. As práticas correcionalistas minam valores fundamentais, como autonomia moral, os direitos do indivíduo, o devido processo legal e o princípio da legalidade. As políticas de reabilitação põem em risco os acalentados valores democráticos liberais. "A justiça está em risco". (Garland, 2001, p. 168).

É nesse sentido que Garland (2001) reorganizou esse questionamento ao modelo penal previdenciário em duas frentes: 1. elevados índices de reincidência indicavam que essa proposta ressocializadora seria a falaciosa; 2. construiu-se uma visão de ineficiência de todo o aparelho, seja pelo seu excesso de formalismo, seja por causa de sua incapacidade de se adaptar a uma demanda crescente. Retomando os trabalhos de Baumgartner e Jones (1993), pode-se considerar que houve uma mudança da imagem política que rompeu o monopólio e permitiu que outras questões adentrassem a agenda. Em uma análise sobre essas mudanças, Garland (2001) questiona:

> Um movimento, que inicialmente visava a ampliar os direitos dos presos, minimizar o encarceramento, restringir o poder estatal e a proscrever a prisão cautelar, desaguou, em última instância, em políticas que postulavam exatamente o contrário. Como explicar esta estranha alteração no curso dos acontecimentos? (Garland, 2001, p. 143).

Garland (2001, p. 207) argumenta que o estado de bem-estar estava sendo atacado nos termos das condições pós-modernas que ele próprio ocasionou. Seriam quatro elementos principais desse processo de auto-negação: 1. o efeito reverso que se seguiu à criação das agências previdenciárias e de serviços sociais, ou seja, um processo de maior dependência do Estado e dos serviços sociais em que houve a mudança de dependência dos indivíduos que escolheram se tornar clientes das agências estatais em lugar de aceitar a dependência pelas formas tradicionais e personalistas; 2. A tendência das altas de expectativas, em que as demandas em relação ao atendimento do Estado se elevaram até o ponto que os recursos estatais não conseguiram seguir; 3. O crescimento do governo também conduziu para problemas do governo total e com as burocracias administrativas em relação aos benefícios; 4.

> [...] ironicamente, a institucionalização do Estado de bem-estar, juntamente com o prolongado período de prosperidade que veio em seu limiar, tiveram um efeito de escamotear os problemas políticos e econômicos que deveriam ser tratados justamente pelo presidencialismo. (Garland, 2001, p. 209).

Todo esse cenário culminou pela busca por medidas para aumentar o controle social, que constitui um dos pilares dos governos neoliberais, além de restrições de cunho orçamentário, e mesmo de recursos humanos do próprio

aparelho policial-judiciário, estruturante da segurança pública. O colapso da crença no correcionalismo conduziu para a desmoralização das instituições, processo que afetou o policiamento, demandando atuação mais forte. A hipótese de Garland para todo esse processo de mudança no controle do crime moderno não se refere apenas a uma questão intelectual ou penológica, mas a perda da sustentação nos modos de vida e nas crenças correspondentes, ou seja, teria havido grandes mudanças nas estruturas sociais e sensibilidades culturais que amparavam o campo. Tanto a chegada da pós-modernidade com diversas mudanças sociais, econômicas e culturais foram vivenciadas no período após a Segunda Guerra Mundial, bem como se desenvolveram iniciativas e realinhamentos políticos, dentre eles a lógica neoliberal, em reação a essas mudanças e à percepção de crise do Estado de bem-estar.

Foi um momento de avanço de governos fortemente conservadores, como Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, que constituíram governos comprometidos em desfazer os arranjos sociais realizados nos anos anteriores, visando a retração do estado e a construção de um aparato estatal mais poderoso e autoritário, combinando neoliberalismo e neoconservadorismo. Sobre esses conceitos, nas palavras do autor:

> Revertendo as soluções solidaristas do Estado de bem-estar, com sua preocupação pela igualdade, seguridade e justiça sociais, as políticas neoliberais insistiam no fundamentalismo de mercado e em manter a fé intransigente na competição, na livre iniciativa e nos incentivos, assim como nos salutares efeitos da desigualdade e da exposição ao risco. Neste diapasão, ambos os governos aprovaram leis para controlar os sindicatos, reduzir os custos do trabalho, desregulamentar as finanças, privatizar o setor público, estender a competição de mercado e reduzir benefícios previdenciários.
> [...] O neoconservadorismo introduziu na cultura política uma preocupação chocantemente antimoderna para com temas relacionados à tradição, ordem, hierarquia e autoridade. Tais temas eram explicitamente articulados pela direita cristã norte-americana, que se desenvolveu como força política da metade dos anos 1970 em diante. Mas foram também sustentados com grande força influência por intelectuais neoconservadores (Garland, 2001, p. 216).

No entanto, todo esse questionamento sobre o previdenciarismo penal não foi apenas realizado pelos conservadores, mas pela própria esquerda e por movimentos progressistas que começaram a considerar que esse estado de bem-estar penal não funcionava, enquanto os conservadores entendiam que não funcionava e demandavam o endurecimento das penas. Ou seja, o modelo começou

a ruir por dentro, inclusive. Garland (2001) comenta uma série de publicações realizadas pelo partido trabalhista norte-americano em que o argumento era que o tratamento individualizado é falho e que não atende os preceitos básicos da justiça. Os relatórios assim consubstanciam uma crítica ao estado de justiça criminal e dessa ideologia correcionalista que o sustentava. É neste sentido que o autor argumenta que não há homogeneidade no campo do previdenciarismo penal nem no contemporâneo, frente ao entrelaçamento de diferentes estruturas.

Entre os exemplos discutidos por Garland (2001):

> A prova empírica do fracasso do tratamento foi resumida em 1974 por Robert Martinson num artigo muito lido e citado, publicado no The Public Interest, intitulado “What Works in Prison Reform?”. Com base na análise conjunta de 231 estudos de caso, realizados entre 1945 e 1967, Martinson chegou à devastadora conclusão de que “com poucas isoladas exceções, o esforço de reabilitação até agora noticiado não teve nenhum efeito apreciável na reincidência”. (Garland, 2001, p. 150).

Esses questionamentos deram margem para a criação de medidas retributivas como a pena de morte, acorrentamento coletivo de presos e penas corporais. Era latente a percepção de injustiça presente no estabelecimento do sentenciamento individual, ocasionando o direcionamento para proporcionalidade sentenças fixas, pontos buscados pelos liberais. Garland (2001) explica como toda essa nova narrativa se expressou em mudanças legislativas e práticas dentro da justiça criminal norte-americana e britânica:

> [...] o sentenciamento não foi absolutamente a única prática afetada. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, da década de 1970 em diante, autoridades do sistema prisional começaram a abandonar os programas de tratamento e os objetivos “reabilitadores” do encarceramento e, por certo tempo, foram atraídos para o que viria a ser conhecido como “modelo correcional justo”. O fluxo de recursos públicos para os programas de tratamento e para as pesquisas voltadas ao desenvolvimento de novos métodos de tratamento foi interrompido nos anos 1980. Funcionários das agências de livramento condicional e de liberdade vigiada começaram a refletir sobre sua missão, retirando-a do paradigma do tratamento e enfatizando as funções de controle e vigilância. No que concerne à justiça de menores, aprovaram-se leis que introduziam garantias relacionadas ao devido processo legal e, ao mesmo tempo, afastavam-na da ideologia previdenciária e correcionalista, dominante nos anos 1960 e 1970, aproximando-a do formato da justiça criminal para adultos.
>
> As mudanças legislativas e práticas que se verificaram no nascimento deste movimento reformista foram frequentemente incompatíveis com os objetivos iniciais que seus proponentes buscavam alcançar. No último quarto do século XX, as “reformas nas sentenças condenatórias” mais populares nos Estados Unidos - adotadas em todos os estados da federação, assim como em âmbito federal- foram a introdução de penas mínimas obrigatórias,

> medida que em nada se relacionava ao movimento original da "pena justa". (Garland, 2001, p. 154).

Nesse processo, o medo do crime passou a ser o problema a ser combatido coletivamente, o que demandou a criação de políticas específicas para reduzir os níveis de medo, mais do que reduzir o crime propriamente. Garland (2001) argumenta que esses novos medos estão relacionados às políticas sociais neoliberais que intensificaram a exclusão em privação de grupos sociais.

Esse quadro também fomentou o retorno da vítima para o centro da política criminal. Nas palavras de Garland (2001):

> No enquadramento penal-previdenciário, vítimas individuais não possuíam figuração além da autoria das manifestações que provocavam a ação estatal. Seus interesses eram absorvidos pelo interesse público e certamente não eram contrapostos aos interesses do ofensor. Tudo agora mudou. Os interesses e os sentimentos das vítimas-vítimas verdadeiras, famílias das vítimas, vítimas potenciais, a figura projetada da “vítima” – agora são rotineiramente invocados em apoio às medidas de segregação punitiva. (Garland, 2001, p. 55).

Reflexo desse movimento são as leis aprovadas e batizadas com o nome das vítimas, construindo nova retórica do debate penal em que o delinquente não é mais visto como desfavorecido, mas como mal a ser combatido, entendendo-se que a vítima é representativa da sociedade e da necessidade de controles. No caso brasileiro, um exemplo é a Lei que ficou conhecida com o nome da atriz Carolina Dieckmann (Lei nº 12.737/2012), ou também como Lei de Crimes Cibernéticos, que constitui um marco na proteção da privacidade e segurança de dados pessoais no ambiente digital no Brasil (Brasil, 2012c).

Além disso, encaminhou-se para a reinvenção da prisão como instrumento de contenção neutralizante, como uma forma para proteger o público. Anteriormente, a prisão era vista como o último recurso, considerada contraproducente. Essa nova configuração, entendendo que a prisão funciona, e que se destinou a criminosos violentos e perigosos reincidentes, acabou afetando grupos criminosos condenados por pequenas penas. No caso brasileiro podem ser citados os usuários de droga, que são pegos em flagrante pela polícia militar e lotam o sistema prisional.

Garland (2001) também argumenta que essa ruptura com o estado de bem-estar penal conduziu para o redirecionamento das políticas criminais, que deixaram

de ser um assunto partidário que pode ser delegado a especialistas, e se tornou um tema proeminente nas disputas eleitorais. Segundo o autor,

> o processo de formulação das políticas se tornou profundamente politizado e populista. [...] Existe agora, uma corrente marcadamente populista nas políticas penais, que desqualifica as elites profissionais e que invoca a autoridade da “população", do senso comum, do retorno ao básico. A voz dominante da política criminal não é mais a do expert ou mesmo a do profissional do direito, mas sim a da população sofrida, desamparada- especialmente a das “vítimas” e dos amedrontados, membros da angustiados do público. (Garland, 2001, p. 57-58).

Garland (2001) problematiza a seleção de respostas políticas que são geradas pelos atores políticos, em que há maior busca por respostas que possam ser vistas como efetivas do que compreendidas como uma retração pelo adversário. Refere-se à construção de uma retórica política do que a busca pela sua efetividade prática. A busca por holofotes midiáticos, alinhada ao tempo em que o político tem naquele cenário, conduz para que o governante político haja menos nas descobertas científicas ou experiências administrativas e mais no sentido reativo. Por reativo o autor entende as iniciativas políticas disparadas para eventos específicos e parciais, ou seja, não se constitui uma política macro, mas várias respostas ao que podemos chamar de eventos focais na literatura de formação de agenda governamental, desenvolvidas por meio de feedbacks positivos.

O cenário de aumento da criminalidade e a disseminada sensação de fracasso levaram ao questionamento da habilidade estatal em controlar o crime e o papel da justiça criminal. É nesse sentido que se organizou uma nova criminologia, baseada nas teorias de controle e no papel do Estado:

> Elas preceituam que indivíduos são fortemente propensos a assumir condutas egoístas, anti-sociais e criminosas a menos que sejam inibidos de fazê-lo por controles robustos e eficazes, e recorrem à autoridade da família, da comunidade e do Estado para sustentar restrições e inculcar controle. Onde a antiga criminologia demandava mais em termos de bem-estar e assistência, a nova criminologia insiste em intensificar e reforçar a disciplina. (Garland, 2001, p. 61).

Essa nova criminologia constitui o que Garland (2001) denomina criminologia da vida cotidiana, que entende o crime como um evento. Há a compreensão de que a atenção está nas fontes de oportunidades para os crimes, estando presentes

situações “criminogênicas”. Parte-se da premissa de que as ações criminosas acontecerão mediante a oportunidade e ausência de controles.

> Em contraste com criminologias anteriores, que partiam da premissa de que o crime era um desvio da conduta normal, civilizada, explicável em termos de patologia individual ou de socialização deficiente, as novas criminologias veem o crime como decorrência natural da interação social normal, explicável por padrões médios de motivação. O crime é visto como um risco rotineiro a ser calculado, ou um acidente a ser evitado, em vez de uma aberração moral que precisa ser explicada especificamente. (Garland, 2001, p. 275).

Essa estrutura de controle se disseminou para as comunidades e bairros, buscando parcerias preventivas. Exemplos desse campo se disseminam com a aplicação de medidas de reconhecimento facial, videovigilância e securitização. Além disso, essa criminologia dialoga bastante com a estrutura da polícia militar brasileira que deve atuar na prevenção de crimes.

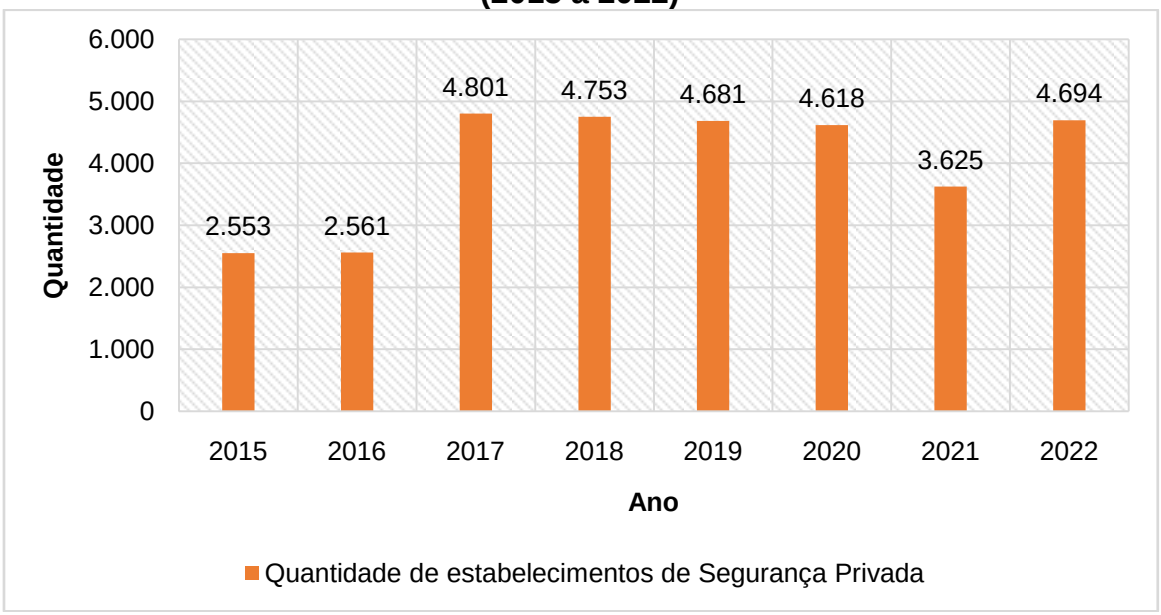
De acordo com Garland (2001), o controle do crime era restrito ao Estado: “A ‘garantia’ de lei e ordem, de proteção ao cidadão contra a violência, o crime e a desordem, se tornou um dos benefícios públicos cruciais conferidos ao povo pelo estado” (Garland, 2001, p. 98). Na nova criminologia, há o rompimento das fronteiras institucionais do Estado, a busca pelo engajamento dos cidadãos e das comunidades, bem como uma grande pulverização da resposta social ao crime. Esse movimento acontece com a queda da monopolização do controle do crime pelas agências governamentais e expansão da segurança privada, reconhecida pelo governo como um parceiro nesse processo de controle social.

Aliás, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, dispostos no Gráfico 1, abrangendo o período de 2015 a 2022, ilustram de forma clara o avanço significativo dos estabelecimentos de segurança privada no país. Esse crescimento expressivo reflete um deslocamento importante da seara tradicionalmente estatal para o setor privado, evidenciando uma transformação nas dinâmicas de provisão da segurança.

Esse fenômeno traz à tona questões relevantes sobre a privatização parcial da segurança, com implicações para a regulação, a responsabilidade social e os impactos na efetividade da segurança pública. O aumento dos estabelecimentos de segurança privada suscita debates acerca dos riscos de desigualdade no acesso à proteção, já que a segurança privada, por sua natureza, tende a atender a quem

pode arcar financeiramente por seus serviços, potencialmente aprofundando desigualdades sociais.

Gráfico 1 - Quantidade de estabelecimentos de Segurança Privada, no Brasil (2015 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do Anuário de Segurança Pública (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

Neste sentido, é importante esclarecer que toda esta retórica de mais controle social na pós-modernidade não visava o controle social para todos, contradizendo a própria cultura da pós-modernidade. Constituía-se numa necessidade específica, mirando alguns grupos e comportamentos particulares, significando que esse novo conservadorismo, ao proclamar os valores da família, do trabalho e do autocontrole, deslocou o disciplinamento moral sobre o comportamento de desempregados, pessoas beneficiárias de programas sociais e imigrantes, dentre outros grupos minorizados e/ou excluídos. Segundo o autor:

> Na reação política ao Estado de bem-estar e à pós-modernidade, o crime agia como uma lente para olhar os pobres – como indesejados, desviantes, perigosos, diferentes – e como uma barreira para conter sentimentos de solidariedade e compaixão. Nesta visão reacionária, o problema subjacente da ordem era visto não como um problema durkheimiano de solidariedade, mas como um problema hobbesiano de ordem, cuja solução deveria ser uma versão centralizadora e disciplinar do Estado-Leviatã. (Garland, 2001, p. 221).

Analisando todos esses aspectos nos processos de mudanças sociais da pós-modernidade, Garland (2001) argumenta que o campo do controle do crime da

justiça criminal sofreu uma série de acomodações e ajustes pelas várias agências como uma forma de resposta às pressões, oportunidades e problemas específicos. Isso significa que tiveram mudanças que vieram por fora do sistema e outras geradas internamente nessas agências. Conforme discutido nesse trabalho, os processos de mudanças em políticas públicas acontecem tanto por períodos incrementais, os ajustes, como de forma macro, com ações exógenas. O autor defende que, além de olhar os detalhes das propostas, é necessário investigar as motivações e raciocínio das autoridades que selecionaram e implementaram essas novas políticas, assim como os contextos culturais e políticos em que elas estão inseridas.

Foram geradas, portanto, dois tipos de reações por parte do sistema penal, classificadas em criminalizantes e não-criminalizantes, ou estratégias de adaptação, que enfatizam a prevenção e a parceria e estratégias do Estado soberano, que visam maior controle e punições. Dentro do bloco de reações não-criminalizantes, Garland (2001) inclui certas medidas administrativas instituídas nas estruturas policiais e judiciárias, denominadas de adaptação do sistema penal a essa nova conjuntura de contestação motivada pelas altas taxas de criminalidade. Para o cenário que Garland está olhando, respostas de adaptação têm por objetivo aumentar a capacidade de absorção do sistema ou de tornar a atuação de seus agentes mais seletiva, buscando, inclusive, os mesmos padrões de uma gestão de iniciativa privada. Na adaptação também está o compartilhamento da tarefa do controle do crime com a sociedade civil. Nas palavras do autor, adaptação se refere a:

> [...] uma forte mudança de ênfase, em que soluções de adaptação foram paulatinamente eclipsadas por alternativas mais politizadas, mais expressivas. Nos EUA, esta mudança remonta à metade dos anos 1980, com a declaração do presidente Reagan de “guerra contra as drogas”, enquanto que na Grã-Bretanha a mudança mais pronunciada ocorreu em 1993, quando o governo de John Major abandonou a abordagem da “punição na comunidade” em favor de uma política mais dura, mais populista, baseada no slogan de que a “prisão funciona”. Anteriormente a estas mudanças de ênfase, as respostas oficiais ao problema eram mais caracterizadas por medidas de adaptação, usualmente desenvolvidas por decisões administrativas sequenciais e de baixa visibilidade, em vez de alardeadas políticas sujeito ao debate político público. (Garland, 2001, p. 254).

O autor considera seis principais formas de adaptação: 1. a racionalização da justiça; 2. a comercialização da justiça; 3. a restrição da criminalização; 4. a redefinição do êxito, 5. a concentração sobre as consequências; 6. a redistribuição das responsabilidades.

A racionalização da justiça (1), nos contextos norte-americano e britânico, atuou como uma resposta às altas taxas de criminalidade que trouxeram problemas imediatos no aumento do número de processos. Isso significou a necessidade de as agências do sistema penal expandirem sua capacidade e transformar suas práticas. O aumento do crime também foi visto como resultado do fracasso no seu controle, o que conduziu para reformulações dos objetivos e prioridades dessas agências. Nos Estados Unidos, os departamentos policiais reagiram por meio da profissionalização, investimento em equipamentos e sistemas de informação. Na Grã-Bretanha essa resposta significou a motorização da força policial e sua retirada do envolvimento comunitário, com o objetivo de trazer uma resposta rápida às chamadas emergenciais do público. A polícia buscou a profissionalização, mas, no quadro mais geral, houve a tentativa de racionalizar a prática da justiça criminal. Essa busca se refletiu na redução da discricionariedade e a adoção de um processo decisório mais formalizado, com diversos processos de monitoramento, estratégias de integração e análises sistemáticas. A partir desse momento, os custos da justiça criminal se mantiveram uma pauta constante no debate político. Esse quadro se refletiu no desenvolvimento de políticas com mudanças nos ritos processuais, por exemplo, com o objetivo de reduzir custos.

A comercialização da justiça (2), em um cenário de preocupação com o corte de gastos públicos, expressou o grande *ethos* da gestão empresarial. As agências norte-americana e britânica enfatizavam a economia, a eficiência e a efetividade no emprego de recursos, conduzindo para o desenvolvimento de indicadores de performance. Dessa forma, a privatização se alastrou sobre a justiça criminal e a finalidade lucrativa foi regulamentada em diversos serviços, como a supervisão da liberdade vigiada e serviços carcerários especializados. Outro impacto neste processo foi a preocupação na relação com o cliente, pauta tão comum no setor comercial e na gestão empresarial e que começou a influenciar as agências governamentais também. Garland (2001) aponta o deslocamento da compreensão da missão de algumas organizações, como a polícia e os tribunais, em que consiste a salvaguarda do interesse público para a preocupação com os seus consumidores

e o seu entendimento de uma forma mais reativa na medida em que as vozes e as preferências dos públicos específicos a que servem devem ser atendidas.

A restrição da criminalização (3) pode ser alcançada pela filtragem das ocorrências e dos casos feitas fora do sistema, seja pela diminuição do grau de criminalização e punição de certas condutas. Como exemplos há a aplicação de multas administrativas pela polícia e o emprego de vias alternativas à acusação formal; aplicação de audiências sumárias e penalidades fixas para delitos que antes eram submetidos ao processo integral; a descriminalização de algumas condutas.

Redefinindo o êxito (4) se refere ao movimento realizado pelas agências estatais, que reagiram às críticas reduzindo as expectativas e que redefiniram publicamente seus objetivos, modificando os critérios de julgamento do êxito e do fracasso. No caso norte-americano, Garland (2001) se refere às mudanças na polícia que se deslocou de resolver crimes graves e de levar os piores criminosos a julgamento para praticar ações contra crimes mais leves e pequenos distúrbios. Também houve a busca pelas agências em transferir a responsabilidade pelos seus resultados para os seus clientes, eximindo a instituição de qualquer falha. Criou-se um movimento em que as instituições buscam ser avaliadas com base nos seus objetivos internos, em lugar dos objetivos sociais. Os indicadores de performance avaliam o número de horas que os internos gastam com atividades úteis e não em termos de capacidade de reincidência, a polícia enfatiza que cabe à vítima proteger o seu patrimônio, são, portanto, indicadores de performance que trazem o que a instituição faz e não o que ela alcança. Essas distinções, inclusive, levam para o debate sobre o que cabe ao Estado na sua função em punir criminosos e o controle do crime, e sobre o que estaria no âmbito além do Estado.

Concentrar-se nas consequências (5) é o direcionamento das agências estatais em dar prioridade ao tratamento das consequências do crime do que a sua causa. Houve mudança na política criminal oficial com nova ênfase visando enfrentar os efeitos danosos do crime, como maior apoio às vítimas, como a possibilidade de participação ativa no processo e como o lidar com o medo público e a insegurança, com medidas que reduzem o medo, mas não efetivamente o crime.

Na redistribuição das responsabilidades (6) há a busca pela mobilização de atores, agencias e de organizações não-estatais, com o objetivo de estender o controle do crime formal do estado de justiça criminal para uma rede que pode ser mais ou menos direcionada, mais ou menos informal. Refere-se à busca por

alianças como parcerias público-privadas, cooperações entre agências, mobilização de cidadãos ativos, visando pulverizar esta responsabilidade pelo controle do crime. O entendimento é que o Estado, sozinho, não é e nem pode ser o único responsável na esfera criminal e a sua compreensão de monopólio nessa área abre o caminho para o entendimento da pluralidade para o controle social efetivo. O que motiva essas estratégias de responsabilização não é apenas uma delegação das funções estatais, embora esse seja um dos pontos importantes. Garland (2001) argumenta que essa motivação através da responsabilização é a construção de uma nova a concepção do exercício do poder no campo do controle do crime.

No que se refere às medidas criminalizantes, ou de não-adaptação, ou reativas[17], denominadas por Garland (2001), é latente o objetivo em distender o sistema penal, ou seja, são medidas que têm como foco o encarceramento e que se constroem com base na criminologia do outro. Nessa criminologia, há o entendimento do criminoso como algo a ser extirpado socialmente, é a máxima expressão do poder punitivo, que dramatiza os medos populares e que se constrói com base no controle, seja por meio das câmeras que estão dispostas pelas ruas, pelas cercas elétricas, seja pelo controle demográfico e urbano que segrega a população.

Azevedo e Cifali (2015), referenciando ao trabalho de Garland (2001), argumentam que a criminologia oficial, ao dispor sobre "a 'criminologia do eu' (que) faz do criminoso um consumidor racional, como qualquer cidadão, e de outro a 'criminologia do outro' idealiza o criminoso como um estrangeiro ameaçador, um excluído ou um rancoroso" (Azevedo; Cifali, 2015, p. 120), constitui a lógica dualista e ambivalente, com reflexo na produção de políticas públicas diversas.

Nas palavras de Garland:

> Em vez de reconhecer os limites do estado soberano e de adaptar-se a eles, a agenda política de medidas de grande repercussão consistia em "restaurar a confiança pública" na justiça criminal, afirmando ao mesmo tempo, os valores da disciplina moral, da responsabilidade individual e do respeito pela autoridade. Na política criminal, como na política previdenciária, o imperativo residia na reimposição de controle, normalmente através de meios punitivos. Em ambos os casos, a população apontada como a mais necessitada de controle era composta de pobres beneficiários da rede de seguridade social, negros habitantes dos centros

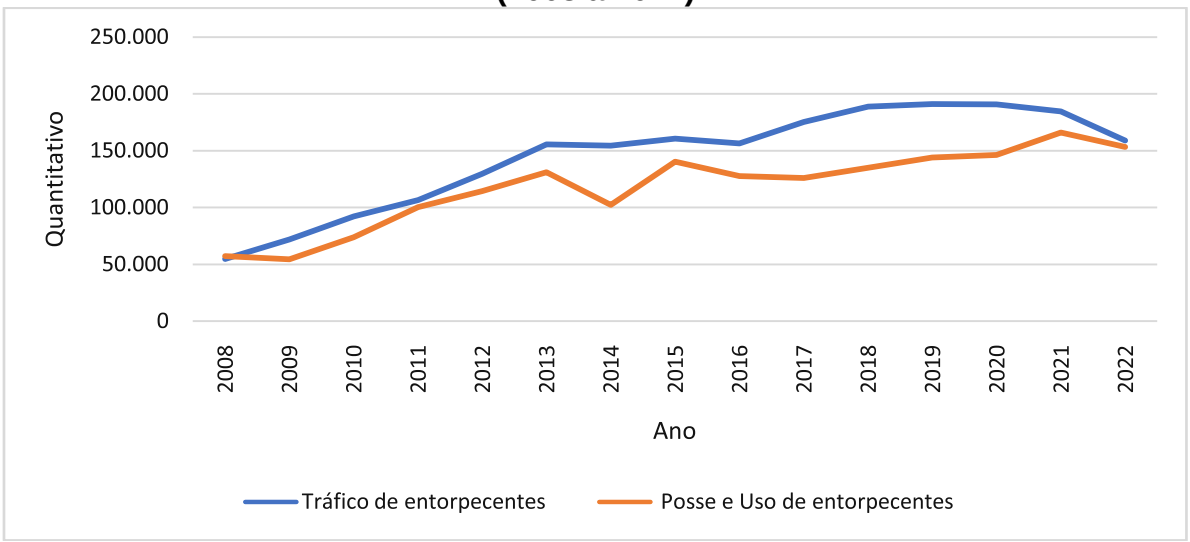
[17] Por vezes Garland (2001) faz uso da terminologia "reativas", por vezes utiliza não-adaptação. Na classificação das leis ordinárias, utilizamos reativas.

> urbanos e jovens marginalizados da classe trabalhadora. (Garland, 2001, p. 280).

Segundo Garland (2001), as respostas reativas se estabelecem em um contexto de busca pela lei e ordem, baseado no entendimento de que a prisão funciona. No caso norte-americano, o cenário é de guerra contra as drogas, apesar das indicações de fracasso, em que há imposição do poder político sobre grupos marginalizados, construídos como perigosos e indesejados, buscando-se mostrar que algo está sendo feito.

No caso brasileiro, conforme os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública apresentados no Gráfico 2, observa-se um crescimento contínuo no número de casos entre 2008 e 2022, passando de 50.000 para 200.000. Apesar das constantes políticas de "guerra às drogas", frequentemente direcionadas a usuários e grupos vulneráveis, esse campo continua em expansão, indicando que a política de tolerância zero sugere ser ineficaz.

Gráfico 2 - Quantitativo de tráfico, posse e uso de entorpecentes, no Brasil (2008 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022)[18].

Problematiza-se, então, o que pode ser considerado uma medida punitiva:

> [...] condenações mais severas e o aumento no uso do encarceramento; "Three Strikes" e penas privativas de liberdade mínimas obrigatórias;

[18] Os dados apresentados referem-se ao período de 2008 a 2022, não estando disponíveis informações anteriores a 2008.

> cumprimento integral das penas e restrições à aplicação da liberdade vigiada; proscrição das benesses nas prisões e “cadeias austeras”; Retribuição no Juizado de menores e o encarceramento de crianças; a revivificação do acorrentamento coletivo de presos e de penas corporais; campos de tratamento e prisões de segurança máxima; a multiplicação de crimes punidos com pena de morte e do número de execuções efetivadas; leis sobre notificação comunitária e registro de pedófilos; políticas de tolerância zero e penas restritivas de certos comportamentos. (Garland, 2001, p. 315).

Não obstante, Garland (2001) também dispõe sobre medidas legislativas, recorrentemente utilizadas para fins políticos, que podem ser vistas pela sua atuação simbólica já que engajam e transparecem a ação da justiça na medida em que são deslocadas da sociedade[19]. Visam mostrar que o Estado objetiva manter a lei e a ordem e se estruturam de formas populistas e punitivas, o que nem sempre são expressas em termos das necessidades das vítimas e do imperativo da segurança pública.

Considerando, então, esses dois tipos de resposta, as de adaptação e as reativas, segundo Garland (2001, p. 339), “as respostas políticas e culturais às altas taxas de criminalidade são mais importantes do que as próprias taxas de criminalidade”. Além disso, o autor explica que esse campo descrito tem uma multiplicidade de agências, práticas e discursos diferentes, algumas bastante contraditórias entre si, não deve ser entendido como a simples substituição de um por outro, mas a modificação, em maior ou em menor medida, de um pelo outro.

Essas foram mudanças, destarte, realizadas no âmbito da justiça criminal. Garland (2001) argumenta que, ao mesmo tempo em que o Estado de justiça criminal está maior do que antes, ele ocupa um espaço relativamente menor no campo justamente por conta do rompimento do monopólio e abertura para outras agências atuarem no controle do crime como a segurança privada e iniciativas comunitárias. Houve um deslocamento de prioridades e novos direcionamentos no controle do crime, em um processo bastante resiliente à mudança. Segundo o autor, as instituições da justiça criminal resistiram às mudanças vindas de fora, realizando mudanças lentas e sutilmente, conforme consta:

[19] No final do quinto capítulo, Garland (2001) considera três tipos de resposta: adaptação, negação e atuação simbólica. A negação se refere à não-adaptação ou às respostas reativas. Escolhemos abordar dois tipos de resposta propostos por Garland: adaptação e reativas, considerando que a atuação simbólica pode estar integrada a outras formas de resposta. Essa abordagem permite uma análise mais ampla das dinâmicas envolvidas, destacando como diferentes estratégias interagem no contexto estudado.

> Ao nível estrutural, a mudança tem sido uma questão de assimilar novos elementos (a vítima, a prevenção do crime, a justiça restaurativa), de alterar o equilíbrio e as relações (entre punição e previdência; provisão estatal e provisão privada; instrumentos e fins expressivos; direitos dos criminosos e proteção do público) e de mudar a relação do campo com o seu ambiente (sobretudo sua relação com o processo político, com a opinião pública e com as atividades de controle do crime da sociedade civil). (Garland, 2001, p. 375).

Essa análise desempenha um papel fundamental na proposta desta tese, pois examina as transformações nas políticas públicas, dialogando com o debate presente no estudo de Garland (2001). Nele, não se identifica nem se defende um rompimento completo com o Estado de bem-estar, mas sim sua permanência em algum nível. O autor argumenta sobre a emergência de uma nova cultura política e novos direcionamentos na administração pública das práticas já existentes, ou seja, não houve total ruptura.

No nível da cultura, Garland (2001) explora que o controle do crime atua em torno de três elementos centrais: 1. o previdenciarismo penal recodificado; 2. uma criminologia do controle; e 3. o estilo econômico de pensamento.

No primeiro elemento, Garland argumenta que houve mudança de ênfase da modalidade previdenciária para a penal. A compreensão do que é previdenciário e do que é penal mudou. O método previdenciário foi silenciado e se tornou mais condicionado, enquanto o método penal se tornou mais proeminente e mais punitivo: “O enquadramento penal previdenciário funcionava como se os interesses da sociedade e os dos criminosos pudessem ser compatibilizados.” (Garland, 2001, p. 384).

A reabilitação também está mais direcionada para o controle do crime do que para o bem-estar do indivíduo, direcionada para o enquadramento de risco e não no seu enfoque previdenciário. Se antes o objetivo no previdenciarismo penal era o aumento do bem-estar social, hoje se visualiza o aumento da eficiência no controle social.

No segundo elemento, a criminologia do controle surgiu após o deslocamento das criminologias que mobilizavam as práticas penais-previdenciárias. Discutindo sobre as criminologias do outro e da vida cotidiana, Garland explica:

> [...] em oposição à criminologia correcionalista, com sua preocupação com a prevenção através da reforma, estas novas correntes concebem sua missão de maneira muito distinta. Ambas dão prioridade ao controle e à proteção do público, embora tenham métodos muito diferentes de fazê-lo. A primeira

> propõe o desenvolvimento gradual de uma silenciosa rede de controle situacionais, desenhados para modificar rotinas existentes. Ela pretende inscrever controles no tecido da vida social com o objetivo de guiar a conduta para a ordem sem perturbar o fluxo dos eventos sociais. A outra exerce um excesso de controle e tem pouca preocupação com os custos sociais e consequências penais. Ela impõe controles de fora na forma de ameaças legais ou exortações morais; condena e exclui todos aqueles que falham em obedecer. Intimidar, punir, neutralizar – e pendurar a conta. (Garland, 2001, p. 392).

No terceiro elemento, que se refere ao deslocamento do modo social ao econômico de pensamento, Garland (2001) discute o avanço no controle do crime sob o idioma econômico em que pautas como custo e benefício, a busca pelo melhor valor e a questão da responsabilidade fiscal são centrais. O autor esclarece que questões em relação aos recursos para a manutenção da justiça sempre estiveram em pauta, a grande diferença hoje em dia é a forma que esse debate está enraizado nas decisões políticas, em que há constantes pressões para alcançar a relação de custo-benefício ideal, com restrições fiscais e disciplinas gerenciais.

Garland (2001) assim esclarece como se constituiu o atual controle do crime da justiça criminal, que não foi criado unicamente pelas crescentes taxas de criminalidade nem apenas pelo desaparecimento da crença no previdenciarismo penal, ainda que sejam elementos centrais. Essa nova forma de controle do crime foi o resultado de uma série de respostas adaptativas às condições culturais e criminológicas da pós-modernidade. Essas estratégias não se desenvolveram isoladamente, mas dentro de uma cultura que também avançou com respostas reativas, muito mais punitivas. Elas se desenvolveram em forma de políticas neoliberais e neoconservadoras, cujo objetivo se tornou criar mais controles aos pobres e menos controles para a liberdade de mercado.

O autor questiona em que medida essa estrutura de controle pode se perpetuar, ao que argumenta, sem muito otimismo, que essa nova cultura do controle do crime pode persistir ainda por muito tempo, mesmo que suas causas tenham deixado de existir. Isso porque elas mobilizam investimentos institucionais e produzem benefícios específicos para determinados grupos sociais e excluem outros tantos. O autor não desconsidera, no entanto, que os novos arranjos do controle do crime envolvem certos custos sociais que, a longo prazo, podem ser difíceis de acomodar, podendo chegar ao limite em que uma numerosa população de pobres marginalizados e criminalizados pode afetar toda a vida social. O encarceramento em massa poderá se manter até que entre em conflito com os ideais da democracia

liberal, podendo culminar, inclusive, no que Garland (2001) de denominou como *Estado-apartheid*.

Diante do exposto, argumentamos que, no caso brasileiro, além das respostas adaptativas e reativas, deve ser considerada uma terceira classificação: garantistas. Essa classificação tem origem no trabalho de Azevedo e Cifali (2015) e foi posteriormente sistematizada por Pereira (2021), que, com base na perspectiva de David Garland (2001). Neste cenário, Cifali (2019) argumenta que:

> Um dos aspectos mais relevantes da perspectiva proposta por Garland é o reconhecimento de que a política criminal não é necessariamente racional e consistente em suas estratégias de controle do crime. Como qualquer decisão estatal, é suscetível a dilemas e conflitos de interesses políticos. E esse é um dos motivos pelos quais a descrição das recentes transformações no controle do crime e na penalidade envolve uma variedade de estratégias e práticas, muitas apontando o caráter volátil e ambíguo das estratégias atuais. (Cifali, 2019, p. 27)

Dessa forma, o trabalho de Garland (2001) destaca-se entre as contribuições da teoria social voltadas à segurança pública por sua proximidade com os objetivos desta tese. O autor identifica a emergência dos chamados giros punitivos, evidenciando a variação na abordagem dos governos em relação ao endurecimento ou flexibilização das políticas criminais. Essa perspectiva reflete a complexidade do campo de controle do crime, caracterizado não por uma resposta homogênea, mas sim por um entrelaçamento de estratégias que combinam elementos repressivos e adaptativos, conforme o contexto político e social.

Além disso, Garland (2001) problematiza as transformações ocorridas no pós-neoliberalismo, indo além da dimensão estritamente econômica para explorar suas implicações na ciência política. Ao examinar os efeitos das mudanças estruturais na governança da segurança pública, o autor contribui para um debate mais amplo sobre o papel do Estado, o impacto das políticas penais e as interações entre diferentes esferas de poder na formulação e implementação dessas medidas. Essa abordagem permite uma leitura mais aprofundada das dinâmicas contemporâneas do controle social e da criminalidade, evidenciando a necessidade de uma análise multidisciplinar para compreender os desafios impostos pela conjuntura atual.

2.3 A TRAJETÓRIA DO TEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA NOS TEXTOS CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS

À temática de Segurança Pública é reservado pouco espaço nas Constituições Federais brasileiras, quando analisado historicamente. Isso porque, só foi na CF/88 que o legislador reservou um capítulo exclusivo para essa temática. Ainda assim, há críticas da literatura sobre a carência nessa definição conceitual nas constituições. Por esse motivo, neste capítulo, retomamos o conceito de Segurança Pública, que se refere ao direito civil, sendo inviolável ao indivíduo e reguladora da ordem social, ou Segurança Interna, que objetiva a manutenção do Estado, sendo latente a preocupação com o território e fronteiras, que aparecem nos registros constitucionais, de 1824 a 1988, visando compreender suas alterações e permanências. Não obstante,também nos aprofundamos nas políticas de segurança pública, os paradigmas na sua construção, bem como a legislação infraconstitucional que permitiu a criação de programas e marcos na área.

Publicada em março de 1824, a Constituição Política do Império do Brasil foi elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I. Nesse texto, por vezes aparece o termo “Segurança Pública”, por vezes “Segurança Interna”. A Constituição, de 1824, já estabelece uma distinção entre Segurança Interna e Segurança Externa, sendo o primeiro conceito o mais recorrente no texto constitucional. O termo “Segurança Pública” surge apenas no trecho referente às atribuições do Legislativo, porém sem uma definição clara (Brasil, 1824).

Nas demais oito vezes em que o termo “Segurança” está presente, há referências diversas. Relaciona-se à obrigação do Executivo (realização de tratados, guerras e fazer a paz com vistas à segurança do Estado), à responsabilização dos ministros que atentarem contra a segurança, à constituição da força militar e aos direitos civis. Nesse último ponto, a Constituição, de 1824, reconhece a Segurança como um direito civil, conforme consta: “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio” (Brasil, 1824). Ainda que a Segurança conste assim elencada no artigo 179, a segurança está identificada com a questão da soberania, com vistas a evitar guerras e permitir realizar tratados.

Não obstante, a Constituição, de 1824, também traz o seguinte: “XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos” (Brasil, 1824). Esse item traz a importância da manutenção da Segurança para a manutenção do próprio Estado, considerando que as atividades podem ser diversas, desde que não afetem esse núcleo duro de costumes, segurança e saúde dos cidadãos. Não cabe entrar neste trabalho na discussão sobre a interferência nos costumes, mas cabe salientar o papel que a tradição e essa moral conservadora imprimem no nosso ordenamento desde o século XIX.

A Constituição, de 1891, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, retoma a questão da segurança interna com vistas à paz e em relação às fronteiras, e mantém o que estava na Constituição de 1824, no entendimento da segurança como um direito civil: “Art. 72. A Constituição assegura a brazileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade” (Brasil, 1891). Da mesma forma, não expõe a quem cabe essa responsabilidade nem as instituições que a compõem.

A Era Vargas, definida de maneira ampla, compreende o período de 1930 a 1964, promoveu a aprovação da Constituição, de 1934 (Brasil, 1934). Além da relação com as forças armadas, a Era Vargas é marcada pela tentativa de organizar a vida econômica e social em que “o então chefe do governo revolucionário, Getúlio Vargas, anuncia, repetidamente, a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional.” (Santos, 1987, p. 64).

Esse processo de intervenção ocorreu pela regulamentação das profissões, carteira profissional e sindicato, pilares que passam a nortear o que se compreende por cidadania. Dessa organização social, deriva a definição por Santos (1987, p.65) de cidadania regulada: “conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal.”

É um período em que se busca nova orientação nas políticas econômicas e sociais, que se reflete no diálogo com as forças armadas. Segundo Carvalho (2005), o período, no que se refere à relação do presidente com as Forças Armadas, pode ser compreendido em três grandes fases. A primeira é do namoro, em que Getúlio Vargas mobilizava as Forças Armadas como ator político, no período que

compreende de 1930 a 1937, data que marca o estabelecimento do Estado Novo. A confluência de interesses atingiu seu pico no período de 1937 a 1945, que marcou a lua de mel. O divórcio teve início em 1945, com seu total rompimento, em 1964, frente à reorientação ideológica do presidente.

Essa preocupação inicial, na fase de namoro com os militares, tem reflexos na Constituição, de 1934. O texto traz o termo “segurança interna” em relação à paz, não discute com o termo “segurança pública”, mas amplia em seus artigos as referências à segurança, com quinze menções[20]. É latente uma maior preocupação com a segurança das fronteiras, estruturação e organização da segurança nacional. Além do entendimento da segurança como um direito, conforme consta nas duas constituições anteriores, a Constituição de 1934 traz o título VI reservado à Segurança Nacional (Brasil, 1934).

Diferente das constituições anteriores, desde a de 1824, a Constituição, de 1934, introduz a nomeação do Conselho Superior de Segurança Nacional. Além disso, menciona de forma genérica “outros órgãos” responsáveis pela segurança, embora o enfoque principal esteja nas políticas de guerra e na organização militar (Brasil, 1934).

Outro importante dado que consta na Constituição, de 1934, é a classificação das polícias militares como reservas do Exército, significando que “o Exército é responsável pelo ‘controle e pela coordenação’ das polícias militares” (Soares, 2019, p. 31). Ainda que direcionadas para questões de segurança interna, essa organização é central, pois ela é retomada na Constituição, de 1967, pelos militares e que, inclusive, se reafirma na CF/88 e constitui a base da organização da polícia militar, conforme explicitamos adiante (Brasil, 1934; 1967; 1988). Lima e Pröglhöf (2013) explicam a legislação aprovada na época:

> Observa-se aqui uma primeira tensão conceitual, uma vez que a Lei 192, de 17 de janeiro de 1936, regulava as atividades das polícias militares e as vinculava às Unidades da Federação, cabendo à União apenas um papel de supervisão e controle, por meio do Exército. Ainda por essa Lei, consonante com a Constituição Federal de 1934, as polícias militares eram as responsáveis pela segurança “interna”, termo empregado para tratar de matérias atinentes ao “controle da ordem”. Sabendo-se que tal normatização só foi revogada muito posteriormente à Constituição de 1937 – pelo Decreto Lei nº 317, de 13 de março de 1967, que regulamentou a Constituição de 1967 no que tange à atuação das polícias –, é possível

[20] Ao todo são dezenove menções, mas quinze se referem à segurança ou segurança interna e as quatro demais, a mandado de segurança (Brasil, 1934).

> perceber o conflito de objetivos e competências que, já neste longo período, marca a história das polícias militares no Brasil. (Lima; Pröglhöf, 2013, p. 31-32).

O debate, portanto, que realizamos sobre a militarização das polícias, no período após 1988, ainda que com diferentes recortes nas atribuições e no pacto federativo, teve gênese em 1934, quando, constitucionalmente, foi prevista essa vinculação das polícias militares com as Forças Armadas. Quando discutimos segurança cidadã visualizamos a dificuldade em avançar no processo de confiança e melhor relacionamento entre a polícia e os cidadãos em parte devido a essa estrutura autoritária e engessada.

No período seguinte, de 1937 a 1945, o Brasil viveu sob a ditadura do Estado Novo, liderada por Getúlio Vargas e viabilizada com o apoio das Forças Armadas. Esse momento é caracterizado por Carvalho (2005) como uma espécie de "lua de mel" entre o governo e os militares – um período de cooperação estreita e alinhamento político-ideológico, marcado pela ausência de tensões significativas e pelo fortalecimento do papel das Forças Armadas como garantidoras da ordem e da autoridade do regime.

A Constituição, de 1937, figura como um documento central na legitimação autoritária, período marcado pela dissolução do Congresso e medidas como:

> [...] instituição da pena de morte; supressão da liberdade partidária e da liberdade de imprensa; anulação da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário; restrição das prerrogativas do Congresso Nacional; permissão para suspensão da imunidade parlamentar; prisão e exílio de opositores do governo; e eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. (Pontual, 2025).

Com enfoque na atuação do Estado via regulação, o termo “Segurança Pública” parece ter sido usado formalmente apenas na Constituição, de 1937, sendo que na Carta, de 1934, constava “segurança interna” – que gerou diversas questões relacionadas ao pacto federativo (Brasil, 1934; 1937). A partir da Constituição, de 1937, visou-se ampliar o escopo de atuação da segurança, ao concentrar a competência administrativa na União e mencionar as forças policiais.

Foi retomada a parte em que se discute a Segurança Nacional e a Segurança Pública passou a competir privativamente à União no “Art. 16. V - obem estar, a ordem, a tranqüilidade e a segurança publicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme” (Brasil, 1937). Também consta nos direitos e

garantias individuais (art. 122) que: “todos têm direito de reunir-se pacificamente e sem armas. As reuniões a céo aberto podem ser submettidas á formalidade de declaração, podendo ser interdictas em caso de perigo immediato para a segurança publica” (Brasil, 1987).

Na Constituição, de 1937, portanto, os conceitos de segurança, segurança nacional e segurança pública são mais destrinchados, não cabendo mais falar de segurança interna. Apesar de ser um marco com maior atenção à temática, essa Constituição não dedicou parte exclusiva para a questão nem aprofundou sobre a questão federativa e suas instituições.

A terceira fase da relação de Vargas com os militares (1945-1964) é caracterizada como o divórcio. O presidente tornou evidente sua preocupação com os problemas sociais, produziu ampla legislação sindicalista e trabalhista e tinha o olhar no eleitorado da classe operária, preocupado com o fim da ditadura e o peso desse novo ator. As Forças Armadas, no entanto, não aceitaram essa mobilização, já que se guiavam pelo anticomunismo e pela pretensão de guiar o Estado (Carvalho, 2005).

A Constituição, de 1946, marca o rompimento com esse período autoritário, retomando a linha democrática e diversas medidas nesse sentido como o restabelecimento dos direitos individuais, fim da censura e da pena de morte, retomada da independência entre os poderes e estabelecimento da eleição direta para Presidente da República. Apesar de grandes avanços democráticos, o texto constitucional que dispõe sobre a Segurança Pública pouco avança. Isso porque, apesar de manter a segurança como um direito, não aprofunda no conceito e na organização da Segurança Pública (Brasil, 1946). Inclusive, é mais recorrente a preocupação com a ordem pública do que com a segurança pública conforme constava anteriormente (art.141): “§11 Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.” (Brasil, 1946).

A Constituição, de 1946, figura como o resultado da derrubada do Estado Novo[21] e início da Quarta República. O rompimento com esse período não significou a não preocupação com a ordem, pelo contrário, o texto constitucional deu maior

[21] Para compreensão de rupturas e continuidades no sistema partidário com a queda do Estado Novo e nova armação institucional, ver Souza (1976).

destaque à manutenção da ordem. Na questão federativa, “Segundo a Constituição de 1946 (Brasil, 1946), cabiam à União a defesa externa e a organização das Forças Armadas, ao passo que incumbia aos Estados a defesa interna e organização das polícias”. (Guerra; Machado Filho, 2018, p.156).

Nesse recorte temporal de 1824 a 1946, identificamos a permanência da segurança como um direito civil. Inicialmente, em 1824, há preocupação com a ordem e com a manutenção do Estado, que se reflete na confusão entre segurança pública e segurança interna (Brasill, 1824). Já em 1891, a preocupação com essa manutenção do Estado está mais centrada na garantia das fronteiras (Brasil, 1891).

O século XX, representado pelo ordenamento de 1934, mantém a atenção nas fronteiras, mas amplia o tratamento sobre segurança. Constitui, inclusive, um órgão, o Conselho Superior de Segurança Nacional para dispor sobre essa área de atuação. Outro ponto essencial dessa Constituição é a definição das polícias militares como reservas do Exército. Essa classificação é retomada no período ditatorial brasileiro de 1964 e é um dos pilares da política autoritária de segurança que se organiza no Brasil.

No período ditatorial, de 1937, devido à própria configuração estatal, o foco da segurança se deslocou para concentração na União e com o Estado atuando via regulação (Brasil, 1937). Em algum nível, essa estrutura se manteve em 1946 com maior preocupação com a ordem, ainda que as bases autoritárias tenham dado espaço para a emergência democrática (Brasil, 1946).

Considerando desde o período ditatorial brasileiro, que teve início em 1964 e nova organização constitucional em 1967, até o período atual, em 2022, as políticas de segurança pública se desenvolveram de acordo com valores e interesses, expressando posicionamento político-ideológicos diversos e em disputa. Assim, tratamos das Constituições, levando em consideração a disputa entre paradigmas e seu reposicionamento ao longo da trajetória nacional.

Segundo Freire (2009, p. 102), “um paradigma não é uma política pública. Os paradigmas são crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e período.” Os paradigmas, portanto, são centrais porque podem influenciar e até mesmo serem traduzidos em políticas públicas.

Políticas públicas se referem ao que o governo decide ou não fazer (Dye, 1984). Esse entendimento tem duas chaves. A primeira é que o protagonista da

ação é o governo, ainda que ele não produza as ações sozinho. A segunda é o posicionamento e atitude do governo em direcionar a questão de forma positiva, negativa ou até mesmo tomar a decisão de não decidir e não encaminhar a questão.

O conceito trazido por Dye (1984) emerge no contexto da guinada argumentativa. Nessa fase, a partir dos anos 1980, as políticas passam a ser entendidas também como o produto de processos argumentativos, onde as ideias e as linguagens empreendidas importam para explicar o processo de produção das políticas públicas, para além de quesitos técnicos pretendidos racionais. O papel do governo é realizar escolhas, selecionando alguns assuntos e questões, que ainda não são problemas, a serem desenvolvidos em debates, discursos, chamadas públicas e outros que não são considerados. Esse entendimento, portanto, sobre a produção de políticas públicas como o resultado de um poder de escolha do governo emergiu nos anos 1980 (Fischer; Forester, 1993).

Em uma visão analítica, o conceito anterior racionalista presente era de que as alternativas de políticas públicas consideradas eram o caminho viável para solucionar questões coletivas. Com o advento da guinada argumentativa, a discussão se deslocou para a força das ideias e embates argumentativos na promoção de questões à agenda governamental, ponto que exploramos na seção sobre a metodologia (Fischer; Forester, 1993).

Os paradigmas, por sua vez, não são estanques, o que significa que delimitam de forma macro um modelo sobre o panorama da política. No entanto, podem sofrer pequenas interferências nas suas características. Retomando o trabalho de Popper (1982), Freire (2009) argumenta que os paradigmas têm características mais marcantes – justamente o que os torna paradigmas, no entanto, algumas dessas características sofrem transformações ao longo do tempo que, inclusive, pode conduzir para a estruturação de novos paradigmas.

Considerando toda a trajetória brasileira, e mesmo de diferentes países, seria um equívoco delimitar as políticas de segurança pública como permanentes. Diferentes organizações políticas e sociais direcionam para diversas respostas por meio de políticas públicas.

Nesse sentido, a autora também afirma que paradigmas não são excludentes, podendo coexistir, ou seja, as marcas temporais são construções para entender o modelo que predominou naquele momento histórico, entretanto, na medida em que os paradigmas se referem a uma análise da cultura e organização social, é possível

argumentar que um determinado modelo pode estar em vigor no mesmo momento em que outro. Os paradigmas e essa organização são importantes, inclusive, pois influenciam as características das políticas públicas que serão desenvolvidas, conduzindo para o conceito de dependência da trajetória, discutido por North (1990) e que aprofundamos no capítulo metodológico.

A partir de uma análise histórica, Freire (2009) propõe três grandes chaves analíticas, ou paradigmas, que influenciaram a formulação de políticas de segurança: a) a Segurança Nacional (1964-1985), b) a Segurança Pública (fim da ditadura -1988) e c) a Segurança Cidadã (1995 - atual).

O período ditatorial brasileiro, que aconteceu de 1964 a 1985, marca o primeiro paradigma da Segurança Nacional ao priorizar a defesa do Estado e a ordem política e social. Com a tomada do poder pelas Forças Armadas, segundo Freire (2009, p. 103), essa perspectiva "era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, justificando-se o uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem."

De acordo com Lima, Misse e Miranda (2000):

> A temática das políticas de segurança pública, em uma breve digressão histórica, foi tratada durante o regime militar como uma das principais prioridades, constituindo-se como objeto de debate e preocupação nacionais, caracterizando-se pelo aprofundamento do modelo institucional autoritário, voltado para o total controle da informação e para a segurança nacional, na luta contra o inimigo interno — as organizações políticas de esquerda. A tortura, prática rotineira nas delegacias de todo país, tornou-se visível à sociedade nacional ao atingir os diferentes grupos sociais (Lima; Misse; Miranda, 2000, p. 56).

Na mesma linha, Guerra e Machado Filho (2018) argumentam que:

> As principais reformas na organização da segurança pública ocorreram durante o regime militar, particularmente entre 1967 e 1970. Até então, a segurança pública era matéria de competência estadual e de organização preponderantemente civil. Segundo a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), cabiam à União a defesa externa e a organização das Forças Armadas, ao passo que incumbia aos Estados a defesa interna e organização das polícias. O interesse pelo tema ressurgiu por influência da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que expandiu o conceito original de inimigo para incluir não apenas o estrangeiro, mas também o nacional propagador de ideologias exógenas infiltrado na sociedade (COIMBRA, 2000). Defender a sociedade, uma atribuição tipicamente policial, passou a ser responsabilidade das Forças Armadas. (Guerra; Machado Filho, 2018, p.156).

Formulada pela Escola Superior de Guerra, a Doutrina de Segurança Nacional[22] foi estruturada pelo paradigma da Segurança Nacional no período. O cerne das preocupações era a defesa do Estado, objetivando os interesses nacionais, em detrimento do olhar para o cidadão e para a sociedade. Esse propósito permitiu a justificativa de combate, em um primeiro momento, ao inimigo externo na figura do comunismo e, posteriormente, ao inimigo interno, representado pelo indivíduo que atentasse contra a ordem vigente.

Visando passar uma aparência de normalidade, o regime militar instaurado em 1964, via golpe, instituiu[23] a Constituição Federal, de 1967 (Brasil, 1967). De acordo com os autores Guerra e Machado Filho (2018, p.156): "As principais reformas na organização da segurança pública ocorreram durante o regime militar, particularmente entre 1967 e 1970. Até então, a segurança pública era matéria de competência estadual e de organização preponderantemente civil."

A segurança permanece como um direito assegurado constitucionalmente, mas não há espaço para que ela seja pública, considerando a configuração política na época[24]. O período é marcado pela centralização, avanços na militarização e defesa do Estado e da soberania, com forte distanciamento do cidadão.

De acordo com Lima, Bueno e Mingardi:

> Numa revisão historiográfica, constata-se que a doutrina da segurança "nacional" havia sido reivindicada pelas forças armadas desde a Revolução Constitucionalista de 1930, apartando-a das polícias. A própria Lei n. 192 é fruto desse fato, ao impor uma série de restrições e controles às polícias militares, como as que as proibiam de adquirir ou manter peças de artilharia e, com isso, limitar o poder dos estados e fortalecer a União. As polícias foram instrumentalizadas, mas não absorvidas por essa doutrina, cabendo a essas organizações um papel muito mais de controle da ordem interna.
> A conclusão possível é que o conceito de segurança "interna", reestabelecido pela CF de 1967 e regulamentado pelo Decreto-Lei n. 317, de 13 de março de 1967, será, mesmo após 1988, central para a formação da agenda das políticas de segurança "pública" no país. Na inexistência de contrapontos, ele vai sendo reinterpretado e mantido como o modus operandi das organizações da área. O problema é que ele foi e é

[22] Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 57) ressaltam que: "Numa revisão historiográfica, constata-se que adoutrina da segurança "nacional" havia sido reivindicada pelas forças armadas desde a Revolução Constitucionalista de 1930, apartando-a das polícias."

[23] Há discussão se ela foi outorgada ou promulgada. Por não ter sido aprovada por uma assembleia constituinte, argumenta-se que foi outorgada, mas por ter tido parte da aprovação realizada pelo Congresso Nacional, diz-se que foi promulgada.

[24] Arantes (2021) argumenta que o processo de federalização da Polícia Federal ganhou forças no governo militar pós-1964.

> estruturado em torno da ideia de defesa dos interesses do Estado. (Lima; Bueno; Mingardi, 2016, p. 57).

Destaca-se a retomada, pelas polícias militares, da manutenção da ordem e da segurança interna, atribuição prevista em 1937, bem como um construto, baseado na Doutrina de Segurança Nacional, de defesa nacional e segurança interna. O Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, traz no seu artigo 18 que “As Polícias Militares serão regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação.” (Brasil, 1969). Com o objetivo de preservação do Estado e não o cidadão, o ordenamento normativo do período mostra essa aproximação das polícias com o exército não só em uma questão de organização, mas, inclusive, em uma questão cultural.

Essa estrutura normativa federal fortaleceu as bases para a militarização da segurança:

> (i) ampliaram o escopo de atuação das polícias para a persecução de “atividades subversivas, terrorismo e ações de bandos arma- dos nas guerrilhas rurais e urbanas” (Decreto no 66.862/1970) (BRASIL, 1970); (ii) atribuíram às polícias militarizadas a competência para o policiamento ostensivo, que se faz nas ruas em contato direto com a população (Decreto-lei no 317/1967 e Decreto no 1.072/1969) (BRASIL, 1969b); (iii) e, principalmente, determinaram a extinção das guardas civis e a criação de polícias militares em todos os Estados (Decreto no 1.072/1969). (Guerra; Machado Filho, 2018, p. 158).

Destaca-se, portanto, o fortalecimento dessas bases da militarização, organização que se organizou ao longo da história brasileira e presente em diversos momentos como, por exemplo, na Constituição de 1934 com o entendimento da polícia militar como reserva do Exército e que se perpetua na Carta, de 1988.

O período final da ditadura militar provocou novos contornos nas políticas produzidas na área, frente à percepção de violência mais aguda, que

> tornou-se institucionalizada com a criação, pelo então ministro da Justiça, Petrônio Portella, de um grupo de trabalho para analisar o fenômeno do crime e da violência e propor políticas públicas para combatê-los, dando início a um novo campo de estudo — a violência urbana (Lima; Misse; Miranda, 2000, p. 56)

Na sequência, o processo de transição política e consolidação democrática foi estudado e problematizado em diferentes recortes analíticos e temporais

(Przeworski, 1984; Stepan; Linz, 1996; O'Donnell, 1998a; 1998b; 1991; O'Donnell; Schmitter, 1986). Essas análises se justificam, pois, a transição democrática envolve uma série de elementos que podem confluir para a estabilidade democrática, crises ou até mesmo o retorno aos períodos autoritários.

No caso brasileiro, tivemos uma problemática justiça de transição, bem como a não completude da segunda transição democrática, que são elementos centrais, pois tornaram o sistema democrático mais deficitário, recorrentemente associado a processos eleitorais e repleto de desigualdades, vulnerável a crises. Citando o caso brasileiro, no âmbito da América Latina, O'Donnell e Schmitter (1986) argumentam sobre a ligação estreita entre as forças armadas e a realização de atos repressivos. O ano de 1979 marcou a promulgação da Lei da Anistia, pelo Presidente João Baptista Figueiredo. Com esse novo instrumento, o período ditatorial se distanciava e foi concedido perdão aos perseguidos políticos. Com uma redação obscura, a letra da lei teve como problema a não punição dos militares que praticaram torturas e execuções durante o regime militar. Passados mais de 20 anos, foi criada a Comissão da Anistia para tratar sobre essa questão chave da nossa transição política (Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2025).

O ponto em destaque, abordado por O'Donnell e Schmitter (1986), se refere à concepção de que o esquecimento do passado pode ser visto como eticamente inaceitável para grande parte da população. Os autores argumentam que, ao não se assumir o passado doloroso, "torna-se difícil imaginar como uma sociedade pode retornar a ter algum grau efetivo de funcionamento para criar as bases de sustentação social e ideológica à democracia política" (O'Donnell; Schmitter,1986, p. 57). Nesse sentido, são latentes os problemas na justiça de transição como centrais para a consolidação do regime democrático e a importância de analisá-los frente às atuais crises democráticas. De acordo com Lima, Sinhoretto e Bueno:

> Foi mais favorecida a dimensão patrimonial da justiça de transição no processo de democratização brasileiro do que a discussão política e criminal dos atentados contra a vida, tortura e tantas outras formas de violências cometidas durante o regime autoritário. (Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015, p. 136)

O segundo ponto se refere à constituição democrática para além das eleições. Questiona-se se é possível denominar um regime democrático pela emergência de eleições, ainda que haja problemas de participação social e agudas

desigualdades econômico-sociais. Problematiza-se o que caracteriza uma democracia consolidada.

Para Stepan e Linz (1996), uma democracia consolidada deve ter um Estado instituído e tem como elementos: ser livre e política, autônoma e organizada, com estado de direito para assegurar as liberdades civis, burocracia e sociedade econômica e institucionalizada. A interação entre esses elementos conduziria para a democracia consolidada, em que os conflitos são resolvidos pelas normas estabelecidas. É colocado, então, o debate de que, mais do que eleições livres, há outras dinâmicas que precisam estar presentes.

O'Donnell e Schmitter (1986) debatem a emergência de duas transições: 1. política com liberalização e o estabelecimento de algumas regras mínimas; e 2. socialização. Nesta segunda transição, há dois processos independentes, mas relacionados: 1. democracia social; e 2. democracia econômica. A presença desses elementos ou seu atingimento simultâneo é o que os autores denominam socialização. Essa segunda transição é mais complexa e pode tomar mais tempo para ser atingida, visto que envolve, além de uma reorganização das instituições e do aparato estatal, a chave cultural e das relações sociais. É nesse sentido que Pinheiro (1991; 1997) nomeou essa segunda transição de autoritarismo socialmente implantado, pois reúne as práticas autoritárias presentes tanto na sociedade quanto no Estado, tanto na macropolítica, em instituições estatais como a polícia, quanto no "microdespotismo da vida diária" (Pinheiro, 1997).

Retomando o conceito de poliarquia de Dahl (1997), O'Donnell e Schmitter (1986) argumentam que, ao não enfrentar a segunda transição e restringir-se à política, pode gerar congelamento de arranjos sociais e econômicos. Apropriando-se do contexto da América Latina, O'Donnell (1998) explora a existência de direitos formais e a chave da igualdade social para a constituição democrática. Ainda que o autor defenda a importância da formalidade, ele também explora as dificuldades de avanços democráticos em contextos desiguais.

Por figurar entre os 10 países mais desiguais do mundo (Sasse, 2021), a chave da desigualdade social não deve ser desconsiderada na análise sobre a democracia brasileira. Na visão de Lima, a desigualdade constituiria em:

> um princípio organizador oriundo da sociedade tradicional brasileira, dos tempos coloniais que, entranhada no tecido social, contamina as relações

> nas instituições sociais, sendo o sistema judicial criminal apenas uma das suas dimensões institucionais. (Lima, 2004, p. 51).

Não obstante, essa desigualdade é naturalizada e disseminada para diferentes frentes como no processo penal, “onde privilégios estão a desigualar o tratamento concedido a autores e co-autores dos mesmos delitos tipificados no Código Penal” (Lima, 2004, p. 51), a exemplo do acesso à instrução superior (Lima, 2004). O autor ainda argumenta, todavia, que essa estrutura não seria a esperada na construção de um Estado Democrático de Direito.

> Diferentemente de uma sociedade aristocrática, entretanto, onde os eixos que organizam a desigualdade política, econômica, jurídica e social encontram-se claramente demarcados, no Brasil, um Estado formalmente republicano, tais desigualdades não podem ser constitucionalmente marcadas. Embora claramente presentes na estrutura do mercado a que hoje todos estamos submetidos, não poderiam e, sobretudo, não deveriam produzir desigualdade de tratamento político-jurídico para os distintos segmentos da sociedade e para os indivíduos que os compõem, conforme princípio vigente nos Estados democráticos de Direito. (Lima, 2004, p. 57),

Assim sendo, apontamos que, apesar da primeira transição democrática ter sido realizada e termos um sistema estruturado com direitos formais, a ampla desigualdade socioeconômica do país traz restrições ao avanço democrático (O’Donnell; Schmitter, 1986; Stepan; Linz,1996; O'Donnell, 1998), bem como para consolidação da segurança direcionada para o cidadão.

O período de transição, destarte, deveria ter se direcionado para, além da organização do novo ordenamento, a resolução das questões originadas no período autoritário. Entretanto, não foi o que aconteceu, pelo menos na segurança pública. Essa área temática, bem como o acesso à justiça não avançaram como era esperado com o advento democrático, mantendo a sua estrutura conservadora, e a literatura compreende essa estagnação em parte devido aos atores que mobilizaram a questão na ANC e que, mesmo após a transição democrática, se mantiveram no poder como grupos de militares.

A própria estrutura da ANC, criada a partir das eleições de 1986, reuniu baixíssimo quantitativo de partidos progressistas. A ANC foi composta por quase 80% dos membros do PMDB e o Partido da Frente Liberal (PFL); mantendo uma porcentagem de apenas 9,5% para partidos entendidos como progressistas: PT, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB) (Souza, 2001).

É nesse sentido que Souza faz importantes ponderações sobre a composição da ANC:

> Os perfis dos parlamentares da ANC foram analisados por Coelho e Oliveira (1989), Fleischer (1990), Kinzo (1990), Mainwaring e Pérez-Liñán (1998) e Rodrigues (1987), que apontaram as seguintes características: a) as análises desmontam o mito de que o principal partido de oposição ao regime militar, o PMDB, foi o grande vencedor da ANC, já que a ele se filiaram muitos ex-integrantes do PDS, partido de sustentação do regime anterior, mostrando, portanto, a presença de figuras vinculadas ao antigo regime nos dois partidos que sustentaram a Nova República. Como observou Campello de Souza (1989), essa continuidade é comum nas transições não-revolucionárias, mas o grau dessa continuidade na transição brasileira foi extraordinário; b) a ANC contou com 49% de novos parlamentares, índice semelhante ao de outras legislaturas. Altos índices de renovação passam a ser uma importante variável para se entender os resultados da ANC. No que se refere à experiência política anterior, apenas 24,2% dos parlamentares não a possuíam. Dos que tinham, 54% haviam sido vereadores, prefeitos, deputados estaduais e governadores, mostrando a presença de um número considerável de políticos com ligações próximas e recentes tanto com as esferas subnacionais como com o regime anterior; c) uma das pesquisas mostrou que os membros da ANC eram conservadores em questões de ordem e valores morais, mas progressistas nos temas socioeconômicos (Veja, 4/2/1987).
> O alto grau de heterogeneidade dos constituintes, aliado ao caráter abrangente da transição política, sinalizava duas alternativas no que se refere ao processo decisório: a) acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores versus pro-progressistas; b) acordos entre grupos ideologicamente adversários, gerando consenso em certas questões e deixando para o futuro as decisões em que este não pôde ser alcançado. (Souza, 2001, p. 515).

Há algumas considerações. A primeira se refere à continuidade no perfil dos parlamentares que, como aponta Campello de Souza (1989), não é extraordinário frente a uma transição não-revolucionária. A segunda se refere aos conservadores estarem mais atrelados a questões de ordem e valores, dinâmica que se expressa claramente nas permanências das políticas de segurança pública. A terceira consideração é referente à heterogeneidade dos constituintes, que culminou em processos extremos nas tentativas de buscar consensos, além de conflitos e dissensões.

Segundo Souza (2001, p. 517), outro ponto de conflito foi a convocação de uma ANC não-exclusiva que, além de promover forte embate entre progressistas e conservadores, permitiu a participação de “23 senadores ‘biônicos’, nomeados durante o regime militar”. Isso significa que, além de menor espaço para partidos progressistas, outros arranjos foram organizados para participação ativa e interna na estrutura da constituinte.

Concomitante a essa composição, a ANC inovou ao abrir espaço para ativa participação do cidadão, via envio de sugestões para compor a nova carta. A participação de sindicatos, movimentos sociais e lobistas foi bastante recorrente nesse momento histórico. Entretanto, na segurança pública, frente à estrutura autoritária que, inclusive, foi uma grande batalha na revisão constitucional, o papel dos lobistas das forças armadas, dos policiais militares e delegados de polícia foi central. Além dessa estrutura robusta em defesa dos seus interesses, os militares e atores conservadores em defesa do status quo, também se confrontaram com a esquerda fragmentada, sem propostas homogêneas (Souza, 2001).

Essa desorganização ideológica da esquerda teve forte impacto já que os anos anteriores ao período de transição democrática, na década de 1980, foram marcados por movimentos de luta pelos direitos humanos, buscando denunciar as violências policiais e o aumento das taxas de violência criminal (Lima; Pröglhöf, 2013).

Na segurança pública, dentro da subcomissão, o lobby realizado por militares, delegados de polícia e pelas Forças Armadas foi muito bem organizado, buscando manter seus direitos e garantias, minimizando perdas (Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009; Galiza; Gurgel, 2016).

Uma grande vitória das forças armadas foi a organização política, nas comissões no âmbito da ANC:

> O tema da segurança pública ficou a cargo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). Esta teria sido a primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte, segundo Miguel (1999), pois em princípio o tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Mas, devido ao perfil dos relatores de uma e de outra comissão e das respectivas subcomissões e “dado o papel-chave dos relatores nos trabalhos da Constituinte, a mudança de comissão serviu para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores” (MIGUEL, 1999, *apud* SOUZA, 2001, p. 3).
>
> Com isso, concentraram-se na mesma subcomissão os principais temas de interesse das Forças Armadas. Além de garantir sua missão constitucional, interessava-lhes a manutenção do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar, o veto às propostas de criação de um Ministério da Defesa (MD), e, finalmente, a manutenção das Polícias Militares e sua subordinação ao Exército.
>
> As questões que suscitaram mais debate e também mais repercussão na imprensa eram as relativas ao papel das Forças Armadas no novo regime – especialmente suas possibilidades de atuação interna – e a continuidade e papel do Conselho de Segurança Nacional (CSN). O contexto de fim do regime autoritário justificava a preocupação com estas questões, mas também a atuação do lobby das Forças Armadas e o papel dos militares no

> processo constituinte contribuiu para forma final do texto. (Souza, 2001, p. 139).

Galiza e Gurgel (2016) pontuam que

> os nossos constituintes cederam às pressões dos militares, cujos interesses fizeram-se representar de forma majoritária nas audiências públicas realizadas no seio da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança durante a Assembleia Constituinte. (Galiza; Gurgel, 2016, p. 154)

Em contraposição, a esquerda e grupos progressistas não estavam unidos em torno de uma pauta comum. Por exemplo, alguns defendiam a desmilitarização, enquanto outros não consideravam essa pauta.

De maneira geral, desmilitarizar significa o rompimento do cordão que une as polícias militares às forças armadas. A partir desse entendimento, alguns autores constroem seus argumentos. Para Galiza e Gurgel (2016, p. 146), desmilitarizar se relaciona com a construção de uma estrutura policial pautada em uma "cultura de paz e de preservação da vida, da cidadania e dos direitos humanos", bem como a união das polícias militares e civis em uma carreira única. O entendimento é que a polícia não deve estar atrelada à lógica da guerra, enxergando os cidadãos como inimigos, mas visando pela preservação da vida e da cidadania. Por último, as autoras ressaltam que "a desmilitarização não implica a existência de uma polícia desarmada ou destituída de símbolos e imagens que auxiliem na sua identificação." (Galiza; Gurgel, 2016, p. 155)

Segundo a compreensão de Soares (2019):

> Desmilitarizar implica cortar o vínculo das polícias militares com o Exército, livrá-las de regimentos disciplinares inconstitucionais e autorizar seus membros a organizar sindicatos, os quais se submeteriam a regras específicas, como é o caso no campo da saúde e da Polícia Civil, por exemplo. O processo de mudança encetado pela desmilitarização ofereceria a oportunidade para a reforma completa do modelo policial, que se daria em torno de dois eixos, ambos apoiados pela maioria dos próprios policiais, civis e militares, ainda que haja fortes resistências nos estratos superiores das corporações, entre oficiais e delegados. (Soares, 2019, p. 50).

Neste sentido, Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009) discutem como o tema foi recepcionado na ANC:

> O tema da segurança pública ficou a cargo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb), ligada à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). Esta teria sido a primeira vitória das Forças Armadas no processo constituinte, segundo Miguel (1999), pois em princípio o tema deveria caber à Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Mas, devido ao perfil dos relatores de uma e de outra comissão e das respectivas subcomissões e "dado o papel-chave dos relatores nos trabalhos da Constituinte, a mudança de comissão serviu para entregar a questão militar a parlamentares mais conservadores" (Miguel, 1999, p. 3).
> Com isso, concentraram-se na mesma subcomissão os principais temas de interesse das Forças Armadas. Além de garantir sua missão constitucional, interessava-lhes a manutenção do serviço militar obrigatório, a preservação da jurisdição especial para crimes de natureza militar, o veto às propostas de criação de um Ministério da Defesa (MD), e, finalmente, a manutenção das Polícias Militares e sua subordinação ao Exército.
> As questões que suscitaram mais debate e também mais repercussão na imprensa eram as relativas ao papel das Forças Armadas no novo regime – especialmente suas possibilidades de atuação interna – e a continuidade e papel do Conselho de Segurança Nacional (CSN). O contexto de fim do regime autoritário justificava a preocupação com estas questões, mas também a atuação do lobby das Forças Armadas e o papel dos militares no processo constituinte contribuiu para forma final do texto. (Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009, p. 139)

Os discursos de direita proferidos por militares e conservadores exploravam o medo do crime e se contrapunham aos direitos humanos (Sinhoretto, 2006), o que teria conduzido para uma transição incompleta na segurança pública (Zaverucha, 2001). A eficácia de políticas de segurança pública, aliás, está atrelada à forma que são compreendidos os medos e inseguranças. Trabalhos como os desenvolvidos por Adorno (1996; 1999) e Soares *et al*. (1996) expõem que estes constituem sentimentos e experiências subjetivos na medida em que dependem de como a violência é percebida ou vivenciada.

Frente a esse cenário, todo o peso político das corporações e a atuação dos militares na Constituinte

> [...] não só se manteve o status constitucional diferenciado para as Forças Armadas, como também, preservando a tradição, disciplinaram-se a seu lado os mecanismos de "Defesa do Estado e das instituições democráticas" (nome do título V), a saber, a Segurança Pública e os Estados de Defesa e de Sítio. Noutro contexto de transição democrática possivelmente tais elementos dispersar-se-iam (submetidos normativamente) a outros títulos constitucionais. Seja como for, por estabelecer condições da decretação dos Estados de Defesa e de Sítio, o título também reúne boa soma de dispositivos classificados como regras do jogo. (Couto; Arantes, 2006, p. 56).

Outra decisão essencial na ANC que, inclusive, afetou todas as políticas públicas no período após a redemocratização, refere-se à descentralização de poder

político e financeiro para os demais entes federativos. Em artigo publicado em 2009, Arretche (2009) argumenta que o modelo federativo criado em 1988 reúne ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Anastasia (2015) enfatiza o caráter residual que a CF/88 concedeu aos Estados. De maneira diversa, Abrucio (1998) argumenta sobre o poder dos governadores e da existência do federalismo estadualista: crise do poder central e de falência da aliança que sustentava o Estado Nacional, além da existência de partidos frágeis em termos nacionais e a centralidade da eleição aos governos estaduais. Para esse autor, a CF/88 estabeleceu o contorno legal para esse federalismo com destaque para as demandas regionais, aumentou os recursos das unidades subnacionais, mas não definiu claramente a distribuição das competências entre os entes federativos.

No que se refere à responsabilidade no campo da segurança pública, a maior parte fica a cargo dos Estados, com pouca autoridade para os municípios – ainda que na CF/88, eles configurem como responsáveis por diversas políticas sociais – e pouca responsabilidade à União, que se dedicaria mais às reformas estruturais (Guindani, 2021; Pereira, 2021). Cabe, destarte, à União a responsabilidade sobre o desenho institucional, diálogo com os demais entes, promovendo políticas públicas e repasses de recursos.

Beato Filho (1999) problematiza que há questões que devem ser tratadas em nível local, enquanto outras em nível federal, não sendo possível argumentar em defesa da organização em um único nível de governo:

> Em que nível de governo devem ser prioritariamente tratadas as questões acerca de segurança pública? As respostas devem ser relativizadas. A maioria dos problemas são locais e devem ser definidos e tratados localmente. Outras coisas são de competência do governo federal. Além das atribuições definidas constitucionalmente, são centrais na formulação e implementação dessas políticas, tais como as de construção e manutenção de um sistema de indicadores sociais de criminalidade, ou o estímulo a pesquisas sobre determinados “problemas” que preocupam o governo federal. Isto seria feito através da indução à pesquisa sobre estes problemas identificados pelo governo federal. (Beato Filho,1999, p. 25)

De fato, em uma República Federativa, diferentes entes devem atender a diversas demandas. Na segurança pública é problemática essa divisão justamente porque, após a promulgação da CF/88 e nas décadas que se seguiram, a União não estruturou uma lei nacional na área para essa efetiva organização, aos Estados

cabe a sobrecarga com a atuação policial que, inclusive, recorrentemente se confunde com as forças armadas e aos municípios coube a previsão de guardas municipais visando a guarda de bens (Guerra; Machado Filho, 2018).

Há, portanto, muito ainda a ser estruturado na segurança pública brasileira, bem como é necessário o desvencilhamento das bases autoritárias que permeiam essa política. De forma positiva, podemos indicar a atuação de novos atores nesses debates como "acadêmicos, sociedade civil organizada e, mais recentemente, policiais, que passam a vocalizar um movimento que pede reformas profundas no modelo de organização dos sistemas de segurança pública e justiça criminal". (Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015, p. 139)[25].

O segundo paradigma de segurança, segundo Freire (2009), é inaugurado com o fim da ditadura e com a promulgação da CF/88. O novo texto constitucional inova ao dedicar um capítulo para essa temática e ao inserir que a Segurança Pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Inclusive, a carta constitucional menciona as instituições responsáveis pela sua execução. No entanto, de acordo com Freire (2009), centra-se nas instituições policiais federais e estaduais e não considera outros órgãos de prevenção à violência ou discorre sobre o papel dos municípios e da comunidade.

Essa lacuna na CF/88 está inserida em um paradigma em que a preocupação não estava com a prevenção aos crimes, nem mesmo com a inserção da sociedade civil nessa política. Além do conceito e das instituições previstas no artigo 144, a CF/88 expressa, no artigo 142, o papel das Forças Armadas, destacando sua garantia constitucional e a sua responsabilidade pela manutenção da segurança nacional e defesa da pátria.

Para Freire (2009), essa distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional no texto constitucional esclarece a separação de papéis entre a polícia e o exército, em que a primeira atuaria no âmbito interno de controle da violência e a segunda na defesa da soberania nacional e do território. Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009) reforçam a importância de constitucionalização da temática da segurança pública, todavia, se distanciam de Freire (2009) ao argumentar as permanências oriundas do período ditatorial que constam na CF/88:

[25] Os autores exemplificam como o papel exercido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), pelo seu protagonismo na área promovendo pesquisas, encontros e debates.

> [...] chama atenção a impropriedade de se colocar sob um mesmo título a segurança pública e as questões de segurança nacional, o que significaria uma reprodução da confusão entre uma e outra presente ao longo do regime militar e mesmo antes dele. Isto contribuiria para visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado.
> Devido a isso, argumenta-se que a Constituição Federal de 1988 teria reproduzido elementos importantes da doutrina de segurança nacional, presente em nosso ordenamento jurídico desde a década de 1930. A CF põe lado a lado segurança da população e segurança externa, ambiguidade que se deve ao próprio processo de conciliação de interesses no decorrer dos debates da Assembleia Nacional Constituinte. (Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009, p. 142).

A CF/88 também marcou a ruptura com o período anterior na sua descentralização administrativa. O novo texto constitucional concedeu maior responsabilidade para os Estados em matérias de segurança pública, o que pode ser positivo olhando a descentralização, mas, ao mesmo tempo, criou dificuldades para a implementação de políticas nacionais.

Conforme explorado anteriormente, a segurança já era objeto presente nos textos constitucionais. O termo Segurança Pública, por sua vez, só foi retomado e mais trabalhado na CF/88, que marcou o processo de redemocratização. Os constituintes, de 1988, inseriram no texto constitucional um amplo leque de políticas públicas e trouxeram como inovação um capítulo sobre direitos sociais, até então inexistente anteriormente (Souza, 2008). Souza (2008) refere-se ao texto de Hirschl (2004), *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of New Constitutionalism*, ao argumentar que essa presença dos direitos sociais não torna a nossa Constituição singular, pelo contrário, essa referência está presente em diversos textos constitucionais, destacando os direitos sociais ou de segunda geração.

Pós-período ditatorial, a chamada Constituição Cidadã resgata a terminologia presente na Constituição, de 1937, que avança em focalizar um capítulo para essa temática em específico, mas, assim como a Constituição anterior, não traz a definição do conceito, apenas elencando instituições que a compõem (Costa; Lima; 2021, p. 482). No que se refere ao conceito, Segurança Pública é definida no artigo 144 da CF/88:

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> I - polícia federal;

> II - polícia rodoviária federal;
> III - polícia ferroviária federal;
> IV - polícias civis;
> V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
> VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Brasil, 1988).

Na legislação constitucional, portanto, o conceito de segurança pública se direciona para a forma em que ela deve ser exercida no país e não no seu conceito. A carta magna devolveu essa violência legítima para o controle da sociedade civil, justamente porque esse ator carecia desse acesso no período anterior ditatorial, ainda que trate a temática como uma questão de polícia. Configura-se como a primeira resposta para passarmos para o Estado de Direito, sendo a resposta pública ao controle de criminalidade, delitos, conflitos. De acordo com Soares:

> Segurança pública é a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado democrático de direito, de expectativas positivas a respeito das interações sociais, ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual. (Soares, 2019, p. 90).

É nesse sentido que Lima, Ratton e Azevedo (2021, p. 14) destacam que essa área de pesquisa é mais concebida e articulada com um campo prático “que utiliza as fontes intelectuais de disciplinas como a Sociologia, a Antropologia, a Ciência Política, a Economia, a Psicologia e o Direito”. Na mesma linha, Costa e Lima (2021, p. 482) problematizam o conceito de segurança pública que “Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais.”

Conforme argumentado anteriormente, não compreendemos a segurança pública como um campo apenas prático. De fato, a CF/88 traz limitações na sua definição, focalizando nas instituições que devem aplicá-la. No entanto, é necessário ter clareza de que esse campo de estudos tem forte estrutura teórica, sendo a base do Estado de Direito Moderno.

Um campo organizacional corresponde a um grupo de organizações que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida social, política ou econômica. São campos organizacionais o sistema financeiro, o sistema partidário e as universidades. A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e

prevenção de violências. Portanto, não se confunde com o sistema de justiça criminal e nem se resume às organizações policiais, por mais que essas tenham papel central no debate público acerca da área (Costa; Lima, 2021).

A presença da temática no ordenamento constitucional embasa o entendimento de Silveira (2021, p. 539) de que “Segurança constitui uma necessidade básica da humanidade, a qual, quando não atendida, compromete a capacidade de homens e mulheres proverem outras necessidades”. Mais do que a satisfação de uma necessidade, o espaço concedido para a Segurança Pública no novo ordenamento constitucional traz outras questões e sistematizações. Como explica Sinhoretto (2006):

> Os estudos contemporâneos sobre sistema de justiça no Brasil têm, desde os anos 80, sido marcados pela reflexão a respeito das rupturas e continuidades no contexto do processo de democratização do Estado e da sociedade, no tange à organização, atribuições legais e práticas na administração dos conflitos. Duas grandes tendências de análise foram identificadas: a que valoriza a ruptura e a mudança nas instituições diante de novas atribuições legais, da politização da atuação judicial, da reorientação das identidades corporativas, da emergência de práticas inovadoras, de transformações na cultura jurídica do país, de um lado; de outro, há a tendência que enfatiza os obstáculos à democratização e à incorporação na cultura jurídica de demandas e valores democratizantes, que analisa a persistência de valores e práticas hierarquizantes e excludentes, que relata o aprisionamento de inovações a padrões mentais persistentes. (Sinhoretto, 2006, p. 79-80).

A partir de 1988, a segurança pública foi reconhecida como uma questão política, um dever do Estado, que envolve as três esferas de governo (federal, estadual, municipal) e dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), avançando em diversos mecanismos de democratização de acesso à justiça (Guindani, 2021; Pereira, 2021; Sinhoretto, 2021), entretanto, sustentando grande entulho autoritário.

Dentre os avanços, pode-se mencionar a universalização de acesso às políticas que não estava presente no período ditatorial anterior. Ainda que com ressalvas, o foco se deslocou da defesa do Estado para o indivíduo. O trecho abaixo ilustra esse quadro:

> A Constituição de 1988 representou uma reforma na concepção ideológica e doutrinária da segurança pública. Além de “dever do Estado”, como está postulado no art. 144 da Constituição, a segurança pública passou a ser também responsabilidade de todos, o que significa, formalmente, o reconhecimento de um Estado democrático, no qual a concepção de ordem

> está diretamente relacionada às atitudes e valores do cidadão, quer isoladamente, ou em coletividade. Porém, a estrutura do sistema de segurança pública não foi alterada, cada polícia cumprindo parte das funções previstas para o ciclo completo de atividades policiais. À Polícia Militar cabe a atividade do policiamento administrativo da ordem pública, através da prevenção e repressão aos crimes; já a Polícia Civil tem o papel do policiamento judiciário, realizando a apuração de infrações pessoais e auxiliando o Poder Judiciário. (Lima; Misse; Miranda, 2000, p. 56)

Lima, Bueno e Mingardi (2016) indicam rupturas, mas com ressalvas:

> A CF de 1988 avançou na sinalização de um novo conceito de segurança pública. Algumas inovações para o cotidiano do trabalho policial merecem destaque: a abolição da prisão correcional e a completa judicialização de todas as modalidades de prisão, retirando da discricionariedade policial a prisão administrativa. Isso foi uma mudança simbólica de importância, que levou contingentes de policiais a criticar a normatividade democrática por ter ela "retirado os instrumentos de trabalho da polícia". Porém, nunca é demais ponderar que as pesquisas recentes têm demonstrado que a tendência majoritária dos juízes é de conceder os pedidos de prisão provisória dos delegados (VASCONCELLOS, 2008). No entanto, as inovações não conseguiram força para alterar a arquitetura institucional, e a teoria prevalecente continuou a operar a partir dos enunciados acima destacados, pouco alterando a estrutura normativa e burocrática de administração dos conflitos. (Lima; Bueno; Mingardi, 2016, p. 57).

Para Lima e Pröglhöf (2013, p. 33.) esse avanço no conceito no texto constitucional constitui, "ao que tudo indica, apenas em oposição ao de segurança nacional, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos."

Sinhoretto (2021) não nega as permanências do novo texto constitucional, mas esclarece os avanços com os mecanismos de democratização de acesso à justiça presentes na CF/88:

> De fato, a partir da Constituição de 1988, diversos mecanismos de democratização do acesso à justiça foram postos em movimento, desde ações coletivas, reconhecimento de novos direitos, expansão dos serviços via criação de varas especializadas e juizados especiais, informalização de procedimentos e simplificação de ritos, autonomia às defensorias públicas. (Sinhoretto, 2021, p. 407).

A literatura que trata sobre a segurança pública no texto constitucional, portanto, demonstra muito mais permanências do que rupturas com o período autoritário. É presente o entendimento de que a CF/88 não configurou o deslocamento da atuação autoritária para a aplicação democrática e atendendo às

demandas dos cidadãos, mantendo-se com as mesmas estruturas e práticas do regime militar (Bueno, 2021; Vasconcelos, 2018).

Aliás, o modelo dualizado policial, com a polícia militar encarregada do policiamento ostensivo e a polícia civil responsável pela apuração de infrações, se manteve. Essa divisão não se estruturou no regime militar, estando presente desde o século XIX, e gerando conflitos de competências, como esclarecem Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009). Há debates se a polícia deveria ser de ciclo completo, ou seja, a mesma polícia realizando o policiamento ostensivo e a apuração, ou se seria possível mantê-las apartadas.

De acordo com Soares (2019):

> A divisão do ciclo, no contexto da cultura corporativa belicista – herdada da ditadura e do autoritarismo onipresente na história Brasileira –, cria uma polícia exclusivamente ostensiva, cuja natureza militar – fortemente centralizada e hierarquizada – inibe o pensamento na ponta, obsta a valorização do policial e de sua autonomia profissional e mutila responsabilidade do agente degradando a discricionariedade hermenêutica subjetiva. (Soares, 2019, p. 37).

Para o autor, a revogação dessa divisão do trabalho policial em que uma instituição investiga e outra age sem investigar seria o primeiro passo para a desmilitarização. Segundo o autor, essa revogação não implica necessariamente a unificação, mas o entendimento e a avaliação de cada Estado de como atuar nessa organização. Essa compreensão, inclusive, foi apresentada em formato de PEC, nº 51, em 2013, pelo senador Lindbergh Farias, cuja proposição é que todas as polícias no Brasil seriam civis, desvinculando-se do Exército e não constituindo mais como reserva dessa instituição (Farias *et al.*, 2013).

Comparando com outros países, verifica-se que há instituições com ciclo completo, o que facilita todo o processo de investigação e de trabalho de maneira geral. Mas também há países como Estados Unidos, França e Itália que tem múltiplas organizações policiais e isso não oferece uma problemática de exercício, justamente porque nesses locais a especialização é intra-organizacional, com profissionais de uma mesma organização se dividindo nas funções de polícia criminal e polícia urbana, já “no Brasil é extra-organizacional: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa tarefas paramilitar e de patrulhamento” (Medeiros, 2004, p. 278).

Essas informações indicam que o caso brasileiro de dualização das forças policiais não é *sui generis*. Entretanto, a diferença está na sua organização interna que torna todo o aparato ineficiente, frente aos conflitos de competência e distanciamentos entre as atuações.

Outra permanência se refere às Polícias Militares como forças auxiliares do Exército, instituídas pela Constituição, de 1934, conduzindo para sua atuação como guardas nacionais. Formalmente, o controle das polícias estaduais cabe ao exército, mas, no dia a dia, na prática, se subordinam à autoridade do governador. Além dessa falta de clareza sobre a autoridade, fomenta a diferenciação entre as forças estaduais (Beato Filho, 1999).

Soares (2019) expõe toda a legislação que sustenta essa estrutura e esclarece sobre o seu funcionamento:

> Segundo a Constituição, as polícias militares (PMs) são forças auxiliares e reserva do Exército (artigo 144, parágrafo 6º), e sua identidade tem expressão institucional por intermédio do Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-Lei n.667, de 2 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei n.1.406, de 24 de junho de 1975, e do Decreto-lei n.2.010, de 12 de janeiro de 1983. Isso significa que o Exército é responsável pelo 'controle e pela coordenação' das polícias militares, enquanto as secretarias de Segurança dos estados tem autoridade sobre sua 'orientação e seu planejamento'. Em outras palavras, os comandantes gerais das PMs devem reportar-se a dois senhores. Indicá-los é prerrogativa do Exército (artigo 1º do Decreto-lei n. 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que modifica o artigo 6º do Decreto-lei n. 667/69), ao qual se subordinam, pela mediação da Inspetoria Geral das Polícias Militares (que passou a integrar o estado-maior do Exército em 1969), as segundas seções (as PM2), dedicadas ao serviço de inteligência, assim como as decisões sobre estruturas organizacionais, efetivos, ensino e instrução, entre outras. As PMs obrigam-se a obedecer regulamentos disciplinares inspirados no regimento vigente no Exército (artigo 18 do Decreto-lei n. 667/69) e a seguir o regulamento de administração do Exército (artigo 47 do Decreto n.88.777/83), desde que este não colida com as normas estaduais. (Soares, 2019, p. 31).

A estrutura organizacional das polícias militares, dessa forma, se divide em duas: uma ponta da hierarquia responde ao comandante geral da PM, o secretário de Segurança e ao governador; a outra ponta vincula o comandante geral da PM ao comandante do Exército, ao ministro da Defesa e ao Presidente da República. Para além de uma estrutura de difícil organização, no que se refere aos níveis federativos, seus comandos e efetivação da dinâmica, a PM como reserva do Exército dá subsídios para entendermos sua atuação e exercício. Isso porque ela não atua no que deveria ser seu papel em um Estado Democrático de Direito na garantia de direitos e liberdades dos cidadãos, mediando conflitos e sendo referência na

legalidade, com total observância dos direitos humanos. Ao atuar como um pequeno Exército, instituição cuja finalidade é a defesa do território e da soberania nacionais, sendo necessário “mobilizar grandes contingentes humanos com rapidez e precisão, o que requer centralização decisória, hierarquia rígida e estrutura fortemente verticalizada” (Soares, 2019, p. 44), a PM mantém sua estrutura rígida e verticalizada, continua se distanciando do cidadão, sendo ineficaz no combate ao crime e buscando mostrar trabalho por meio dos flagrantes com usuários de drogas, que lotam o sistema carcerário.

Pode-se mencionar também a permanência da justiça militar e do sistema de justiça criminal, os direitos do apenado, previstos na Lei de Execução Penal, de 1984, e confirmados pela CF/88 (Beato Filho, 1999), assim como as incumbências do papel do Ministério Público na ação penal, “a competências dos tribunais estaduais e federais. A legislação substantiva e processual criminal não sofreu reformas em seus princípios, apenas alterações pontuais, sendo a mais significativa em matéria processual a lei que criou os Juizados Especiais.” (Sinhoretto, 2006, p. 142).

O último ponto a ser considerado na carta constitucional se refere ao pacto federativo na segurança pública que trouxe ruídos e a problemática para implementação de políticas públicas, conforme apontado acima nas discussões presentes na ANC. À União coube a previsão de uma lei nacional para efetivar a organização e funcionamento dos órgãos previstos no artigo 144 da CF/88; aos Estados foi conferida autonomia para condução das políticas públicas na área; e aos municípios ficou restrita a atuação com guardas municipais, que não atuam com policiamento ostensivo, mas proteção de bens[26].

O governo federal, portanto, se estruturou com baixa capacidade para promover políticas e aos municípios foi dada pouca importância para atuação na comunidade e de forma local. Esse entendimento, ao longo dos anos 1990, foi se

[26] Peres *et. al* (2014, p. 141) esclarecem mudanças nesse cenário após os anos 2000: “Além dessa análise ampliada da Constituição Federal, numerosos avanços institucionais gradualmente vão delimitando o papel do município na segurança pública, como os planos nacionais de segurança pública, o FNSP, a proposta do Susp e o Pronasci. No âmbito dos planos nacionais, no entanto, o foco da discussão recai na guarda municipal e não se abordam outras possibilidades mais amplas de elaboração de ações e políticas locais preventivas. Em 2001 foi elaborada a Lei do FNSP (lei nº 10.201/01), que em 2003 foi alterada (lei nº 10.746) para dar conta deste novo papel atribuído aos municípios. Antes dessa alteração, apenas os municípios que possuíssem guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo.”

dissipando e maior abertura foi concedida para atuação municipal no paradigma da segurança cidadão. No entanto, ainda há muito para avançar.

A CF/88 permitiu mudanças em diversas políticas sociais. Na segurança pública, todavia, encontrou muita resistência de militares e de um lobby fortemente organizado, promovendo mais permanências do que rupturas. A literatura indica a ampliada manutenção da arquitetura institucional na área. Com avanços residuais e sem reformas consistentes, não há que se falar em grande ruptura (Sinhoretto, 2006; Soares, 2007; Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009; Lima; Pröglhöf, 2013; Pereira, 2021).

A partir da recepção da segurança pública no novo ordenamento constitucional, deu-se início a um processo de regulamentações via leis, Propostas de Emendas à Constituição, Planos Nacionais, criação de Secretarias, além de discursos direcionados para esse debate. Há um amplo leque de possibilidades de análise dessa temática na Ciência Política: análise da produção do Executivo e do Legislativo na área, a judicialização das políticas de segurança pública, o impacto que a opinião pública gera na produção de políticas, a abordagem midiática sobre o tema, atores que conduzem coalizões defendendo seus interesses, partidos políticos e ideologias que mobilizam a questão, entre outros. Estes pontos são mais detalhados na sessão a seguir.

2.4 A RECEPÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O início da década de 1990, no Brasil, marcou o período de reorganização democrática e das instituições, porém a questão da insegurança continuou presente no debate. Um levantamento, realizado pelo Datafolha, apontou crescente preocupação dos brasileiros com segurança, no período de 1996 a 2000 (Folha de São Paulo, 2022). Em 1992 ocorreu o Massacre do Carandiru[27]; em 1993, Chacinas da Candelária e de Vigário Geral, no Rio de Janeiro; e em 1996, Massacre de Eldorado dos Carajás no Pará, que foram eventos focais mobilizadores da opinião pública. Adorno (2003) destaca as pressões da opinião pública e a resposta do Executivo, mobilizando a agenda simbólica, que se refere às ideias proferidas em

[27] De acordo com Manso e Dias (2018), esse evento mobilizou a população carcerária e deu o início para o fomento do crime organizado.

discursos e na mídia, mas que não necessariamente constituem proposições legislativas encaminhadas para debate e aprovação.

Não obstante, a temática esteve presente no plano de governo para reeleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e verificou-se atuação governamental no primeiro ano de mandato. Criada em 1995, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública foi transformada, em 1997, na Secretaria Nacional de Segurança (SENASP). O objetivo da SENASP foi a articulação entre as unidades federativas, visando a criação de uma política nacional de segurança pública e como um primeiro passo para a estruturação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

No paradigma de segurança pública, o segundo de acordo com Freire (2009), a proposta de criação do SUSP visou, além da articulação entre os entes na área, aperfeiçoar o planejamento e trocas de informações para atuação efetiva de cada um dos envolvidos. Com o objetivo de otimizar resultados, o SUSP concebeu, nos seus eixos estruturantes[28], a prevenção, a formação e o aperfeiçoamento de policiais que também estão presentes no paradigma que se desenvolve a seguir: o da Segurança Cidadã.

O SUSP só foi regulamentado pela Lei 13.675, de 2018, no governo de Michel Temer (Brasil, 2018c). No entanto, desde que foi proposta, a iniciativa suscitou controvérsias. Conforme aponta Soares (2007), as falhas de coordenação por parte da União criaram obstáculos às transformações necessárias na segurança pública nacional.

Considerando a herança autoritária brasileira, que se expõe claramente nas políticas de segurança pública, tanto a proposta de criação quanto a efetivação do SUSP já marcam mudanças na compreensão das políticas de segurança. Seria demasiadamente otimista supor que décadas de resquícios autoritários poderiam ser eliminadas por meio de uma única política. Conforme exposto anteriormente, os paradigmas podem, e frequentemente, coexistem e afetam a implementação de políticas públicas.

A mobilização seguiu pela participação em acordos e convenções internacionais sobre os direitos humanos, com vistas à estruturação do Plano

[28] Freire (2009, p. 105) aponta que “O Susp está estruturado em seis eixos: gestão unificada da informação;gestão do sistema de segurança; formação e aperfeiçoamento de policiais; valorização das perícias; prevenção; ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.”

Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Segundo Lima, Misse e Miranda (2000, p. 58), parte da literatura (Oliveira, 1998; Pinheiro; Mesquita Neto, 1998) argumenta que o PNDH "poderia estar servindo apenas para criar uma imagem 'politicamente correta' do país, já que teria implementado, em média, ao longo do seu primeiro ano, apenas 20% das 226 metas traçadas". Ao condicionar a concessão de recursos à apresentação de resultados positivos em relação à criminalidade e violência, Lima, Misse e Miranda (2000) pontuam a relevância, para a formulação de políticas públicas da área, do processamento de dados estatísticos[29].

Ainda assim, Cardia (1999) verifica mudanças na percepção sobre os direitos humanos, que emergiram nos anos 1990. Segundo o autor, a relação entre direitos humanos e "direitos de bandidos"[30] foi perdendo espaço ao longo da década. Adorno (1999) e Sinhoretto (2006) argumentam que a década de 1990 foi marcada por um balanço negativo da democratização do sistema de justiça, envolvendo graves violações aos direitos humanos e diversos casos de violência e crimes. Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009), inclusive, pontuam que, a partir dos anos 1990, verifica-se maior atuação do governo federal em políticas públicas na área. No entanto, a segurança pública ainda estava atrelada à percepção de problemas e responsabilidades individuais.

Esse debate sobre a percepção sobre ser um problema individual e não coletivo relaciona-se com a lógica do neoliberalismo.

> Desde o início dos anos 70 do século XX, uma série de mudanças na ordem política e socioeconômica mundial (conhecidas como neoliberalismo) acrescentou importantes ingredientes ao debate sobre a criminalidade e sobre como lidar com criminosos. Tais mudanças imprimiram um novo perfil ao Estado que reduziu seu envolvimento na sustentação de programas sociais e em ações voltadas para corrigir as desigualdades sociais e distâncias provocadas pelo desenvolvimento da economia capitalista. O Estado desmontou parte do aparato de assistência social e em contrapartida ampliou o aparato repressivo. O efetivo policial e a sofisticação de recursos e equipamento para o combate à criminalidade não pararam de aumentar. (Salla; Lourenço, 2021, p. 379)

[29] Segundo Thompson (1980), esse processamento de dados estatísticos começaria seguindo aos moldes das pesquisas de vitimização que iniciaram nos Estados Unidos, nos anos 1960.

[30] De acordo com Cardia (1999), o direito dos bandidos se relaciona ao seguinte: "Se são os crimes contra a vida os que deveriam ter prioridade para punição a violência que mais incomoda é aquela provocada pela ação dos "bandidos", seguida da violência interpessoal e da polícia. A violência da polícia é mais importante para os mais jovens que como visto anteriormente são também o grupo mais exposto a experiências negativas com as polícias." (CARDIA, 1999, p.15).

Inclusive, ao estudar a micropolítica da polícia, nos anos 1990, Pinheiro (1997) discute o autoritarismo socialmente implantado e a problemática relação de controle legítimo da violência em bases democráticas. O autor aponta que a dificuldade dessa relação se expressa em avanços lentos, frente a globalização e políticas neoliberais.

De acordo com Brown (2021), o neoliberalismo é o problema da democracia liberal. A autora não advoga que essa problemática se refere ao retorno do fascismo dos anos 1930, mas que a "a atual formação como relativamente inédita, divergindo dos autoritarismos, fascismos, despotismos ou tiranias de outras épocas e lugares e diferindo também dos conservadorismos convencionais ou conhecidos" (Brown, 2021, p. 20). Propõe-se, então, a discutir em como as formações neoliberais da liberdade fomentam e legitimam a extrema direita e "como a direita mobiliza um discurso de liberdade para justificar suas exclusões e violações às vezes violentas e que visam reassegurar a hegemonia branca, masculina e cristã, e não apenas expandir o poder do capital" (Brown, 2021, p. 20).

A lógica neoliberal se dissemina em diferentes camadas da sociedade e está presente nos discursos de lei e ordem da segurança pública. Segundo Wacquant (2011), a criminalização iria além da manutenção da lei e da ordem, atuando como uma forma de gestão da pobreza, que se associa ao neoliberalismo econômico, avançando no Estado Penal.

Garland (2001) argumenta que, no período contemporâneo, o neoliberalismo enfatizou a cultura do controle, opondo o Estado à sociedade civil e visando a construção da racionalidade instrumental do *Homo economicus*. Azevedo (2021) esclarece o que constitui essa cultura do controle:

> Os indicadores da mudança que resulta na cultura do controle seriam o declínio do ideal de reabilitação, o ressurgimento das sanções redistributivas e incapacitantes, a acentuação do tom emocional da política criminal, o retorno da vítima, a defesa social como prioridade, o novo populismo penal, a expansão da infraestrutura de prevenção e segurança comunitária, a privatização do controle do crime e novos estilos de gestão e práticas de trabalho no interior das organizações da justiça criminal. (Azevedo, 2021, p. 396).

Em um movimento de deslocar o foco do indivíduo para o cidadão, emerge o terceiro e último paradigma, cujas raízes nasceram na Colômbia, em 1995, tendo como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local

(Freire, 2009). A Segurança Cidadã se ampliou por toda a América Latina e foi incorporada no Brasil, nos anos 2000.

Segurança Cidadã se refere ao entendimento da violência como um fenômeno multicausal, que se reflete na compreensão de que diferentes áreas de políticas sociais devem se integrar para atuar nesse combate. Essa terminologia foi utilizada por organizações internacionais como Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF), entre outras, em diversos países da América Latina, com vistas a provocar rupturas políticas e reformas policiais, buscando mais transparência no regime democrático (Costa; Lima, 2021). A prevenção, nesse paradigma, reunida com políticas integradas localmente é o ponto central.

Freire (2009) retoma as cinco categorias principais de intervenções dessa política e as dispõe conforme consta na Figura 1.

Figura 1 - Atuação das políticas públicas com foco em Segurança Cidadã

Fonte: Freire (2009).

As aproximações com esse paradigma se concretizaram lentamente. Soares (2007) argumenta que a tragédia do ônibus 174, no Rio de Janeiro, nos anos 2000, teria sido um catalisador para maior atenção governamental no segundo mandato FHC, que começou a avançar em promover mecanismos para a constituição de uma

política nacional de segurança pública. O programa de governo visava maior integração entre os entes federativos, aperfeiçoamento do sistema penitenciário, justiça para todos e o fortalecimento do sistema judiciário. Para além da mobilização em torno do estabelecimento do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o segundo mandato do FHC também mobilizou a agenda de direitos humanos. Na medida em que no período ditatorial, esse era um debate mais circunscrito à figura dos presos políticos, no período pós redemocratização, ganhou amplitude.

> [...] o governo trouxe a público a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça. O plano veio na sequência da criação do Ministério dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos. Destaca-se também a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O PNSP, apesar de bem intencionado, carecia de um diagnóstico situacional e de uma visão sistêmica do problema a ser enfrentado, de modo que as ações programáticas não se concatenavam diretamente com objetivos, metas, prazos e indicadores. (Soares, 2007 *apud* Peres *et. al*, 2014, p. 135).

Em 2003, a SENASP iniciou um projeto de cooperação com as Nações Unidas e a colaboração técnica colombiana, marcando esse processo de transição (Freire, 2009). Em 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) cujo objetivo era a articulação entre os diferentes órgãos federais e com a participação das famílias e comunidade (Brasil, 2007).

A base desse programa federal é a prevenção, foco no cidadão e no âmbito local. É presente o entendimento de que direitos humanos não se opõem à eficiência policial sendo, inclusive, mutuamente necessários (Soares, 2007). Na questão federativa, o PRONASCI, dentro do paradigma da segurança cidadã de atuar localmente, valoriza a atuação dos municípios que, de acordo com a CF/88, foi limitada às guardas civis. Compreende-se que esse ente pode atuar para além dessas corporações, também com políticas sociais preventivas.

Outro ponto no qual o PRONASCI avança se refere ao estabelecimento de que segurança é uma matéria de Estado e não de governo. Isso indica que essa política pública deve se manter independente das disputas político-partidárias. Por fim, considerando a multicausalidade da violência, o PRONASCI envolveu dezenove Ministérios na sua estruturação, com 94 ações articuladas com estados e municípios.

Nessa compreensão, o PRONASCI se insere no mais recente paradigma da segurança cidadã, com foco na prevenção, na atuação local e com o olhar sobre os direitos humanos, reforçando sua aplicação na formação dos policiais, sendo central para romper e se distanciar da estrutura autoritária que permeia esse campo de políticas públicas. No entanto, nem só de avanços esse programa se constituiu. De acordo com Soares (2007, p. 92), houve certa continuidade "nos princípios matriciais" com o plano de segurança do governo FHC. Em outros pontos, Soares (2007) considera que houve retrocesso em relação ao próprio Plano de Segurança que o presidente Lula se elegeu, em 2002:

> [...] (a) em vez de unidade sistêmica, fruto de diagnóstico que identifica prioridades e revela as interconexões entre os tópicos contemplados pelo plano, tem-se a listagem de propostas, organizadas por categorias descritivas (em si mesmas discutíveis) mas essencialmente fragmentárias e inorgânicas, isto é, desprovidas da vertebração de uma política; (b) O envolvimento de um número excessivo de ministérios lembra o Piaps[31], com seus méritos e suas dificuldades. [...]; (c) A única referência à regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) é brevíssima, superficial, pouco clara, e sugere uma compreensão restrita, reduzindo-o à dimensão operacional [...]; (d) O tema decisivo, as reformas institucionais, não é sequer mencionado – provavelmente por conta de seu caráter politicamente controvertido (dada a indefinição das lideranças governamentais a respeito do melhor modelo a adotar) e de seu potencial desagregador, derivado das inevitáveis reações corporativas que suscitaria. (Soares, 2007, p. 93).

Ainda no paradigma da segurança cidadã, em que se objetiva integrar a segurança com a comunidade, em 2006, o governo federal buscou estruturar as polícias comunitárias, criando grupo de trabalho e curso nacional "com intenção de formar policiais, guardas municipais e lideranças comunitárias nesta temática específica." (Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009, p. 174).

Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009) criticam a ausência de análises abrangentes sobre os programas de polícias comunitárias no país, estando disponíveis estudos dispersos e contraditórios. Algumas apontam o lado positivo de aproximação e confiança da população da polícia que podem, inclusive, inibir alguns tipos de crimes, enquanto em outras se destacam o autoritarismo e militarismo que permeia essas instituições e dificultam a aplicação dessa política. De qualquer

[31] Sinhoretto (2006, p. 66) explica que esse é o "Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência – PIAPS (ação 121 do Plano Nacional de Segurança Pública). Segundo as informações colhidas no site oficial http://www.presidencia.gov.br/gsi/piaps, no ano de 2002, o PIAPS visava articular programas e políticas federais, estaduais e municipais com impacto na prevenção da violência."

forma, ainda que careça de mais estudos e análises, a polícia comunitária é uma política que integra o mais recente paradigma de segurança cidadã que visa maior integração entre a comunidade e as forças de segurança.

No desenvolvimento desses paradigmas identificamos algumas permanências e rupturas. Um primeiro rompimento com o período ditatorial e o modelo da Segurança Nacional pode ser verificado no novo enfoque de participação das políticas públicas que a CF/88 fomentou. Conhecida como Constituição Cidadã, estabeleceu no seu texto a participação da população, instrumentalizada principalmente pelos conselhos de políticas públicas. Outro ponto é a descentralização administrativa destacada anteriormente que, na segurança pública, teve maior peso para os Estados e diminuto espaço para atuação dos municípios, restringidos a atuação via guarda municipal. A estrutura anterior centralizada nas Forças Armadas se descentralizou para os entes subnacionais, mas, ainda há permanências institucionais do período anterior ditatorial, como a militarização das polícias e a possibilidade de intervenção das forças armadas em caso de estado de sítio ou de defesa.

O texto constitucional também visou a universalização do acesso às políticas públicas. Nesse entendimento, o foco que na perspectiva da Segurança Nacional estava no Estado, na soberania e interesse nacional, se deslocou para o indivíduo.

Na segunda transição de paradigma, da Segurança Pública para a Segurança Cidadã também há esse duplo movimento de permanências e rupturas. Na CF/88, o foco da descentralização marcou a atuação dos Estados, enquanto na perspectiva cidadã o enfoque está em uma gestão local, com maior espaço e protagonismo dos municípios nas políticas de prevenção, além do seu papel com as guardas municipais.

A Constituição cidadã também prevê a participação social que, na perspectiva da Segurança Cidadã amplia-se, sendo essencial a atuação do indivíduo e da comunidade na política. Por último, a Segurança Cidadã ainda considera o papel da universalização das políticas prevista anteriormente, mas combina com a focalização, considerando que há grupos vulneráveis e com diferentes perfis que demandam a criação de políticas específicas.

Nesse panorama, de governos de direita e de esquerda, Pereira (2021) argumenta que tanto os governos de FHC quanto os petistas produziram ambiguidades e contradições. A resposta para Karam (1996) e Possas (2015)

estaria na presença de uma “esquerda punitiva” e a racionalidade moderna que lida com a questão de segurança de forma direcionada para o recrudescimento como saída para a questão da criminalidade. Nesse sentido, para Pereira (2021), a partir do viés de David Garland (2001) e Azevedo e Cifali (2015), seria possível classificar as políticas de segurança desse período (2003 a 2016) como reativas, adaptativas ou garantistas.

Essa tipologia é utilizada para classificar a legislação aprovada de segurança pública nessa tese por entendermos que ela pode atuar como uma *proxy* das classificações de direita e esquerda, permitindo inclusive a identificação de nuances por meio da identificação de regras adaptativas. A compreensão desses tópicos é mais desenvolvida no capítulo de métodos em que apontamos as distinções entre essas classificações e o material que será analisado.

O golpe de 2016 fortaleceu a estrutura para a ascensão da extrema direita em 2018, com Jair Bolsonaro. Nesse cenário, diversos autores retomaram a discussão sobre a ascensão da nova direita ao poder, crise da democracia e populismo (Kaysel, 2015; Cepêda, 2018; Quadros; Madeira, 2018; Moises; Weffort, 2020).

Kaysel (2015) discute a retomada do que seria um “orgulho direitista” que se contraporia à direita presente na ditadura. O argumento do autor é de que a direita não pode ser vista como um bloco homogêneo, mas composta por diferentes nuances, tradições e forças. Ao discutir a conjuntura política em 1961, com a crise política de Jânio Quadros no poder, Kaysel destaca a emergência de forças políticas conservadoras. O papel da Igreja Católica nesse cenário não é recente:

> Já se viu sua importância por meio da militância do Centro D. Vital, nos anos 1920, e da LEC, nos 1930. Ainda que no início dos anos 1960, sob o impulso renovador do Concílio Vaticano II, se estivesse formando uma importante corrente de esquerda no catolicismo brasileiro – da qual a criação da Ação Popular (AP) em 1962 é o melhor exemplo –, o conservadorismo católico ainda era poderoso, controlando a hierarquia eclesiástica. O poder de convocatória dessa prédica, que associava o anticomunismo à defesa da fé e dos valores cristãos, ficou patente nas multitudinárias “Marchas Com Deus, Pela Família e a Liberdade”, qual a marcha paulistana de 19 de março de 1964 é a mais conhecida, mas nem de longe o único exemplar. (Codato; Oliveira, 2014 *apud* Kaysel, 2015, p. 64).

No âmbito legislativo, é presente a organização dos evangélicos. Logo no período pós-constituinte a bancada evangélica já se organizou e estava presente no parlamento. Temiam a tomada do espaço pela Igreja Católica. De acordo com

Gonçalves (2016, p. 17): “Os evangélicos passaram a se constituir não mais como segmento avesso aos assuntos de ordem política, mas sim como grupo em conformidade com o discurso rigorosamente político”. Sua atuação transcende o âmbito religioso e reverbera em outras áreas.

No período pós redemocratização, esse é um ator que se fortaleceu, se estruturou e ganhou espaço com a institucionalização da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), em 2003. Com esse amplo crescimento, a literatura nacional tem se direcionado para compreender esse ator, seus interesses e mobilizações (Pierucci, 1996; Gonçalves, 2016; Efrem Filho, 2019). Questiona-se de que forma a religião se relaciona e atua no que se refere à criminalidade:

> Nas diferentes religiões (excluídos os sem religião e ateus), as cifras ficam todas muito próximas da taxa geral da população: 75,8% concordam que adolescentes criminosos devem ser punidos como adultos. Esse tema relaciona-se com as opiniões acerca da causa da criminalidade. Para 60,0% da população que vota, e novamente os diversos grupos de religiões acompanham essa cifra, as pessoas tornam-se criminosas não por causa da falta de oportunidades, mas porque são más. Crê-se que a criminalidade está na essência do indivíduo, não é algo ao qual ele é impelido por sua má inclusão na sociedade. Isso ajuda a entender a concepção de que um adolescente criminoso é um indivíduo mau como qualquer outro criminoso e por isso deve ser punido, não reeducado. O apoio à reeducação implica acreditar que novas oportunidades ajudam a escapar do mundo do crime. Se a criminalidade não se explica pela falta de oportunidades, mas pela maldade intrínseca, a reeducação passa a ser vista como esforço sem propósito. (Prandi; Santos, 2017, p. 193).

A bancada evangélica não caminha isolada no parlamento federal. Na atuação em defesa de uma agenda conservadora, também está presente a bancada da bala, compondo dois dos principais vetores dessa agenda (Quadros; Madeira, 2018). Essa bancada foi organizada formalmente como Frente Parlamentar da Segurança Pública apenas no ano de 2015, via solicitação realizada por Alberto Fraga (DEM/DF).

Entender se novos atores estão sendo mobilizados e se novas questões estão ganhando espaço público é o caminho para a identificação de progressos ou recuos nas políticas públicas. Esse esforço, inclusive, tem sido ampliado no âmbito da América Latina (Colômbia e Equador) e agrega à necessidade de compreender se os países têm assuntos centrais que são recorrentemente mobilizados – como no caso da imigração na Europa, que é uma questão latente –, ou se questões fundamentais são mobilizadas (Bevan; Palau, 2020).

Neste tópico, foi contemplada a trajetória da segurança pública no contexto brasileiro presente nas constituições, de 1824 a 1988, além de discutirmos os modelos paradigmáticos e a legislação que essas políticas públicas originaram, de 1964 até o período recente. Foram identificados avanços no entendimento da multicausalidade da violência e programas centrais nesse tratamento como o PRONASCI. Entretanto, o entulho autoritário que militariza as polícias ainda mantém empecilhos para uma política pública que efetivamente atenda e proteja o cidadão brasileiro.

A literatura discute em que medida, passados mais de 30 anos da promulgação da CF/88, o legislativo brasileiro permaneceria resistente para realizar as reformas previstas no texto constitucional.

> Para a segurança pública, o efeito dessa postura pode ser constatado na não regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, que trata das atribuições concorrentes entre os entes da Federação, ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144, que dispõe sobre os mandatos e as atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública. (Lima, Sinhoretto; Bueno, 2015, p. 50).

A persistência desse cenário ao longo do tempo, aliada à lacuna na regulamentação, contribui para a perpetuação da insegurança jurídica e para a existência de espaços conflituosos no que se refere às competências institucionais. Esse cenário dificulta a construção de uma resposta pública eficaz para o problema estrutural da segurança pública no Brasil, marcada pelo autoritarismo e pelo modelo militarizado. Em vista dessa discussão, na seção seguinte discute-se a relação entre os poderes e de forma essa organização tem impactos sobre as políticas de segurança pública.

3 O DEBATE NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, realizamos uma análise aprofundada dos principais paradigmas teóricos da Ciência Política, com o objetivo de fundamentar a escolha metodológica e analítica adotada ao longo deste trabalho. Após examinar diferentes correntes teóricas, optamos pelo institucionalismo histórico como o referencial mais adequado para compreender os processos de mudança institucional. Justificamos essa escolha com base em sua capacidade de integrar elementos históricos, estruturas institucionais e dinâmicas de poder, oferecendo uma abordagem mais abrangente e contextualizada das transformações políticas ao longo do tempo.

Em sequência, discutimos os principais estudos sobre formação de agenda governamental, identificando suas contribuições para a compreensão de como temas se tornam objeto de atenção. A partir da análise crítica dessas abordagens, argumentamos pela adoção do arcabouço teórico desenvolvido por Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen (2005), cuja proposta analítica se mostra particularmente pertinente para o tratamento da nossa pergunta de pesquisa.

A abordagem desses autores, centrada nos mecanismos de mudança institucional gradual, permite captar transformações significativas em contextos de estabilidade aparente. Tal perspectiva amplia a compreensão sobre como instituições evoluem de forma incremental, muitas vezes sem rupturas visíveis, mas com efeitos acumulativos profundos. Por essa razão, a escolha por esse referencial se justifica não apenas por sua sofisticação analítica, mas também por sua aderência à complexidade empírica do objeto investigado.

3.1. PARADIGMAS DA CIÊNCIA POLÍTICA

Diante da complexidade que envolve a análise da segurança pública, este capítulo direciona seu enfoque para o campo das políticas públicas. Para fundamentar essa abordagem, torna-se necessário, previamente, examinar os paradigmas da Ciência Política, a fim de situar as escolhas metodológicas e analíticas que orientam esta pesquisa.

Desde o início dos estudos no âmbito da Ciência Política, é premente o debate sobre as decisões políticas, se são originadas da preferência dos indivíduos que atuam isoladamente ou se são as instituições políticas e sociais que regulam as

escolhas coletivas (Peres, 2008). Há três paradigmas que devem ser considerados: o antigo institucionalismo, o comportamentalismo e o neoinstitucionalismo.

O antigo institucionalismo tem longa tradição, remontando a Aristóteles, a Locke e a Montesquieu no século XVIII. Essa perspectiva teve forte apoio dos federalistas norte-americanos e era centrada na análise crítica da “letra” da constituição. A preocupação estava mais direcionada para um “dever ser”, em ótica normativa do que deveria ser a política, baseando-se em modelos prescritivos de desenho institucional (Peres, 2008).

Frente à emergência de novos fenômenos que emergiram nos anos 1930, como o fascismo, nazismo, crises do liberalismo e de representação, a abordagem institucionalista se tornou insuficiente para explicar essas novas dinâmicas sociais e políticas. De forma opositiva ao antigo institucionalismo, o paradigma comportamentalista deslocou o foco da investigação de instituições jurídicas e administrativas para os atores políticos, buscando entender o seu comportamento, valores e objetivos, aproximando-se de abordagens metodológicas de ciências vizinhas como Sociologia, Antropologia e Psicologia.

Estava presente também o objetivo de conferir maior rigor analítico e conceitual nas análises da Ciência Política, visando observações empíricas do comportamento. O contexto da época, nos anos 1930, fomentava essa necessidade do olhar mais focado no indivíduo e a promoção de estudos comparativos. Por volta dos anos 1960, emerge o paradigma do neo-institucionalismo, atualmente hegemônico na Ciência Política. Diferentemente do primeiro rompimento do comportamentalismo em relação ao antigo institucionalismo, o neo-institucionalismo emerge como uma síntese de ambos os paradigmas anteriores. Além da rejeição à ausência de cientificidade do antigo institucionalismo, também se questionava a ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas (Peres, 2008).

Pela explicação de Peres (2008), do antigo institucionalismo:

> [...] foi mantida a centralidade das instituições na explicação do fenômeno político; do primeiro [do comportamentalismo], foi mantida a preocupação com o rigor teórico – especialmente a orientação dedutiva, intrínseca ao individualismo metodológico da teoria da escolha racional (Ostrom, 1991) –, com a precisão conceitual – matemática/geométrica – e com a orientação empírica da pesquisa – aplicação de testes quantitativos. (Peres, 2008, p. 61).

No atual paradigma da Ciência Política, no neo-institucionalismo, as instituições retomam sua centralidade para explicação das decisões políticas, inclusive como variáveis que condicionam e afetam o papel e comportamento desempenhado pelos atores, que estava no centro da análise nos anos 1930 (Immergut, 1998).

As instituições são a chave de análise desse paradigma, mas não cabe tratar o neo-institucionalismo como uma corrente unificada. Há três escolas de pensamento: institucionalismo sociológico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico. Elas surgiram como resposta ao behaviorismo, visando destacar o papel das instituições na explicação dos fenômenos sociais. O que as difere são as maneiras de tratar dos fenômenos sociais e políticos. No quadro da teoria das organizações, nos anos 1970, emergiu o institucionalismo sociológico – que foi apropriado por pesquisadores da Ciência Política (Hall; Taylor, 2003).

Essa escola visualiza as instituições de maneira mais global que, para além de regras e procedimentos, também considera símbolos e esquemas cognitivos. O argumento é que muitas das formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não podem ser simplesmente explicados sob a chave da racionalidade, mas sob a chave das práticas culturais (Hall; Taylor, 2003).

Há a interpenetração entre instituições e cultura, levando até a redefinir “cultura” como sinônimo de “instituições”, conduzindo para alguns matizes particulares no entendimento da relação entre instituições e ação individual. O entendimento das instituições globalmente leva ao argumento de que as imagens e signos institucionais constituem a identidade e imagem de si dos atores sociais. Diferentemente do institucionalismo da escolha racional, em que as instituições afetam apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, no sociológico, há esse efeito para além das preferências (Hall; Taylor, 2003).

O entendimento do institucionalismo sociológico amplo não significa a irracionalidade dos atores ou do efeito das instituições sobre as ações dos atores. É latente, no entanto, o foco na constituição e na forma de exprimir as identidades. Por último, o que difere o sociológico da escolha racional é a legitimidade. O institucionalismo da escolha racional tem pouca explicação para os processos de mudança e permanência das instituições, recorrentemente argumentando pela sua eficácia ou pela sua função. O institucionalismo sociológico considera que, para

além da eficácia, a mudança ou permanência institucional é explicada pelo seu valor em um determinado ambiente cultural.

Originado nos estudos sobre comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos, o institucionalismo da escolha racional buscou explicar a estabilidade nas decisões em um cenário difícil para reunião de maiorias, com múltiplas preferências dos legisladores. A resposta para essa estabilidade está nas instituições, nas regras e procedimentos que são responsáveis por estruturar as escolhas e informações dos atores, ou ainda, as instituições resolvem problemas de ação coletiva (Hall; Taylor, 2003).

Inicialmente os trabalhos nessa chave de análise buscavam entender como os regulamentos e as legislações afetam o comportamento dos legisladores. Em seguida, nos anos 1990, esse escopo foi ampliado para outros fenômenos políticos como o comportamento das coalizões e desenvolvimento histórico das instituições políticas (Hall; Taylor, 2003).

Ainda que haja divergências, mesmo internamente aos teóricos da escolha racional, há elementos em comum. O primeiro é o entendimento que os atores compartilham alguns interesses e são mobilizados de forma utilitária com vistas a alcançar suas preferências. É também presente a visão de que a vida política envolve dilemas da ação coletiva e que a origem das instituições ocorre devido às funções inerentes.

Por último, o institucionalismo histórico surge como uma reação ao estrutural funcionalismo[32], dominante na Ciência Política nos anos 60 e 70. Essa escola entende que os conflitos entre grupos são centrais para a vida política, mas buscava melhores explicações para a distribuição desigual de poder e de recursos. A resposta para o que estrutura o comportamento coletivo está na “organização institucional da comunidade política ou [n]a economia política” (Hall; Taylor, 2003, p. 195).

Os teóricos do institucionalismo histórico rejeitam a chave funcional, que é amplamente defendida pelos teóricos da escolha racional, e privilegiam o próprio estruturalismo das instituições. Há elementos originais presentes no institucionalismo histórico:

[32] Para entendimento e comparação entre a Teoria dos Sistemas e do Estrutural Funcionalismo, ver Peters (1998).

> Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos. (Hall; Taylor, 2003, p. 196).

De maneira geral, é possível apontar que o institucionalismo histórico considera as instituições de forma mais ampla, aponta o poder que certos atores detém e considera o percurso, além de explicar a modificação e permanência das instituições pela trajetória. O institucionalismo da escolha racional considera de forma mais precisa as instituições, explica sua origem com base nos efeitos da sua existência e sua modificação e permanência se justifica pela sua função. Por último, o institucionalismo sociológico focaliza as instituições e comportamentos com base nas identidades, considera a origem baseada em modelos já existentes e a modificação e permanência se justifica para além da eficácia, considera a legitimidade.

Devido a estas distinções, entendemos que o institucionalismo histórico é mais adequado aos objetivos desta pesquisa. Ele se alinha melhor porque compreende as instituições de forma mais ampla, combinando-as com fatores, como as ideias, e concede um enfoque especial ao percurso histórico. Esse método de análise fornece os subsídios necessários para a compreensão das modificações e permanências, visando justamente a análise de mudanças nas políticas públicas.

3.2 DELIMITANDO CONCEITOS: PODER DE AGENDA E FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL

O conceito de poder de agenda pode ser analisado sob duas grandes chaves: como estrutura de regras, em que há maior aproximação dos estudos legislativos, e como enquadramento, campo de análise de políticas públicas. São abordagens apartadas na discussão, mas que dispõem de definições complementares (Santos; Borges, 2018). Em cada um desses campos de análise, o entendimento sobre o que consiste no conceito de poder de agenda difere.

Dispor sobre o poder de agenda como estrutura de regras está associado ao neoinstitucionalismo da escolha racional. Essa tradição acadêmica parte do pressuposto de que todo órgão coletivo possui regras que organizam a dinâmica coletiva. Esses ordenamentos definem quem tem o poder de agenda, o que esse líder pode fazer e quando pode agir (Santos; Borges, 2018). Refere-se, portanto, à distribuição do poder em uma dada estrutura institucional considerando processos decisórios coletivos.

Nessa estruturação do poder de agenda como estrutura de regras é presente, portanto, a discussão da governabilidade e da produção de estabilidade nos processos de tomada de decisão considerando os dilemas da ação coletiva. Essas regras são delegadas aos atores para a coordenação da agenda. Segundo Santos e Borges (2018, p. 12): "O poder de agenda, portanto, nada mais é do que o poder distribuído a determinados atores por um conjunto de regras para que esses atores possam viabilizar e estabilizar processos decisórios realizados via voto."

Nessa perspectiva sobre embates entre poderes, aprovação de legislação e busca pela governabilidade, o campo de estudos legislativos e o poder de agenda centrado na estrutura de regras focaliza no debate do por que as instituições surgem, o efeito delas sobre os resultados dessas interações e o papel dos atores frente a esse quadro. Esse entendimento sobre poder de agenda difere do poder de agenda como enquadramento – ainda que vistos como complementares[33].

O poder de agenda como enquadramento, discutido primeiramente por William Riker (1984) aborda questões negligenciadas pelo institucionalismo. Sendo um dos fundadores do neoinstitucionalismo da escolha racional, Riker (1984) mobilizou o debate das condições para a escolha política. No poder de agenda como estrutura de regras, o cerne da questão está em entender as condições que permitem que os atores atuem de forma a superar as problemáticas da ação coletiva em processos de tomada de decisão. Ou ainda, como as questões são tratadas e conduzidas à estabilidade do governo.

No poder de agenda como enquadramento, o foco é outro e está em entender um passo antes, como as questões se tornam problemas para o governo e como são construídas as alternativas para essa questão. Por que algumas questões são

[33] A complementaridade entre o poder de agenda enquanto regra e como enquadramento é discutido por Santos e Borges (2018, p. 21) como "uma das maneiras mais eficientes de apreender o fenômeno político como objeto de conhecimento". O presente trabalho, no entanto, focaliza no poder de agenda como enquadramento por ser o mais adequado para a análise de proposições de políticas públicas.

mobilizadas e constituem problemas para o governo e não outras? Por que essas são as alternativas consideradas politicamente? Nesse debate as regras pouco explicam para responder essas questões.

A discussão do poder de agenda como enquadramento remonta à segunda metade do século XX, com o debate proposto por Schattschneider (1960) e por Bachrach e Baratz (2011). Para Schattschneider (1960), a política é um processo eminentemente conflitivo, no qual diferentes grupos buscam a expansão ou restrição do conflito, visando enquadrar as questões segundo seus interesses. Para Bachrach e Baratz (2011), o exercício do poder não se limita a casos óbvios, sendo necessário analisar não apenas as decisões tomadas, mas também o processo de não tomada de decisão.

Segundo Santos e Borges (2018) o poder de agenda como enquadramento:

> [...] ocorre quando mediante um processo qualquer os governantes decidem dedicar sua atenção a alguns temas e não outros, reduzindo o foco das atividades decisórias a esses temas – o poder de agenda dá conta dos motivos pelos quais a agenda é composta dessa forma em certo momento e por que muda de um período para outro. Mas o poder de agenda também ocorre – e aqui a noção de enquadramento é essencial – quando um conjunto de alternativas é seriamente considerado pelos atores políticos. (Santos; Borges, 2018, p. 19).

Nesse enfoque as questões mobilizadas se referem ao que os diferentes atores estão não só aprovando, mas que ideias são encaminhadas e apresentadas em seus discursos, manifestos públicos e propostas legislativas e dispostas como alternativas.

De forma mais específica, concebendo a agenda governamental, o objeto de análise é a atenção que diferentes atores dispõem sobre as questões na agenda, ou ainda, a importância que conferem aos conteúdos de políticas públicas. Dispor sobre atenção governamental se refere ao debate mais recente presente nos estudos de formação de agenda em que é problematizado como os atores, com base nas informações recebidas de múltiplas fontes, priorizam certas questões em detrimento de outras e como dirigem sua atenção para aquilo que entendem como um problema – uma questão que demanda ação (Kingdon, 2003; Baumgartner; Jones, 2005).

Os estudos sobre agenda governamental no Brasil enfrentam diversos desafios. Desde a dificuldade em localizar a temática em um campo, considerando a sua marginalidade na literatura de Administração Pública; as problemáticas que

enfrenta por estar em uma área multidisciplinar, além da mais usual análise por meio de estudos de caso que se propõe a fazer e poucas investigações teóricas (Calmon; Costa, 2007; Capella; Soares; Brasil, 2014; Capella; Brasil, 2019b). Sendo um campo recente e em constante evolução, persistem dificuldades em melhores medidas de agenda de políticas (Dearing; Rogers,1996). Para mensurar como se constituem as prioridades de um governo, é persistente o esforço metodológico em buscar indicadores.

Os estudos sobre agenda governamental internacional podem ser divididos em quatro grandes fases (Capella; Brasil, 2015). A primeira fase, que teve início nos anos 1970, emerge com a discussão que Cobb e Elder (1971). Os autores avançaram ao realizar a distinção entre agenda sistêmica e institucional. A diferenciação é importante, pois destaca que nem tudo o que é proposto, demandado e discutido vai ser encaminhado para a agenda governamental, tendo em vista a discricionariedade que os atores se apropriam.

A segunda fase, que ocorreu de 1980 a 1990, insere-se no que foi chamado de guinada argumentativa, que sustenta que as políticas públicas são feitas de linguagem (Majone, 1989; Fischer; Forester, 1993; Stone, 2002). Essa frente supera os modelos racionalistas que visualizavam as políticas públicas de maneira tecnicista, ou seja, que entendia que haveria uma racionalidade nos procedimentos, no processo de escolha, e uma racionalidade substantiva nos resultados das escolhas; bem como da racionalidade limitada de Simon (1957), segundo o qual os atores não se comportam de maneira totalmente racional devido a limites cognitivos (não é possível analisar todas as soluções antes de tomar uma decisão), recursos escassos, informações imperfeitas.

Esse segundo momento traz grandes inovações teóricas e metodológicas nos estudos de formação de agenda governamental com os modelos teóricos dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003), do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e o modelo das Coalizões de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Chamadas de abordagens sintéticas (John, 2013), esses modelos são caracterizados como multiteóricos, capazes de explicar fenômenos complexos e abarcar múltiplas causas para explicar as políticas públicas contemporâneas. Criados no contexto dos Estados Unidos, foram testados em estudos de casos em diferentes políticas setoriais daquele país. A partir dos resultados positivos, as

abordagens sintéticas são difundidas e aplicadas a diversos contextos nacionais, onde se comprovam aplicáveis a diversas outras realidades político-institucionais.

Inspirado no modelo da “lata de lixo” (*garbage can*), de Cohen, March e Olsen (1972), o modelo dos Múltiplos Fluxos avança em termos teóricos ao propor a distinção entre agenda institucional e agenda decisória, compondo um modelo fluido em que diferentes elementos concorrem para a abertura da janela de oportunidades e mudanças na agenda.

A agenda decisória seria como o resultado do que já foi filtrado anteriormente e que está pronta para o processo decisório, com a definição de problemas e alternativas estabelecidos. Seu conceito se diferencia do proposto por Birkland (2007), em que o autor concebe a agenda universal: que são todas as ideias possíveis de serem discutidas em uma comunidade política. Segundo o autor, nem todas as questões chegarão a ser efetivamente discutidas, tendo em vista as barreiras culturais, éticas, morais e legais que atuam como filtros e criam restrições. Por isso, para além das leis, devem ser considerados esses outros elementos, capazes de gerar pressão social. Além da capacidade e diversidade de elementos que compõem a agenda decisória proposta por Kingdon e a universal de Birkland, elas se diferenciam também em relação à competitividade, sendo a primeira bem mais restrita do que a segunda.

O autor defende que há uma vasta quantidade de informações que envolvem os tomadores de decisão e que, para que uma questão ganhe centralidade no debate, é importante que ela migre de uma condição para um problema. Isso significa que uma questão se torna um problema quando os tomadores de decisão entendem que devem fazer algo a respeito. É necessário, portanto, essa interpretação e transição de uma condição para um problema. Para Stone (2002), a definição de problema está relacionada à construção de uma imagem e de uma relação causal entre os elementos, não concebendo as questões como detentoras de elementos inerentes que a configure como problemas.

Fugindo da perspectiva sistêmica que buscava linearidade e racionalidade no processo, Kingdon (2003) elenca três fluxos: problemas, alternativa e político. O autor afirma que, muitas vezes, a solução pode vir antes do problema e que associar uma proposta a um problema que é reconhecido como importante aumenta consideravelmente as chances de mover a proposta para o debate.

Resolver um problema não é o único motivo pelo qual o governo busca uma solução. Kingdon (2003) afirma que há bastante força no fluxo político e que a emergência de uma questão na agenda decisória pode ter como elemento central a questão política, como demonstrado por Lino (2017) no estudo sobre a aprovação da proposta de redução da maioridade penal[34]. Reunidos os fluxos de problemas, alternativas e político, há abertura da janela de oportunidades para mudança da questão na agenda.

Outro modelo teórico que propõe o estudo sobre as dinâmicas na agenda é o do Equilíbrio Pontuado. Construído por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), permite a análise de longos períodos de equilíbrio e domínio de certos grupos na agenda, terreno da lógica incremental, e momentos de rápidas e inesperadas mudanças, além das variações na agenda. Na proposta de uma análise longitudinal-temporal, o modelo auxilia para compreender como o contexto institucional pode favorecer o progresso de algumas questões em detrimento de outras.

Há um grande número de questões e, dado que a atenção é escassa, os tomadores de decisão precisam priorizar as informações. Para entender como se dá esse processo, Baumgartner e Jones (1993) trabalham com o conceito de monopólio de políticas que constituem estruturas institucionais responsáveis pela produção de políticas e que acabam por limitar o processo. Ou seja, mantém o equilíbrio e inibem a mudança.

Os períodos de estabilidade, portanto, são mais duradouros, haja vista a atenção escassa e o grau de especialização que permeiam as comunidades políticas. Quando os monopólios se rompem, abre-se a oportunidade de entrada de novas questões e atores que não tinham espaço. Atingindo o macrossistema, pequenas mudanças e ajustes começam a ocorrer, o que os autores denominam feedback positivo.

Os feedbacks negativos, por sua vez, ocorrem em momento oposto, produzindo estabilidade e relacionando-se com os monopólios e com os subsistemas. Em todo esse processo é necessário olhar para a imagem política (*policy images*). Entendida como uma construção e não como um dado, a imagem

[34] Nesse trabalho, Lino (2017) analisa como ocorreu o processo de agendamento da PEC 171/1993, que dispõe sobre a redução da maioridade penal. Proposta pela primeira vez em 1993, essa Proposta de Emenda à Constituição só foi aprovada em 2015.

política é um conceito importante, pois permite entender como algumas questões são compartilhadas e discutidas.

As imagens políticas têm papel crítico na expansão dos assuntos e não constituem informações empíricas isoladamente, mas também referenciais emotivos. Como a atenção é limitada, especialistas são hábeis em movimentar a questão. Conforme as imagens políticas mudam, o que antes era visto como um infortúnio ou uma questão restrita ao âmbito individual torna-se um problema que demanda uma solução governamental e ascende à agenda.

O rompimento do monopólio também pode ocorrer com mudanças na arena institucional que detém certa imagem política, o que Baumgartner e Jones (1993) definiram como *policy venues*. Refere-se, portanto, à mudança de local institucional que pode permitir que outros atores, que não aqueles que dominavam a imagem política e eram detentores do monopólio, comecem a se envolver na questão.

Em estudos mais recentes, Baumgartner e Jones (2005) caminharam para o que denominam a tese geral das pontuações. Nos estudos que culminaram na Teoria do Equilíbrio Pontuado, a ideia era que os subsistemas se mantinham com certo equilíbrio até que houvesse mudanças na imagem política e nas *policy venues*. O foco era a atenção que era dedicada, ou melhor, a falta de atenção que permitia a manutenção dos subsistemas. A Tese Geral da Pontuação adiciona o elemento institucional para esse modelo. A atenção importa, mas também é central como se dá o processamento da informação em diferentes campos.

Os autores fazem três considerações: todas as distribuições envolvendo tomada de decisão humana exibem padrões de estabilidade e pontuações; a operacionalização de regras formais que governa o processo de construção de políticas e a interação entre características cognitivas de tomada de decisões e regras formais; e procedimentos permitem ordenar as pontuações, das menos pontuadas para as mais pontuadas. Esse quadro permite enxergar mais claramente as pontuações em algumas instituições do que em outras, relacionando-se ao desenho de eficiência institucional (Baumgartner; Jones, 2005).

O modelo dos Múltiplos Fluxos é bastante fluido e dinâmico, mas, devido à sua constituição, tem boa aplicação para políticas isoladas e em períodos de tempo reduzidos. O modelo do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, propõe a análise longitudinal-temporal, que permite verificar a dinâmica da atenção ao longo de um

período mais extenso. Além disso, confere instrumentos para verificar as saídas e entrada de questões na agenda.

O último modelo dentro das abordagens sintéticas é o das Coalizões de Defesa, em inglês ACF, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Desenvolvido para explicar o processo de produção de políticas públicas, o ACF considera múltiplos atores e níveis de governo, processos técnicos e rotineiros que envolvem diversas disputas e, além disso, considera como pré-requisito para essa análise o período mínimo de uma década.

O ACF não considera atores estritamente estatais, mas participantes que estão em diferentes espaços compartilhando crenças de forma coordenada ao longo do tempo. Assim, o que mantém os atores unidos dentro de uma coalizão são as crenças ou ideias compartilhadas. A política muda, portanto, em função da disputa e da interação das coalizões de defesa dentro de um subsistema e, também considerando o eixo institucional, a política muda em função de mudanças externas ao subsistema de coalizões.

A terceira fase nos estudos de formação de agenda iniciou-se nos anos 2000. Marcada pelo processo de difusão desses modelos teóricos, houve aumento na sua aplicação em estudos de caso realizados nacionalmente, principalmente em dissertações e teses – com grande número de trabalhos em 2011 (Capella; Soares; Brasil, 2014). A quarta e mais recente fase refere-se ao estudo de agenda em perspectiva comparada e o estudo da agenda de forma macro, para além de estudos de caso, visando entender como ocorrem as movimentações na agenda ao longo do tempo (Capella; Brasil,2019b).

Ainda há uma lacuna na classificação da agenda do legislativo, no que se refere à agenda de políticas públicas. Ainda assim podemos nos apropriar de alguns conceitos e recortes analíticos realizados sobre a agenda do Executivo. A agenda do Executivo é classificada na literatura como governamental e decisória (Kingdon, 2003) ou como simbólica e decisória (Cohen, 2012). Segundo Kingdon (2003), a agenda governamental é mais ampla e se refere a questões que são debatidas, enquanto a agenda decisória dispõe sobre uma lista de assuntos previstos na agenda governamental e é preparada para ação ativa dos formuladores de políticas.

De forma similar, Cohen (2012) aponta para a agenda simbólica como aquela presente em discursos presidenciais, por exemplo, em que são suscitadas diferentes temáticas, enquanto a agenda decisória dispõe de questões prontas para

deliberação. Tratar da agenda do Executivo pode ser muito amplo, incluindo tanto questões presidenciais quanto ministeriais. A concentração de poder no Executivo e mais precisamente na figura do Presidente, no caso da América Latina, levam ao que pode ser denominado hiperpresidencialismo, configuração diferente das estruturas norte-americana e europeias de poder (Bevan; Palau, 2020).

Nesse processo de *agenda-setting*, os participantes são centrais na mobilização de ideias e visões de mundo, influenciando tanto a agenda como as alternativas. Kingdon (2003) concebe que há participantes visíveis e invisíveis. Os primeiros são aqueles que recebem considerável atenção do público e da imprensa, e incluem: o presidente, assessores de alto escalão, membros do Congresso, mídia, atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. Os segundos são especialistas como acadêmicos e pesquisadores, burocratas de carreira, funcionários do congresso e pessoas nomeadas para cargos administrativos.

Além de Kingdon (2003), é recorrente na literatura a identificação do presidente como o ator com grande força propulsora de agenda, por deter recursos como prerrogativas legais, visibilidade, discursos e influência (Cobb; Elder, 1971; Baumgartner; Jones, 1993; Dearing; Rogers, 1996; Soroka, 2002; Kingdon, 2003). Na pesquisa de Kingdon, verificou-se que também os membros proeminentes do Congresso, por exemplo, são atores visíveis considerados importantes para promover uma temática na agenda, porém sem habilidade técnica para determinar alternativas e os resultados.

Cohen (2012) avança na classificação e apresenta três categorias que compõem a agenda presidencial, entendendo-as como fruto de um direcionamento do presidente quando encaminha uma questão ou problema vinculado a uma política pública: a agenda retórica, a agenda administrativa e a agenda legislativa. Cohen (2012) aponta para a intersecção e pontos de sobreposição entre as agendas, frente à complexidade do processo de produção de políticas públicas, mas cabe diferenciá-las.

A agenda retórica é composta pelos direcionamentos que o presidente faz para o grande público, mídia e setores especializados por meio de suas falas. A agenda administrativa está relacionada às decisões presidenciais emitidas por meio de ferramentas unilaterais e/ou executivas. A agenda legislativa refere-se às

decisões endereçadas ao Congresso e que demandam a atuação do legislativo (Cohen, 2012).

Cohen (2012) também apresenta duas abordagens para o estudo sobre agendas: o modelo de processo e o comparativo. A primeira é focalizada em poucas políticas e procura esclarecer de que forma e quando aquela questão adentra ao processo de formação de agenda.

O avanço no campo de estudos sobre agenda governamental no Brasil ocorreu com muitas aplicações em teses e dissertações do modelo dos Múltiplos Fluxos, predominantemente, e do Equilíbrio Pontuado (Capella; Soares; Brasil, 2014). E, embora haja vasta literatura internacional sobre agenda governamental, esse quadro não se espelha na realidade nacional (Calmon; Costa, 2007). Há, portanto, avanço nos estudos sobre agenda governamental com aplicação dos modelos da virada argumentativa e focalizados em políticas setoriais a partir dos anos 2000 (Duarte; Lino; Rosa, 2020). Como exemplo, estão os trabalhos de Barcelos (2015) que analisou as políticas de biocombustíveis; Milanez e Santos (2016) analisaram a proposta de política ambiental e de recursos naturais; e Brasil e Capella (2019) analisaram as políticas de saúde no período pós redemocratização.

A segunda abordagem de Cohen (2012), comparativa, é ampla e visa comparar agendas e mensurar seus atributos. Parte do pressuposto que o processo é dinâmico e que há mudanças ao longo do tempo, sendo possível realizar comparações ao longo desse período, identificando diferenças e similaridades entre agendas – mudanças, estabilidades, composição, quantidade (Cohen,2012).

Por ser um campo ainda recente e em construção, no âmbito nacional, destacamos os trabalhos de Sudano (2018) e Andrade (2021). Sudano (2018) investigou a dinâmica da atenção dada por diferentes presidentes brasileiros às políticas públicas, visando compreender como se direcionou a atenção presidencial para priorizar determinadas questões em suas agendas decisórias legislativas no período entre 1985 e 2014. A hipótese da autora é que houve contingenciamento do conteúdo da atenção presidencial expresso em suas agendas decisórias legislativas no período da Nova República Brasileira.

Em todo o período analisado, considerando 21 macropolíticas, dentro da agenda legislativa presidencial, Sudano (2018) identificou que Justiça e

Administração Interna[35] (10%) foi a terceira política mais saliente, ficando atrás de Governo e Administração Pública (12%) e Macroeconomia (11%). O conceito de saliência refere-se à visibilidade ou a importância que um ator governamental atribui à determinada questão na agenda (Dearing; Rogers, 1996; Beyers, 2008).

Além disso, ao analisar a agenda legislativa presidencial de acordo com cada período de mandato, Sudano verificou que o aumento da diversidade[36] de políticas teve início no governo FHC. Segundo Arantes e Couto (2009), esse foi o primeiro presidente no período pós-redemocratização, a reunir condições de dar sequência a reformas estruturais. É nesse governo, inclusive, que Justiça e Administração Interna está em segundo lugar na atenção presidencial dentre as macropolíticas. Nos governos Lula e Dilma, essa temática não chega a entrar nas quatro principais macropolíticas em atenção. No governo Lula, a importância dessa macropolítica é bastante baixa, sendo a menor no período pós-redemocratização analisado, e no governo Dilma, é intermediário. Ou seja, durante o período pós-redemocratização analisado, do governo FHC ao Rousseff, os maiores picos de atenção foram nos mandatos de FHC, com 19%, em 1995, e 20%, em 2001.

O ano de 1995 se destaca pelas alterações no Código Penal e no Código de Processo Penal, além de outras regulamentações. Criada em 1997, a SENASP, está vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pereira (2021) argumenta que a tragédia do Ônibus 174, no Rio de Janeiro, teria conduzido para a proposta do PNSP. Tanto a Secretaria dos Direitos Humanos quanto o PNDH possibilitaram o avanço no PNSP.

---

[35] Segundo Sudano (2018, p.136): “Esse código incorpora, entre outras, discussões envolvendo o sistemajudicial e prisional, questões sobre o controle e prevenção de crimes, proteção civil (ações de prevenção econtenção de desastres naturais), revisão dos códigos civil e penal, carreiras de magistrados e forças policiais civis, e terrorismo. As prioridades neste quesito foram questões sobre: o sistema judicial (24%); proteção civil (20%); e carreiras de magistrados e forças policiais civis (18%).”

[36] A diversidade não se refere ao quantitativo total de assuntos que emergem à agenda, mas permite a comparabilidade entre as questões que ganham proeminência. Realizar análises com base na diversidade não está relacionado simplesmente ao número de assuntos que se incluem na agenda, mas também como aatenção é distribuída-ou concentrada- pelos assuntos. Essa análise deve ser considerada pois a atenção é limitada e formação de agenda envolve um jogo de soma zero (Zhu, 1992). Isso significa que prestar atenção em uma temática em políticas públicas reduz ou anula as chances da atenção ser direcionada a outra temática. Além disso, a diversidade da agenda influencia a agenda como um todo e tem consideráveis consequências políticas. Há evidências teóricas e empíricas que sustentam que a baixa diversidade na agenda tende a restringir a mudança política, enquanto alta diversidade promove a mudança (Boydstun; Bevan; Thomas III, 2014).

O pico de atenção nos anos 2001, por sua vez, é reflexo de diversas mudanças estruturais que mobilizaram a sociedade, partidos políticos e o governo a fomentar políticas públicas:

> A partir do ano 2000, a questão da prevenção e redução da violência foi incorporada no manifesto da maior parte dos partidos políticos. Esse debate foi também responsável pelo nascimento de três planos nacionais de segurança pública - o Plano Nacional de Segurança Pública (durante o segundo período do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001); o Plano Nacional de Segurança Pública II (durante o primeiro governo Lula, em 2003) e o Pronasci (durante o segundo governo Lula, em 2007). (Muggah; Carvalho *et. al*, 2021, p. 570).

No que se refere aos partidos políticos, a macropolítica de Justiça e Administração Interna, PMDB e PSDB se equiparam na média, em segundo lugar, e para o PT, fica em quarto lugar em atenção da agenda decisória legislativa. Em relação às proposições, a autora identifica que o maior quantitativo está nos Projetos de Lei (13%), seguido de Projetos de Lei Ordinária (11%), PECs (9%) e MPVs (7%)[37].

O trabalho de Andrade (2021) também analisa a agenda governamental presidencial no período recente, com recorte entre os governos de Rousseff e Temer, buscando identificar se houve pontos de convergência e distanciamento entre as duas agendas com o advento do impeachment. O autor argumenta que a agenda neoliberal proposta e implementada por Temer já existia anteriormente, e que o impedimento apenas criou a janela de oportunidades para as mudanças, permitindo congregar apoio legislativo e ser executada.

O objetivo dessa seção foi definir os conceitos de poder de agenda e agenda governamental, explorando a trajetória de estudos no campo de políticas públicas. Focalizamos na segunda fase de estudos, pois é a que fornece as teorias que são aplicadas nas terceira e quarta fases, ainda que de forma mais robusta e ampliada. Na próxima seção relacionamos o debate sobre formação de agenda governamental e mudança institucional.

[37] Mencionamos anteriormente um trabalho do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016) em que é destacado que a área de segurança pública só poderia ser alterada via PEC ou lei ordinária. Talvez o trabalho de Sudano (2018) aponte proposições como MPVs e PLCs devido à temática de administração interna que está junto com o debate de justiça.

3.3 MUDANÇA INSTITUCIONAL NOS ESTUDOS SOBRE FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL

Inserido no debate neo-institucionalista, o institucionalismo histórico é a escola mais aplicada para análise de políticas públicas quando se debate a formação de agenda governamental. Por esse motivo, essa seção ampliará o entendimento sobre o institucionalismo histórico, demarcando como ele provê encaminhamentos para o entendimento de mudança institucional e como isso se aplica nos estudos sobre formação de agenda governamental.

No sentido contrário ao paradigma comportamentalista, as instituições retornaram para a Ciência Política como importante unidade de análise. Um dos seus precursores foi David Easton (1969; 1985) que, a princípio, nomeou esse movimento de “pós-comportamentalista” e apontava para a necessidade de novas respostas aos fenômenos políticos.

Como unidade teórica, o institucionalismo histórico começou a se estabelecer nos anos 1990 e tem como referências principais Theda Skocpol, Kathleen Thelen, James Mahoney, Paul Pierson, Wolfgang Streeck e Dietrich Rueschemeyer. Assim como os institucionalistas sociológicos e da escolha racional, o histórico também tem como foco as instituições. O que o diferencia dos demais é a importância que concede ao contexto histórico, buscando entender como as preferências dos atores e como as escolhas são processadas no ambiente institucional em que estão, o que difere do entendimento da escolha racional, que toma como exógeno (Lima; Mörschbächer, 2017).

Ainda que não haja uma definição única sobre instituições para os institucionalistas históricos, pode-se depreender que o enfoque se distancia da clara noção de jogos e regras presente na escolha racional (Shepsle, 2010). Para os teóricos do institucionalismo histórico, instituições são blocos constitutivos da ordem social (Streeck; Thelen, 2005, p. 9), como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política (Hall; Taylor, 2003, p. 196), como amálgamas das crenças e normas sociais (Lima; Mörschbächer, 2017, p. 108).

Os estudos sobre formação de agenda governamental discutem, em diferentes teorias, o papel das crenças e das ideias, a partir da guinada

argumentativa. No Modelo dos Múltiplos Fluxos, Kingdon (2003) argumenta que uma questão só se torna um problema quando os tomadores de decisão entendem que devem fazer algo sobre ela. Para tanto, eles podem mobilizar indicadores e realizar feedbacks de programas implementados. Não há, portanto, um problema *per se*. Stone (2002) aponta que a definição de problema está relacionada à construção de uma imagem e de uma relação causal entre os elementos, não concebendo as questões como detentoras de elementos inerentes que a configure como problemas.

Baumgartner e Jones (1993) também desenvolvem a teoria do Equilíbrio Pontuado na guinada argumentativa e destacam a força da construção da imagem política. Mais do que mobilizar uma questão para a agenda decisória, a construção da imagem política também permite a manutenção ou rompimento de monopólios e alterações nos subsistemas. Estudando diferentes temáticas de políticas públicas nos Estados Unidos, como pesticidas, drogas e energia nuclear, os autores discutem o tom que é dado para cada argumento, indicando se o discurso avança mais no sentido positivo da política, negativo ou até neutro e como isso afeta a mobilização daquela temática.

Assim como nas abordagens sintéticas discutidas, o papel das ideias no Modelo de Coalizões de Defesa também é central. Enquanto para Kingdon (2003) as ideias estão em torno de problemas e soluções, para Baumgartner e Jones (1993) as ideias são desenvolvidas na *policy image*, para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as ideias são crenças. São responsáveis, portanto, por mobilizar o grupo e mantê-lo unido dentro de uma coalizão.

A força das crenças e ideias não desconsidera o espaço que a racionalidade ocupa. Thelen e Steinmo (1992) destacam o papel da racionalidade presente nas três escolas do neo-institucionalismo. Mahoney e Rueschemeyer (2003) apontam a distinção entre o institucionalismo histórico, que não visa uma comparação sistemática de casos, e a história comparada, que visa essa sistematização. Esse ponto pode ser demonstrado no grande número de estudos de casos dentro do institucionalismo histórico.

Nos estudos sobre formação de agenda governamental, o grande número de estudos de caso pode ser apontado como um desafio. Essa é uma metodologia de pesquisa importante e que deve ser aplicada, que auxilia, inclusive, na proposição de teorias (Peters, 1998). No entanto, deve-se atentar para que o estudo não acabe em si mesmo. Apesar de não possibilitar generalidade e geração de inferências,

como nas pesquisas quantitativas, o estudo de caso evita o alargamento conceitual (Landman, 2003).

Pierson (2003; 2004) fornece ferramentas analíticas para a análise sistemática e realização de estudos de caso. O autor argumenta que a vida social se desdobra ao longo do tempo, nesse sentido o uso da história como ferramenta de análise cabe de forma teórica, com papel analítico. Nesse entendimento, o autor traz o conceito de feedback positivo e debate sobre a dependência da trajetória.

O conceito de feedback positivo se refere, a partir de um processo inicial, à retroalimentação que se autorreforça ao longo do tempo (Pierson, 2000). Nos estudos sobre formação de agenda governamental, esse conceito é bastante aplicado por Baumgartner e Jones (2002), na Teoria do Equilíbrio Pontuado. Essa teoria permite a realização de estudos longitudinais e transversais, conduzindo para análises históricas de como as temáticas de políticas públicas se movimentam na agenda governamental. A aplicação dos conceitos de feedbacks positivo e negativo permitem o entendimento e identificação dos momentos de equilíbrio na agenda e rompimentos. Pequenas mudanças são geradas pela atuação desse processo de autorreforço e a estabilidade ocorre em momentos de monopólio de políticas e concentração nos subsistemas.

O modelo de Coalizões de Defesa também se apropria do conceito de feedback com vistas ao entendimento de como as crenças se mantêm ou se alteram ao longo do tempo. Com isso, é possível identificar os atores ou grupo de atores que mobilizam uma questão na agenda ao longo de uma década de estudos.

O Modelo dos Múltiplos Fluxos, inspirado no “modelo da lata de lixo”, de Cohen, March e Olsen (1972), por sua vez, não utiliza essa conceituação. Segundo Kingdon (2003), não necessariamente haverá um problema e uma solução pronta, ou seja, em que o nexo causal pode ser invertido, já que não são as preferências dos indivíduos que serão consideradas, mas os processos cognitivos, organizacionais e informacionais. Nesse sentido, podemos apontar que o Modelo dos Múltiplos Fluxos está mais relacionado com a teoria organizacional, de onde deriva a vertente sociológica do neoinstitucionalismo, mas também congrega elementos do institucionalismo histórico.

O conceito de feedback está intrinsecamente relacionado ao conceito de *path dependence*. Esse é um dos conceitos mais controversos da Ciência Política contemporânea (Lima; Mörschbächer, 2017). Para Stinchcombe (1968), refere-se à

“causação histórica”; para Levi (1997), se refere aos altos custos de reversão para se alterar um caminho; para Thelen (1999), são processos que se relacionam ao longo do tempo e se relacionam; para Mahoney (2000), são sequências históricas, em que são mobilizados padrões institucionais e cadeias de eventos de forma determinísticas. Essas definições discutem a chave da causalidade e da dificuldade de alterar o caminho dentro de uma cadeia de eventos, constituindo uma relação determinística entre fatos históricos. A amplitude de definições é criticada por Pierson (2000) devido ao alargamento conceitual[38].

A definição de dependência da trajetória tratada por North (2005) aponta para as restrições nas escolhas futuras considerando as já realizadas e adiciona o elemento das crenças. Segundo North (2005), o sistema de crenças deve ser considerado, pois ele deterá a mudança.

A conceituação realizada por North (2005) é a que oferece mais subsídios para o entendimento da dependência da trajetória nos estudos sobre formação de agenda governamental. No modelo de Coalizões de Defesa, as crenças atuam mobilizando os grupos; na Teoria do Equilíbrio Pontuado, é presente o conceito de imagem política que estrutura as coalizões e organiza os subsistemas; no modelo dos Múltiplos Fluxos, destaca-se a construção de problemas.

Grande parte da pesquisa realizada no âmbito do institucionalismo histórico consiste em identificar padrões de dependência da trajetória (Lima; Mörschbächer, 2017, p.109). As políticas públicas são construções coletivas e sofrem influências dos processos, decisões e instituições constituídas no passado, por isso demandam esse olhar sobre o percurso (Araújo; Cunha, 2019).

Há um grande volume de pesquisas que buscam os processos históricos macroestruturais e esse é, tradicionalmente, o caminho mais seguido. Trabalhos mais recentes como o de Streeck e Thelen (2005) buscam padrões de trajetória em aspectos microfundacionais, focalizando o papel dos agentes. É a partir desse ponto que surge a questão: como procedem as mudanças institucionais?

O institucionalismo da escolha racional traz poucas explicações para essas mudanças, argumentando sobre a função institucional, enquanto o sociológico argumenta pela questão cultural e criação de identidades. O institucionalismo

[38] Sartori (1970) fornece subsídios teóricos e reflexão metodológica sobre formas de abordagem na política comparada. Nesse artigo, o autor discute como ampliar a aplicação do conceito, pensando na comparabilidade.

histórico explora o percurso. Discutir a trajetória pode considerar que há mudança institucional quando ocorre uma conjuntura crítica, relacionada a elementos exógenos, ou que pode ocorrer endogenamente, pela ação dos atores. É necessário se atentar para o seguinte:

> Elas não são excludentes, mas o foco de cada abordagem é distinto: enquanto as fontes exógenas tratam da estrutura das instituições e do ambiente institucional, compreendendo como causas contextuais e ambientais provocam mudanças, as fontes endógenas chamam atenção para a artificialidade das instituições como obras da ação humana e, portanto, sujeita a conflitos de poder e de interesses entre os agentes envolvidos nelas. (Lima; Mörschbächer, 2017, p. 110).

É mais antiga a tradição de estudar a mudança institucional com base em elementos exógenos, desenvolvida por uma primeira geração de institucionalistas históricos que “apontou os choques exógenos que provocam reconfigurações institucionais radicais, tendo em vista mudanças com base em desenvolvimentos endógenos que, muitas vezes, desdobram-se de modo incremental” (Araújo; Cunha, 2019, p. 176).

O Equilíbrio Pontuado assim se estabelece, com períodos de estabilidade mais longos e mais frequentes, enquanto as rápidas mudanças ocorrem em pequenos períodos pontuados. Há permanências institucionais e pontos de inovação. Nos estudos sobre formação de agenda governamental, Baumgartner e Jones (1993) consideram que estão presentes as duas dinâmicas: do incrementalismo e das pontuações. Essa dinâmica se desenvolve com base na entrada e saída de temáticas da agenda governamental, considerando a entrada de novos atores, ideias e mobilização da atenção às diferentes temáticas de políticas públicas. A estabilidade é mantida pela dificuldade de acesso de novas questões à agenda, frente à manutenção de monopólios de políticas, construção de uma imagem política e grupos nos subsistemas. Esse processo tende a favorecer a emergência de feedbacks positivos, conduzindo para a realização de retornos crescentes, com pequenos ajustes e mudanças ao longo do tempo.

Esse monopólio se rompe quando alguns grupos conseguem manipular o sistema e romper a construção de determinada imagem política. Com esse objetivo, os atores buscam outras arenas para promoverem suas ideias e mobilizarem a mudança da imagem política, processo denominado pelos autores de *venue shopping*.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado se desenvolveu desde a sua primeira proposição por Baumgartner e Jones, em 1993. Em livro recente (2005), os autores discutem o que chamam de Tese Geral das Pontuações. Além de ampliação do escopo para além dos Estados Unidos, por meio do projeto internacional denominado *Comparative Agendas Project*, houve avanços metodológicos, com o uso de grandes bases de dados, utilizando técnicas quantitativas. O grupo internacional de pesquisa comparada sobre *policy agenda* e *policy dynamics* dispõe de um *codebook* com uma estrutura comum para todos os países membros. O material conta com 21 políticas setoriais substantivas, como também mais de 200 políticas setoriais relacionadas às políticas substantivas (Comparative Agendas Project, 2025).

No campo de políticas públicas, a Teoria do Equilíbrio Pontuado permite estudos comparativos em âmbito internacional e importantes ferramentas metodológicas para realização de estudos localmente, seja analisando legislações propostas e/ou aprovadas, seja com base na realização de análise de discursos. Estudos mais recentes, no entanto, criticam essa teoria por focalizar mais nas permanências do que nas alterações (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010). Conceber a presença de retornos crescentes e feedback positivo auxiliam mais no entendimento das manutenções e resiliência institucional do que a mudança (Streeck; Thelen, 2005). Para Mahoney e Thelen (2010), a literatura se detém muito nas mudanças provenientes de questões externas e consideram que o neoinstitucionalismo, de maneira geral, não consegue responder às mudanças institucionais.

Discute-se que as mudanças também ocorrem de forma incremental, não de forma brusca e engendrada em elementos exógenos (Streeck; Thelen, 2005). Há uma má interpretação nesse ponto no que se refere à Teoria do Equilíbrio Pontuado, já que ela não desconsidera o incrementalismo. O que é possível apontar de carência nessa teoria se refere mais à ausência de instrumentos metodológicos e teorização mais aprofundada sobre as mudanças graduais do que propriamente a desconsideração da lógica incremental.

Outro ponto a ser considerado na Teoria do Equilíbrio Pontuado se refere à emergência de pontuações. Pierson (2004) aponta que as conjunturas críticas se referem a breves momentos que se abrem para mudanças institucionais, responsáveis pela estruturação de trajetórias que são difíceis de alterar. Por serem

justamente breves momentos, essa perspectiva é criticada pela sua baixa frequência e possibilidade de promoção de mudanças institucionais (Thelen, 1999; Pierson, 2004).

Baumgartner e Jones (1993) apontam para a complexidade do sistema político, que é mais do que a soma de subsistemas e reúne diversos microssistemas. Atores localizados nesses microssistemas podem alterar a imagem política, gerando pontuações. Da mesma forma, as pontuações também podem se localizar no âmbito micro, ou seja, nas políticas setoriais, nos subcódigos. Os autores, portanto, apontam para a realização de pontuações também na menor esfera, sendo necessário olhar para cada política mais detidamente.

Pesquisas mais recentes questionam o olhar para as mudanças geradas unicamente por elementos exógenos e atentam para as mudanças graduais, que são constantemente observadas, questionando o viés da estabilidade (Lieberman, 2002; Greif, 2006; Mahoney; Thelen, 2010). Essa segunda geração do novo institucionalismo histórico tem tirado o foco do uso intensivo da dependência da trajetória e da consideração de momentos críticos para a mudança e deslocando-se para “introduzir poderes causais às variáveis institucionais” (Rezende, 2012, p. 117), que permitam combinar elementos endógenos e exógenos.

Para discutir a mudança institucional, três importantes modelos foram introduzidos no institucionalismo histórico pelos seguintes autores: Greif (2006), Lieberman (2002) e Streeck e Thelen (2005). O modelo de mudança quasi-paramétrica proposto por Greif (2006) considera que a inovação está em conceber para além do equilíbrio, a maleabilidade. Em contraposição aos modelos que consideram a fixidez institucional, Greif (2006) argumenta pela existência de parâmetros, ou seja, ao olhar para as instituições no longo prazo, deve-se atentar para a sua dinamicidade. Mudanças nos quasi-parâmetros podem levar à erosão ou reforço das instituições, em que os mecanismos estão associados à interpretação dos agentes aos incentivos criados pelas instituições.

O modelo quasi-paramétrico tem como tese, portanto, que a mudança institucional é produzida pelas instituições quando a conexão entre crenças e comportamento se fragilizam ao longo do tempo. Não é desconsiderada a estabilidade, que se reúne a processos de erosão. O modelo, nesse sentido, auxilia no entendimento das crenças na mudança institucional e pode ajudar a compreender o processo de formação de agenda governamental, ao questionar o

viés de estabilidade. Diferentemente de Streeck e Thelen (2005), o modelo não fornece estrutura analítica para mapeamento das mudanças graduais. Ainda assim, são necessários estudos que apliquem o modelo quasi-paramétrico no campo de políticas públicas com vistas ao entendimento do processo de mudança institucional[39].

Lieberman (2002), ao propor o modelo de Ordens Múltiplas, considera o papel dos agentes na proposição de ideias. Diferentemente do institucionalismo da escolha racional em que os agentes são considerados pelas suas estratégias e capacidade de escolha e no institucionalismo histórico de primeira geração, focado mais nas restrições institucionais exógenas, Lieberman (2002) propõe incluir os agentes e seus modelos cognitivos em análise para o entendimento da mudança institucional. Desta forma, os processos de mudança são gerados pelas tensões entre modelos institucionais e ideias, atentando-se para os processos endógenos.

Retirando a unicidade, o modelo de Lieberman (2002) considera que há superposições, integrações e conflitos que produzem a mudança. A partir desse modelo, foram realizadas algumas inovações como a de Weir (2006) no campo de políticas públicas. A autora trata da ideia de fricção institucional e considera que há múltiplas ordens institucionais, com papel estratégico dos agentes, e considera os agentes inseridos em múltiplas ordens.

A ideia de fricção institucional também é desenvolvida por Baumgartner e Jones (2002; 2005). Relaciona-se à dinâmica das políticas e ao processo de mudança na agenda governamental. A dinâmica da agenda pode ser mediada por instituições que filtram ou expandem essas concepções do público para os tomadores de decisão. Inclusive, a literatura aponta que esses momentos de fricção institucional afetam a diversidade e capacidade[40] da agenda (Capella; Brasil, 2019a).

O modelo proposto por Lieberman (2002), com desenvolvimento posterior por Weir (2006), mostra importantes conceitos a serem trabalhados na área de agenda governamental e que, inclusive, são tratados nos estudos mais recentes de Baumgartner e Jones (2005). Assim como o modelo quasi-paramétrico, todavia,

[39] O modelo discute mudança institucional e não se propõe propriamente ao entendimento de mudanças graduais.

[40] Capacidade da agenda refere-se ao “tamanho” da agenda (Capella; Brasil, 2019). Há uma grande variedade de questões que disputam espaço para adentrar a agenda, mas apenas um número reduzido logra adentrar esse espaço. Isso indica que boa parte das questões receberão pequena ou nenhuma atenção governamental, já que há limites cognitivos e institucionais para o processamento de informações.

também é necessário estruturar ferramentas analíticas para análises mais detalhadas ao longo do tempo. O modelo desenvolvido por Streeck e Thelen (2005), nesse sentido, tem maior amplitude de análise para o campo de políticas públicas e é desenvolvido mais detalhadamente.

Streeck e Thelen (2005) colocam como problemático por parte da literatura não considerar a extensão das mudanças ou enxergar as mudanças apenas como pequenos ajustes e que, na falta de ferramentas analíticas, grande parte da literatura se restringe ao uso e aplicação do Equilíbrio Pontuado. Argumenta-se pela importância que as pequenas mudanças institucionais têm e que características chave não são teorizadas.

Visando suprir essa lacuna, Thelen (2003, 2004) e Streeck e Thelen (2005, p.9) desenvolveram uma tipologia de mudança institucional focada nos microprocessos que desencadeiam as reconfigurações das instituições e, inclusive, propõem uma nova definição de instituições que as considera como regimes, definindo-as como “blocos de construção” da ordem social, que envolvem direitos e sanções desses atores. Ao entender as instituições como regimes, os autores esclarecem quatro facetas dessa relação: 1. o significado das leis não é evidente, demanda interpretação; 2. há limites cognitivos dos tomadores de decisão; 3. ajuda a questionar o real significado das regras institucionalizadas; 4.há limites para atuação das agências no controle social.

Ao discutirem as vantagens dessa nova definição de instituição, os autores problematizam em que medida teorias de mudança institucional podem ser, ao mesmo tempo, teorias de mudança de políticas públicas. Para Streeck e Thelen (2005), a resposta depende da política pública em questão. Os autores exemplificam com a ocupação norte-americana de tropas no Iraque. Se o governo apoia ou não essa ocupação, isso se configura como uma política pública, mas não como uma instituição. Há, no entanto, políticas públicas que estipulam regras e esclarecem normas e responsabilidades para os atores. Para Streeck e Thelen (2005), portanto, políticas públicas são instituições na medida em que constituem regras para os atores do que para os próprios tomadores de decisão.

Em um primeiro momento, esse novo enquadramento de instituições pode ser tomado como limitante, na medida em que demanda o estabelecimento de regras e esse olhar para os atores. Entretanto, também é importante pontuar na discussão considerando o papel da agência na promoção de políticas públicas.

Retomar essa redefinição de instituições proposta pelos autores é central no sentido em que é colocada a centralidade dos agentes na produção e ordenamento das regras. Com diferentes papéis em cada reconfiguração institucional, os atores ocupam posições nas hierarquias e asseguram o poder de veto (Mahoney; Thelen, 2010). Nesse sentido, os autores se aproximam do institucionalismo da escolha racional pensando nos comportamentos estratégicos dos atores, mas também se distanciam na medida em que visualizam o papel dos atores não de forma voluntária, mas de obrigação e autoridade.

Streeck e Thelen (2005) argumentam que há um severo problema em separar a estabilidade institucional e a mudança institucional. Tal estratégia analítica desconsidera mudanças paulatinas enquanto atualizações, adaptações ou inovações institucionais incrementais que diferenciam descontinuidade da continuidade. Nesse sentido, os autores apontam que existem mudanças abruptas e mudanças incrementais e ambas podem mirar a continuidade ou a descontinuidade. Assim sendo, podemos determinar quatro tipos de resultados a partir de quatro tipos de mudança institucional. No primeiro deles, podemos notar uma mudança do tipo incremental direcionada à continuidade. O resultado desse tipo é compreendido como uma reprodução por adaptação (*reproduction by adaptation*). O segundo tipo aponta para uma mudança incremental voltada para a descontinuidade: o processo chamado de transformação ou mudança gradual (*gradual transformation*). O terceiro tipo, por outro lado, é resultado de uma mudança abrupta relativa à continuidade: denominada como sobrevivência e retorno (*survival and return*). Por fim, o quarto tipo refere-se a uma mudança abrupta para a descontinuidade: desmonte e substituição (*breakdown and replacement).*

Esse esquema de Streeck e Thelen (2005) que admite mudanças incrementais e mudanças abruptas, para além de direcionar possibilidades relacionadas às descontinuidades e às continuidades, defende a prerrogativa de que mudanças incrementais também são importantes. Em outras palavras, é possível mudar uma instituição por completo gradualmente. Logo, não é possível que um estudo de horizonte temporal curto capture a trajetória de mudanças do tipo gradual.

Para Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010), nem toda mudança institucional pode ser explicada exclusivamente através de choques exógenos. A inovação desses autores, portanto, está em construir uma alternativa teórica que possibilite explicar mudanças institucionais através de fatores endógenos. Para isso,

Mahoney e Thelen (2010) apontam duas variáveis: a concentração de poder e a discricionariedade frente às regras. A primeira delas diz respeito ao entendimento de que toda regra pressupõe alguém para criá-la e outrem para segui-la. A possibilidade de criar regras, por sua vez, pressupõe poder institucional. Se um indivíduo ou grupo tem poder institucional, isso garante que este tenha poder de veto. Logo, o poder de veto consegue restringir o acesso ao processo decisório de outros agentes concorrentes. Na medida em que o poder institucional é diluído ou distribuído, cria-se uma abertura para mudança institucional. A segunda variável, por sua vez, parte do pressuposto de que toda regra ou toda instituição está suscetível a processos interpretativos por dois fatores: toda regra carrega consigo algum grau de ambiguidade; e toda regra é interpretada por indivíduos com limitações cognitivas. Dessa forma, nenhuma regra consegue ser completamente precisa de forma a abranger toda complexidade de um contexto político, tampouco toda regra é aplicada na prática tal qual foi proposta. Na medida em que o grau de ambiguidade aumenta, aumenta-se também o grau de discricionariedade com que indivíduos e grupos a interpretam e a ressignificam, possibilitando, por conseguinte, aberturas a mudanças institucionais.

A partir dessas definições, Streeck e Thelen (2005, 2010) propõem uma nova tipologia para análise das mudanças institucionais, que considera quatro processos possíveis, resultados das dinâmicas de interação entre os atores: deslocamento (*displacement*); estratificação (*layering*); deslizamento/deriva (*drift*); e conversão (*conversion*).

O deslocamento (*displacement*) se refere às mudanças no balanço de poder, na medida em que arranjos tradicionais perdem força ou são colocados de lado em favor de novas instituições e lógicas comportamentais. A mudança por deslocamento pode ocorrer endogenamente pela redescoberta ou reativação de possibilidades antes negligenciadas ou inexistentes, mas também pode ocorrer pela invasão de práticas e instituições externas.

A mudança por camadas (*layering*)[41] se refere à adição de novos elementos institucionais às instituições existentes, assim como emendas e revisões. À medida que novas camadas são inseridas, torna-se mais custoso seguir por outro caminho (Pierson, 1994). Nessa forma de mudança institucional é bastante marcada a

[41] Na literatura nacional também encontramos traduzido como “estratificação”.

importância do percurso e as dificuldades de mudá-lo. Também está clara a mudança de forma gradual, que não considera um ataque frontal às instituições.

A mudança por deslizamento/deriva (*drift*) pode parecer, em um primeiro momento, que se refere a uma estabilidade institucional automática, que estaria mais próxima do incrementalismo. O argumento, no entanto, é outro. Streeck e Thelen (2005) defendem que as instituições não sobrevivem apenas permanecendo, elas demandam ativa manutenção, considerando as mudanças políticas e econômicas que as envolvem. Da mesma forma que acontece por camadas, na deriva, a mudança pode ser camuflada por uma estabilidade na superfície.

Diferentemente das camadas e da deriva, a mudança por conversão (*conversion*) se refere a novos direcionamentos para funções, propósitos ou ideias. Um dos caminhos para que ocorra a conversão é por meio de contestação política que se dá sobre as funções ou propósitos que determinada instituição serve.

Por último, a mudança por exaustão não dispõe sobre mudança propriamente, apesar de o colapso ser gradual e não abrupto, mas sobre falência institucional. Streeck e Thelen (2005) apontam para a idade das instituições, discutindo que o envelhecimento delas é subestimado como objeto de pesquisa.

No Quadro 1 estão sistematizados os tipos de mudança institucional e suas características.

Quadro 1 - Tipos de Mudança Gradual

	Deslocamento	Camadas	Deslizamento	Conversão
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Abandono de regras antigas	-	Não	Sim	Não
Mudança de impacto/ Sanção de regras antigas	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 19). Tradução realizada pela autora.

Os quatro tipos de mudança institucional[42] propostos por Streeck e Thelen (2005) avançam no sentido de ampliação do entendimento das alterações que ocorrem de forma gradual. Com essa classificação, os autores chamam a atenção para as oportunidades de os atores agirem no sentido de mudanças ou restrições, assim como para o contexto político na promoção de possibilidades de veto. É disposta uma classificação em que os diferentes tipos de mudança institucional se

[42] Se for desconsiderada a exaustão, são quatro tipos de mudança institucional propostos.

relacionam com diferentes possibilidades de veto, reforço e interpretações institucionais.

Isso significa que, a depender das possibilidades de veto e das alternativas de reinterpretação das normas, os indivíduos ou grupos selecionam a melhor forma para agir estrategicamente para mudar as instituições (Mahoney; Thelen, 2010). Em contextos de grandes possibilidades de veto, mas baixo nível de discricionariedade, os agentes ficam mais propensos a agirem através da estratégia de estratificação. Quando os agentes se encontram em contextos de grandes chances de veto e alta possibilidade de discricionariedade, a melhor estratégia é a deriva. Por outro lado, quando tanto as chances de veto quanto os níveis de discricionariedade são baixos, recomenda-se a estratégia de deslocamento. Por fim, quando as possibilidades de veto são baixas, mas os níveis de ambiguidade são altos, a melhor saída para os indivíduos e grupos é a estratégia de conversão.

A proposta ao trazer os agentes para o centro do debate é pensar além da dicotomia entre ganhadores e perdedores, mas buscar respostas para quais atores e que comportamentos levam à transformação (Mahoney; Thelen, 2010)[43]. Todavia, não são considerados atores isolados como também inseridos dentro de coalizões.

Mahoney e Thelen (2010) também definiram quatro tipos gerais de agentes de mudança institucional, a saber: insurrecionais (*insurrectionaries*); simbiontes (*symbionts*); subversivos (*subversives*); e oportunistas (*opportunists*). Cada um desses tipos de agentes se relaciona com um tipo de mudança institucional, conforme consta no quadro abaixo.

Quadro 2 - Tipos de mudanças institucionais e tipos de agentes

		Características da Instituição Alvo	
		Baixo Nível de Discrição na Interpretação / Aplicação	**Alto Nível de Discrição na Interpretação / Aplicação**
Características do Contexto Político	**Forte Possibilidade de Veto**	Subversivos (estratificação)	Parasitas Simbiontes (deriva)
	Fraca Possibilidade de Veto	Insurrecionais (deslocamento)	Oportunistas (conversão)

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 28). Tradução realizada pela autora.

Os insurrecionais buscam, conscientemente, eliminar as instituições ou regras existentes e assim o fazem mobilizando ativamente e visivelmente contra elas. Eles

[43] Nesse trabalho, Mahoney e Thelen (2010) também apontam que cada tipo de ator conduz a um tipo de mudança institucional.

rejeitam o status quo institucional e nem sempre seguem essas regulações. São agentes que atuam com baixas possibilidades de veto e baixo nível de discrição, se relacionando com a mudança por deslocamento.

Com altas possibilidades de veto, os atores subversivos visam atuar no deslocamento institucional por camadas. Olhando externamente, pode parecer que são atores que sustentam as instituições, mas olhando mais diretamente se verifica que marcam oposição e buscam o advento de mudanças promovendo novas regras e colocando em segundo plano as antigas. É nesse sentido que os subversivos podem ser associados com padrões de mudanças por camadas.

Os simbiontes se constituem em duas variedades, que são os parasitas e mutualistas, e nos dois casos se apoiam nas regras constituídas e no cenário político visando ganhos pessoais, mesmo que suas ações conduzam para a erosão da instituição. Por isso são agentes associados com a deriva, com a mudança na superfície.

Por último, estão os oportunistas que calculam o maior custo-benefício, em cenários com baixas possibilidades de veto e maior abertura para interpretação das regras do jogo. É nesse sentido que atuam em busca da conversão: não são ativos na manutenção das instituições, mas, devido aos altos custos em se opor ao status institucional, eles buscam as possibilidades para atingirem seus objetivos.

Inserida nos novos estudos do institucionalismo histórico, a teoria sobre mudanças graduais de Streeck e Thelen (2005) fornece considerável estrutura analítica para compreensão das alterações institucionais e, nesse sentido, pode ser aplicada para o estudo de formação de agenda governamental. Também destaca o papel dos atores e seu desempenho dentro das coalizões, no entanto, deixa de considerar as ideias nessas mudanças institucionais, objeto caro aos estudos de agendamento pós-guinada argumentativa.

Apontamos a robustez da teoria do Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), assim como pontos a serem desenvolvidos. Os teóricos do novo institucionalismo histórico têm, portanto, buscado construir teorias e modelos teóricos para entender a mudança institucional que considere também a chave endógena. Ainda em construção, há elementos que podem ser considerados para o estudo sobre formação de agenda governamental e outros que apresentam restrições.

Nessa direção, com o objetivo de compreender o processo de mudança institucional nas políticas de segurança pública, realizamos a classificação da legislação com base nas definições de Streeck e Thelen (2005; 2010): deslocamento (*displacement*); estratificação (*layering*); deriva (*drift*); e conversão (*conversion*). Ainda que possam ser apontados e classificados alguns atores, pontualmente, nesse processo de produção de políticas, o foco não será essa definição mas a compreensão macro da dinâmica das políticas públicas.

4 MATERIAL E MÉTODOS

Para então compreendermos as respostas das políticas de segurança pública de 1995 a 2022, analisamos as leis ordinárias aprovadas nesse período. Nessa seção esclarecemos os seguintes pontos: (i) o recorte temporal dessa tese; (ii) instrumentos legislativos; (iii) indexadores de busca; e (iv) metodologia empregada para classificação.

4.1 RECORTE TEMPORAL

Esta tese analisa o processo de mudança institucional das leis aprovadas na área da segurança pública, entre 1995 e 2022. Entre 1995 e 2003, durante o governo de FHC, a política neoliberal foi consolidada. Esse modelo foi interrompido nos governos petistas, e, entre 2003 e 2016, sob a liderança de Lula e Dilma Rousseff, houve um avanço do projeto social desenvolvimentista.

De forma ampla, o período de 1995 a 2016 foi marcado pela polarização, formando campos políticos majoritários com as coalizões centralizadas no PT e PSDB, ambos de extração democrática (Melo, 2010; Limongi; Cortez, 2010; Amaral, 2020). Esse período denota certa estabilidade sistêmica (com eleições regulares, não questionáveis e respeito às regras do jogo), com regimes eleitorais que funcionaram, com governos detentores de legitimidade.

O impeachment de Rousseff, em 2016, revelou a radicalização à direita com a ascensão ao posto presidencial de Michel Temer e, posteriormente, em 2018, de Jair Bolsonaro. Inclusive, a 55ª Legislatura (2015-2019) marcou a formação do Congresso mais conservador desde 1985, ou seja, desde a redemocratização, diversas políticas moralistas, relacionadas à família e de restrição do Estado de bem-estar social, avançaram (DIAP, 2014). Até o ano de 2022, portanto, avança a agenda ultraliberal atrelada à nova direita. Analisados a seguir, estes constituem três diferentes períodos que marcam os poderes Executivo e Legislativo, em âmbito federal, na proposição e aprovação de políticas públicas de segurança.

De 1995 a 2003, o governo FHC foi o primeiro que, no período pós-redemocratização, reuniu condições de dar sequência a reformas estruturais, conforme apontam Arantes e Couto (2009). Considerando a preocupação com a violência e insegurança como algumas das principais questões da população, FHC

fomentou o debate sobre a temática da Segurança Pública, propondo o PNSP, em 2001, que buscava integrar ações federais e estaduais no combate à criminalidade (Adorno, 2003). Também promoveu o PNDH, ampliando o debate sobre segurança e direitos fundamentais. De acordo com Barazal (2005):

> [...] o Brasil demonstra não somente um comprometimento político-filosófico favorável à causa dos Direitos Humanos, mas avança no sentido da sua aplicabilidade quando adota uma política publica voltada para a efetivação desse tipo de direito entendido, no plano internacional, como uma possibilidade de realização da finalidade universal do homem. (Barazal, 2005, p. 36).

Não obstante, FHC também mobilizou acordos e convenções internacionais e conduziu a temática para o seu plano de governo para o segundo mandato – direcionando a atenção dos demais candidatos à presidência nesse mesmo sentido[44].

A ascensão do primeiro governo de esquerda após a redemocratização, em 2003, marca o redesenho da estrutura política e social do país e começa a gerar pontos de insatisfação pela direita que até então estava no comando da máquina pública. Um pouco antes de assumir, inclusive, Lula buscou abrir o diálogo com o mercado financeiro, indicando que não iria contrariar seus interesses (Rocha, 2019). Conforme destaca Alonso (2023, p. 13):

> A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Planalto, em 2003, redesenhou as clivagens da política de rua. Quando o partido dos movimentos mudou de lado da cerca, a própria fronteira se redefiniu. Começava uma nova relação entre Estado e sociedade mobilizada. Os habituais organizadores de protesto viraram governo e líderes de movimentos alinhados ganharam cargo ou acesso a órgãos decisórios.

No olhar de Alonso para os movimentos sociais, a autora destaca que, ainda que o governo Lula tenha herdado do FHC as boas relações com os movimentos sociais, a ascensão da esquerda ao poder reconfigurou o cenário político. Além de fomentar a participação pública, o governo Lula abriu as portas para que ativistas virassem gestores e, dentro da burocracia pautassem sua agenda (Duarte; Lino, 2023). Duarte e Lino (2023) discutem de maneira aprofundada o papel dos

[44]Alonso (2023) destaca a relação amistosa entre o Executivo Federal e os movimentos sociais, criada no governo Fernando Henrique e herdada pelo governo Lula. No período inicial após a redemocratização, FHC além de pedir perdão aos negros pela escravidão, institucionalizou a Parada do Orgulho GLBT (sigla utilizada à época) e dialogou com movimentos feministas e ambientalistas. Seus embates teriam sido com o MST.

burocratas na formação da agenda governamental, destacando como esses atores, muitas vezes situados nos níveis intermediários das estruturas administrativas, exercem influência significativa na definição de prioridades e na seleção dos temas que chegam aos tomadores de decisão. Neste cenário, a esquerda teria deixado as ruas pouco ocupadas, dando margem para a atuação de outros atores[45].

Como reações às reformas de Lula, Alonso (2023) argumenta que foram geradas três zonas de conflito. A primeira ocorreu em torno da redistribuição de recursos, acessos e oportunidades. As políticas e ações desenvolvidas já no primeiro governo Lula em favor dos menos favorecidos, assim como no que se refere à posse de terra, foram pontos gerados em 2003 e transferidos para o governo Dilma.

O governo Lula focalizava a base da estrutura social, com políticas redistributivas, como o Bolsa Família, o Bolsa Escola e o aumento do salário mínimo. Setores médios e a elite, ainda que não afetados diretamente pela questão financeira, tiveram a parte simbólica afetada, com seu status em cheque. Esse sentimento se alastrou com a política de cotas. Ainda que tenha iniciado em âmbito estadual, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a política se ampliou e foi aplicada em nível federal, inicialmente de maneira indireta, por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni). Além disso, a expansão das universidades e institutos federais, viabilizada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), contribuiu para a maior inclusão de grupos historicamente marginalizados no ensino superior público. Antes, esse espaço era predominantemente ocupado por indivíduos das classes médias e altas, majoritariamente brancos, da sociedade brasileira.

No que se refere à posse de terra, Alonso (2023) argumenta que seria um temor por parte da elite social que “o governo petista interviesse no regime de propriedade, redistribuindo terra via reforma agrária ou liberando invasões de fazendas.” (Alonso, 2023, p. 33) A preocupação seria devido à relação histórica entre PT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

[45] Alonso (2023) identifica que à esquerda do governo petista se posicionaram dois campos: o neossocialista que reunia movimentos com a pauta da redistribuição e o autonomista, mais distante do governo, levantando a bandeira da moralidade. À direita, estava o campo patriota, que reunia movimentos múltiplos que pautavam menos Estado, menos corrupção, pró-militares e em defesa dos costumes tradicionais.

O governo sustentava o compromisso com o MST e com a base ruralista no Congresso. Ao estimular o agronegócio, que estava na base do governo, o PT entrava em choque com a agricultura familiar do MST. Com receio das pautas de esquerda, como a da reforma agrária avançar, foi criada a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Lula enfrentou um impasse entre a agricultura familiar e o desenvolvimentismo, momento em que a Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, desligou-se do governo frente às concessões ao mercado.

Nesse período emergiram as redes cívicas empreendedoras, como a cristã, em que a base estava nos princípios e não nos lucros. Alonso (2023) argumenta que houve disseminação da compreensão de que a Igreja e a Família eram mais relevantes que o Estado para decidir assuntos coletivos, especialmente na esfera privada. O ano de 2003 deu, então, margem para a formalização da FPE na Câmara dos Deputados. Almeida (2018) argumenta que a chamada “onda conservadora” não se limita a lideranças evangélicas ou católicas conservadoras, sendo estas apenas uma das expressões desse movimento. As redes cívicas fomentaram a organização social com a pauta antiestatal e deram subsídios para manifestações contra o Estado. Na segurança pública, Frade (2007) destaca que:

> O interesse no assunto se manifestou, sobretudo, no início da legislatura, em 2003, período em que o Executivo, recém empossado, desenvolveu propostas específicas para a área – envolvendo aporte de verbas - e no ano de 2005, coincidindo com a crise da segurança no País. Ele é registrado no que Wacquant (2011) chama da “migração do Estado-Providência para o Estado-Penitência.” (p.77) (Frade, 2007, p. 170).

A reação dos setores conservadores foi no sentido de que o Estado estava com excessiva interferência na vida coletiva. Reflexo desse sentimento foi a criação, em 2003, inspirados nos movimentos dos Estados Unidos, do impostômetro e organização do Dia da Liberdade de Impostos. Esse movimento, inclusive, conduziu para a tentativa de criação do Partido Libertário, que não foi adiante, mas fomentou, em 2005, a organização da comunidade P-Liber (depois P-Lib) no Orkut, com propagação de críticas ao chavismo e ao marxismo e propagação de ideias de Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, na defesa da liberdade em todos seus aspectos, especialmente as liberdades econômicas e as liberdades individuais, colocando a pauta libertária acima de partidos de direita ou de esquerda (Alonso, 2023).

As concessões realizadas pelo governo para o empresariado e mercado financeiro, pautada na Carta aos Brasileiros, criou uma divisão na esquerda e fomentou a criação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2005. A questão identitária, que envolve a pauta de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Travestis, Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais e Não-binários e outras identidades não especificadas (LGBTQIAPN+), também entrou em choque com a pauta redistributiva.

> A nova configuração foi cristalizando dois campos de movimentos críticos ao governo do PT pelo lado esquerdo, um controlado por pequenos partidos e movimentos neossocialistas, outro por coletivos autonomistas, avessos a partidos. Mas a competição operou também pelo outro lado, à direita do governo. (Alonso, 2023, p. 29)

No que se refere à moralidade pública, na segunda zona de conflito problematizada por Alonso (2023), ainda que não recente com o movimento pró-impeachment de Fernando Collor e com o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) no governo Fernando Henrique (Alonso, 2023), destaca-se o escândalo do Mensalão, que ganhou grandes proporções em 2005 quando o deputado federal e então presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Roberto Jefferson, foi acusado de chefiar um esquema de corrupção nos Correios e no Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), atribuindo à cúpula do PT a negociação de cargos e o repasse de dinheiro (Mensalão, 2021).

A mídia explorou o caso do Mensalão à exaustão, tornando-o um dos casos de corrupção mais conhecidos no país. O impacto foi certeiro no PT, na construção da sua imagem e estabilidade, assim como atingiu também o sistema político brasileiro, com desconfiança em relação à população (Paiva; Braga; Pimentel Jr., 2007; Frade, 2007). Para além de atingir o Executivo nacional, a desconfiança no que se refere aos partidos políticos levou ao aumento do descontentamento também em relação ao Congresso Nacional, no período de 2002 a 2006, conduzindo para maior dificuldade de o eleitorado distinguir os partidos entre si, revela o estudo de Paiva, Braga e Pimentel Jr. (2007).

Questões reunidas com a corrupção no judiciário ampliaram os movimentos nas ruas, a exemplo do “Movimento Endireita Brasil, o mesmo dos protestos antitaxação a enfatizar um sentido positivo de ‘direita’ como ‘moralização da vida pública’- sem esquecer a dimensão privada: antiaborto, antidrogas, e defesa da

pena de morte". (Alonso, 2023, p. 43). Ainda no movimento da chamada direita envergonhada, o Movimento Endireita Brasil mudou seu nome para Movimento Brasil Livre (MBL).

Mesmo com o Mensalão, Lula conseguiu manter a popularidade entre seus eleitores. Singer (2012) credita parte da manutenção do PT à figura de Lula, com a alteração no padrão eleitoral visto em 2002 e o realinhamento eleitoral da população mais pobre que teria originado novo fenômeno na política brasileira, o Lulismo. A elite social, entretanto, avançou na mobilização com movimentos como o Cansei, e chamadas de ordem "Fora Lula!" e "O Brasil acordou!". Na sequência, de 2006 a 2013, como argumenta Rocha (2018), o período reuniu principalmente questões sobre a moralidade, privada e pública, bem como sobre a segurança pública e a ascensão de pautas libertárias.

Seguindo a classificação de Alonso (2023), a segunda zona de conflito estaria na zona da moralidade, tanto privada quanto pública. Na primeira, por exemplo, Alonso (2023) destaca a tentativa de FHC, por meio do II PNDH e a tentativa de Lula, com pressão do movimento feminista, em pautar o aborto legal, ambos recuaram. Lula, no entanto, avançou com a promulgação, em 2006, da Lei Maria da Penha que penaliza a violência de gênero (Brasil, 2006a) e a Lei de Drogas, "que retirou a previsão de prisão para usuários e aumentou a pena para traficantes." (Alonso, 2023, p. 41). Buscando diálogo com as igrejas neopentecostais, Lula incluiu a Marcha para Jesus no calendário oficial brasileiro, em 2009, mas no ano seguinte, ao invés de vestir o vermelho que representava o governo, os religiosos utilizaram a simbologia da oposição, com verde e amarelo[46]. Na segunda, permanece a questão do Mensalão e de combate à corrupção.

Essa estruturação da direita, ou nova direita, dialoga com a terceira zona de conflito que, segundo Alonso (2023), se formou em torno da violência estatal legítima:

> [...] isto é, dos limites aceitáveis de uso da força pelo Estado. Aí se sobrepuseram duas agendas, a da segurança pública e a dos crimes políticos do Estado durante a ditadura. O governo Lula tentou andar em uma, com plebiscito do desarmamento, e cogitou outra, uma Comissão Nacional da Verdade (CNV), na qual Dilma insistiu, destampando a guerra entre as vítimas e os viúvos saudosos da ditadura militar. (Alonso, 2023, p. 14).

[46] A simbologia das cores verde e amarelo, segundo Alonso (2023), remonta à campanha das Diretas Já em que houve a mobilização contra o regime militar e da tomada como a voz genuína da nação.

O governo FHC iniciou a campanha para entrega voluntária de armas ilegais e Lula, ao construir o seu PNSP, aprovou o Estatuto do Desarmamento, concentrando os meios de violência no Estado e restringindo armas ao uso estatal. Na Câmara dos Deputados, em 2005, destacou-se o então deputado federal, Jair Bolsonaro, coordenador da Frente Pró-Armas no Rio de Janeiro.

Logo após o debate sobre o desarmamento, em 2006, no âmbito estadual, em São Paulo, o Primeiro Comando da Capital (PCC) promoveu uma série de rebeliões e incêndios em ônibus, com diversos atentados. O alvo era o Estado e as instituições que o representavam como os edifícios da polícia. Frade (2007) argumenta que esse evento mobilizou a aprovação de dez projetos de lei sobre segurança pública em tempo recorde na Comissão de Constituição e Justiça, mas não avançaram devido às MPVs que aguardavam votação.

Estudos apontam (Rocha, 2018; Alonso, 2023) que o final do primeiro governo Lula, em 2006, registrou maior mobilização dos grupos insatisfeitos com o PT no poder nas ruas, nas redes sociais, e com o crescimento de demandas no mercado editorial de direita[47]. A ascensão de pautas libertárias, no campo econômico e individual, principalmente, e de direita ganharam novos contornos.

O ano de 2006 marca a gênese da Rede Liberdade, composta de 24 organizações, a organização do Fórum da Liberdade e segundo a tese defendida por Camila Rocha (2018), seria o início da formação da nova direita.

> O argumento principal que defendo aqui é que a formação de uma nova direita no Brasil se originou a partir da organização na internet de grupos de discussão e militância durante o auge do lulismo, entre 2006 e 2010. Em 2006 o economista heterodoxo Guido Mantega assumiu o Ministério da Fazenda e começou a alterar a orientação das políticas econômicas do governo, se distanciando da ortodoxia vigente durante o primeiro governo Lula, entre 2003 e 2005, e em 2010 o ex.-metalúrgico deixou a presidência com altíssimos níveis de popularidade passando a faixa para sua sucessora, Dilma Rousseff. Durante esse período, que compreendo como auge do lulismo, a defesa de medidas econômicas neoliberais perdeu hegemonia junto ao Estado, e a oposição ao governo se encontrava enfraquecida tanto do ponto de vista institucional como na sociedade civil.

[47] O crescimento do mercado editorial é apontado por Rocha (2018, p. 173) como uma expressão da direita não estar mais envergonhada: “Em 2013 foram lançados “Esquerda Caviar. A hipocrisia dos intelectuais e artistas progressistas no Brasil e no mundo”, de Rodrigo Constantino, e “O mínimo que você precisa saber para não ser um idiota” de Olavo de Carvalho, que logo passaram a integrar a lista dos mais vendidos daquele ano. Porém, em 2015, em meio ao auge em termos de mobilização atingido pelas manifestações pró-impeachment, o livro de Carvalho se tornou um best-seller com mais de 120 mil cópias vendidas, tornando o escritor *hype* e representando um marco no que tange à penetração dos contra-públicos digitais em públicos dominantes.”

> Foi justamente durante esses anos que surgiram na internet grupos de oposição ao governo que não se sentiam representados pelos partidos de centro-direita e direita tradicionais e discutiam ideias polêmicas, como a necessidade de uma intervenção militar, ou de que a cobrança de impostos seria equivalente a um “roubo” praticado pelo Estado, esta última defendida por militantes que atuavam em defesa do ultraliberalismo, percebido pelos mesmos como uma forma mais radical e verdadeira de liberalismo econômico em comparação ao neoliberalismo. (Rocha, 2018, p. 17).

Antes de efetivamente tomar as ruas, a direita tomou as redes, via Orkut e blogs, como o do Olavo de Carvalho, representante da direita brasileira. Rocha (2019) esclarece que Carvalho recorrentemente fazia uso de palavrões e do discurso agressivo e caótico, dando maior evidência para o “politicamente incorreto”, apontando em 2006 o repórter policial Luiz Carlos Alborghetti como sua inspiração na defesa de Sérgio Moro, contra a corrupção e em defesa do retorno do regime militar.

Na pauta da segurança, na linha dura contra o crime, os saudosos pelo período ditatorial se articularam. Alonso (2023) explica que o governo FHC instituiu a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos e a Comissão de Anistia e Lula também tentou seguir no debate com a publicação, em 2007,

> [...] do relatório da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, “Direito à memória e à verdade”, da “Secretaria Nacional de Direitos Humanos, sobre repressão política durante a ditadura. No ano seguinte, a Comissão de Anistia se desdobrou nas Caravanas de Anistia, que informavam sobre os crimes do regime militar. A questão ficou crítica em 2009, com o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, que além do que compunha seu nome, tratava de quase tudo: justiça, educação, cultura, desigualdade, relações Estado e sociedade, moralidade, laicidade, mídia, conflitos fundiários, e o que definia como “direito à memória e à verdade”. (Alonso, 2023, p. 50).

A retomada da pauta da ditadura acirrou o debate em torno da questão e Lula teve que lidar com inimigos de diversas frentes, o que o fez recuar: “Em vez de apurar violações do regime militar aos direitos humanos, a nova redação tirou o sujeito da ação. Ficaram os ‘crimes’, o que permitia apontar o dedo para os dois lados, agentes do Estado e Guerrilhas” (Alonso, 2023, p. 51).

Todavia, enquanto ambos os governos recuaram na pauta, o governo Dilma Rousseff foi propulsor do debate. Rousseff empossou Maria do Rosário Nunes na Secretaria dos Direitos Humanos com o discurso de esclarecer torturas e mortes que ocorreram no período ditatorial, fomentando o debate no tema. Jair Bolsonaro, então deputado federal e candidato à presidência da Câmara, em 2011, atacou a

proposição de análise daquela época, desmereceu a Comissão Nacional da Verdade (CNV) e defendeu que a única versão válida do período seria a realizada por Carlos Alberto Ustra, coronel da ativa do Exército brasileiro que torturou e matou ostensivamente durante a ditadura.

> Entre queixas de cá e lá, em 21 de setembro de 2011, a Câmara reprovou a instalação da CNV e delegou a briga para o Senado. Teve preço. O acordo ampliou a investigação, andando para trás, a começar em 1946 para incluir a ditadura Vargas, e para a frente, até a promulgação da Constituição de 1988. Assim se diluiu, nominalmente, o foco no regime militar. “Repressão política” foi riscado na redação final. A CNV nasceu sem poderes punitivos, sob argumento de que assim não contrariaria a Lei da Anistia. E com prazo de validade. Teria dois anos para chafurdar a sanguinolência nacional, podendo requisitar dados, mesmo sigilosos, a órgãos públicos, encomendar perícias e convocar testemunhas e audiências públicas. (Alonso, 2023, p. 92).

De um lado se organizavam os movimentos pelos desaparecidos políticos, na defesa da garantia da vida, sendo pró-CNV, e do outro estavam os militares e forças armadas contra a CNV, sendo estes contra o desarmamento da população, contra o sucateamento das forças armadas e contra o fim da polícia militar, na defesa da igreja para reconstituição da moral. “A insistência de Dilma na CNV trouxe para o proscênio movimentos de militares, e houve manifestações tanto por direitos humanos como por punição rigorosa a criminosos”. (Alonso, 2023, p. 136).

A questão da segurança pública seguiu na agenda, com a preocupação pela ocorrência de terroristas nos eventos esportivos que aconteceriam, a Copa das Confederações, em 2013, e a Copa do Mundo, em 2014. Essas questões fomentaram dois projetos de lei:

> [...] o PL 707, de novembro de 2011, que definia como crime “a prática, por motivo político, ideológico, filosófico, religioso, racista ou separatista, com o fim de infundir terror”; e o PL 728, que incrementava a segurança e restringia o direito de greve durante os eventos. Discutia-se ainda o PL 6578 de 2009, uma Lei de Organizações Criminosas, que podia vir a incluir atividades políticas. (Alonso, 2023, p. 97).

O campo patriota, segundo Alonso (2023), era o mais preocupado com o avanço do crime organizado, questão inflamada pela greve de policiais em Salvador, em 2012, e em outros Estados, fomentando ondas de saques e homicídios.

De acordo com Alonso (2023):

> A segurança pública permaneceu o calcanhar de Aquiles petista, cevado por duas frentes. Uma ia pela retórica libertária e explorava o direito individual de autodefesa, Para além do combate à criminalidade. “O porte de arma não existe para nos defender de bandidos [...] o direito de portar armas e formar milícias [de cidadãos é] para que nós possamos combater o governo tirânico”. Queria menos Estado. O outro lado era a linha dura contra o crime, clamando com seu estado forte, um coro “no tempo dos militares era melhor". (Alonso, 2023, p. 48).

Essas zonas de conflito ganharam novos ritmos, a partir de 2011, com outros escândalos de corrupção, como o aumento do patrimônio em vinte vezes no período de quatro anos de Antônio Palocci e na estatal Furnas. Denúncias por superfaturamento e desvios na Copa do Mundo também foram recorrentes e o fortalecimento desse debate ocorreu com o julgamento da ação penal 470, o Mensalão. Foi então criada a Marcha contra a Corrupção e o fortalecimento dos grupos de direita que eclodiram nas Jornadas de Junho, em 2013, indicando que “a chama foi acesa nos anos Lula, mas as grandes manifestações explodiram no colo de Rousseff.” (Alonso, 2023, p. 15). A partir de 2013, com as manifestações de Junho, até 2022, final do governo Jair Bolsonaro, há aumento da preocupação com a segurança pública, tendo em vista o país ser sede de importantes eventos esportivos, além das pautas da moralidade e redistribuição.

Na gestão da vida privada, a denominada “PEC das domésticas”, a Emenda Constitucional nº 72, aprovada em 2013, que previa direitos para trabalhadores no âmbito privado (Brasil, 2013a), foi mal recepcionada pelos estratos médios e mais elevados da população. Para além da questão econômica, estava em disputa a hierarquia social e o controle de classes. A questão da moralidade, que não estava bem esclarecida nos governos petistas, ganhou novas faíscas e embates quando o governo indicou Marco Feliciano, tradicional deputado evangélico, contra os direitos da população LGBTQIAPN+ e líder da FPE, para liderar a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara. O fundamentalismo religioso se fortalecia com a Marcha Nacional da Cidadania pela Vida contra o Aborto e com a Marcha em Defesa da Família Tradicional, da Liberdade de Expressão e Religiosa e o discurso de Silas Malafaia expressou a disputa: “Esse jogo contra Feliciano não é contra ele, é contra nós. Esses deputados hipócritas que defendem tirar o Feliciano defendem o aborto” (Alonso, 2023, p. 142).

As manifestações do início de junho iniciaram dispersas geograficamente e sem pauta unificada. A disputa em torno da CNV, com movimentos pró-direitos

humanos e pró-ditadura mobilizou essa organização, assim como houve protestos por mais segurança, frente ao medo do crime.

> Nesse miolinho de junho, os três campos protestavam e duas zonas de conflito estavam incendiadas, redistribuição e moralidade. A da violência cresceu em relevância menos por causa das agendas dos movimentos e mais por reação à estratégia policial reforçada para a Copa. (Alonso, 2023, p. 176).

A escalada dos protestos ocorreu em 17 de junho, com a abertura da Copa das Confederações e com a imagem da sombra dos manifestantes projetadas na marquise do Congresso Nacional tomando os diferentes veículos midiáticos, reforçando o discurso de que o povo tomou as ruas. O governo Rousseff, até então, manteve certo distanciamento dos protestos na justificativa de que a pauta pela redução do preço do transporte público caberia aos demais entes federativos. No dia 17, com a invasão do Congresso Nacional e a ampla ocupação das ruas, Rousseff discursou pela primeira vez sobre a questão no dia seguinte, com reconhecimento tímido sobre o papel do governo federal.

Os protestos ganhariam maior proporção e capilaridade geográfica, atingindo inclusive pequenas cidades, no dia 20 de junho. O confronto seguia entre Estado e manifestantes e entre os campos de ativismo, que fortaleceram seus posicionamentos internos e seguiam para o confronto. Alonso (2023) explica de que forma esses campos se estruturavam:

> O campo autonomista, no qual o MPL se situava, aparecia superdimensionado, ao passo que sindicatos e movimentos do campo neossocialista, mais tradicionais na rua, eram menos registrados, embora presentes. O terceiro campo acabou mais negligenciado, porque não reconhecido. Os movimentos à direita do governo petista, que se formavam desde os anos Lula, eram desconhecidos da mídia e dos campos à esquerda. Sem categorias prontas para identificá-los, acabaram por enterrá-los numa vala comum: “manifestantes pacíficos”, para a imprensa, “gente esquisita”, para os campos de esquerda. (Alonso, 2023, p. 218).

Conforme explicitado acima, os movimentos à direita se formaram desde os anos Lula e podemos considerá-los desconhecidos na medida em que não estavam estruturados como o campo patriota e não tinham criado laços suficientes para tomar as ruas, lócus tradicional da esquerda. Sua identidade política ainda era dispersa, com diversas denominações, seja “caras pintadas”, “coxinha”, “leitor da Veja”, entre outros. Essa questão dificultou, inclusive, para que o governo, partidos e

imprensa visualizassem a direita como um movimento, colocando-os exclusivamente na chave do antipartidarismo. O olhar apenas para a esquerda como movimento social sólido dificultou a interlocução com a direita, nas suas pautas e demandas. Alonso (2023) esclarece que o campo patriota, no entanto, não se configurava como uma nova direita na medida em que suas demandas seriam as mesmas, com seus movimentos tendo surgido já no governo Lula e com divisões internas, alguns visando o mercado, outros o autoritarismo, enquanto outros estavam nas questões da moralidade. Sua união estava em visualizar a corrupção como um mal a ser extirpado.

Para explicar essa nova tomada das ruas, surgiu a tese do “sequestro”, conforme explica Alonso (2023, p. 246): “os protestos teriam nascido com um ‘caráter progressista, pois buscavam a ampliação de diversos direitos sociais para a juventude e para a classe trabalhadora’, e estariam sofrendo invasão da ‘direita organizada’”.

Como resposta aos protestos, em 21 de junho de 2013, Rousseff declarou medidas para o transporte, educação e saúde. A segurança, pautada diversas vezes pelos movimentos sociais, não foi contemplada. O legislativo, no entanto, identificou a pauta da segurança nos cartazes e protestos. Na presidência do Senado, Renan Calheiros propôs agravar a legislação dos crimes contra a vida e o fim do auxílio reclusão. Visualizando um caminho para responder aos eleitores insatisfeitos presentes nas ruas, Calheiros aprovou projeto de lei para punir corrupção passiva e ativa como “crimes hediondos”. Dentro da reforma do Código Penal, que tramitava desde 2011, José Sarney enxergou a oportunidade para aprovar como hediondo o homicídio simples. As ruas, portanto, quando não ouvida por um dos poderes, foi acolhida por outro, dando margem para a queda de popularidade do Executivo e avanço do processo de impeachment nos anos seguintes.

O novo cenário de mobilização nas ruas, reunido com a atuação de atores internos às instituições, deram a abertura para o impeachment de Dilma Rousseff. Em sua campanha para presidência da Câmara, Eduardo Cunha defendeu o objetivo de sustentar um parlamento independente do Executivo e detentor de agenda própria, o que revela sua preocupação com a ampliação da reputação entre outros atores (Júnior, 2015). Na análise de Limongi (2017):

> O fato de Cunha ser evangélico e defender uma pauta conservadora não deve obscurecer sua real motivação para deslanchar o processo [do impeachment de Dilma]. Cunha nunca escondeu sua real motivação. O que ele buscava era proteção contra a Lava Jato, proteção que o governo não quis ou não pôde lhe assegurar. (Limongi, 2017, p. 6).

Fruto do descontentamento com o poder Executivo, em 2014, o então líder do PMDB, Deputado Eduardo Cunha, liderou a formação do "Blocão"[48], reunindo 47% dos parlamentares que visavam o enfrentamento com o governo de Dilma Rousseff. Ao pautar esse confronto, Cunha sincronizou interesses dispersos, aglutinou forças que estavam dissipadas e se elegeu, em primeiro turno, com 267 votos, presidente da Câmara dos Deputados, em 2015.

O peemedebista derrotou outros três candidatos, incluindo o representante governista, Arlindo Chinaglia (PT-SP), que recebeu 136 votos.[49] De acordo com a análise de Limongi (2017), esse teria sido o estopim do confronto dentre a presidenta da República e o da Câmara dos Deputados. Com a vitória, Cunha foi mais visado por grupos que buscavam alternativas para o PT e passou atuar nesse sentido, ainda que mantivesse, formalmente, o apoio ao governo.

O rompimento formal com o governo surgiu em agosto de 2015, quando Rodrigo Janot, Procurador Geral da República, pediu abertura de processo de corrupção contra Cunha. Como moeda de troca, Cunha uniu-se à oposição, ameaçou dar andamento ao impeachment, concretizando-o no final do mesmo ano.

Além do baixo clero, composto por parlamentares com menos expressão na Câmara, grupos conservadores como a bancada ruralista, a bancada evangélica e a bancada da segurança pública sustentaram sua eleição, visando a aprovação de projetos como o Estatuto do Desarmamento e o Estatuto da Família.

Na campanha para deputado federal, em 2014, Cunha se destacou por ser um dos parlamentares que mais recolheu em arrecadações de empresas. Há suspeitas de que ele tenha angariado fundos para outros deputados se reelegerem, o que culminaria na barganha por votos para sua campanha para a presidência na qual defendeu a independência do Legislativo frente ao Executivo.

---

[48] Partidos que compunham o "Blocão": PDT, PSC, PP, Pros, PMDB, PTB, PR e Solidariedade.

[49] O terceiro lugar ficou com o candidato do PSB, Júlio Delgado (MG), com 100 votos, e o quarto com Chico Alencar (RJ), do PSOL, com oito votos. Dois deputados votaram em branco.

Em seguida, emergiu o chamado “Centrão”[50]: bloco informal formado por 13 partidos pequenos e de perfil mais conservador, que somam 220 deputados (43% do total). Sem linha ideológica clara e composto majoritariamente por deputados que compõem o baixo clero, esse bloco, também criado por Cunha, foi responsável por pautar e conduzir a tramitação e as votações da PEC 171/1993, que dispõe sobre a redução da maioridade penal (Domingos, 1993), e sustentou seu líder nas votações realizadas em plenário.

A criação do “Blocão” e do “Centrão” auxiliou o rompimento da instabilidade democrática e revelou, até então, um sistema multipartidário fragmentado e composto por partidos fracos (Mainwaring, 1993). A reunião de partidos dispersos e pequenos culminou na eleição de Cunha e na aprovação de projetos de interesse desses grupos. Nesse processo, junto com Cunha, estava Michel Temer, peemedebista e então vice-presidente, que assume a cadeira presidencial em agosto de 2016. Levantamento realizado pelo Jornal Valor Econômico revelou que, em 90 dias de governo, o presidente Michel Temer se reuniu oficialmente com mais deputados federais e senadores do que a presidenta Dilma, em 5 anos de governo, quantitativo que pode ilustrar o distanciamento e a pouca interação da chefia do Executivo com as questões pautadas pelo legislativo (Jubé; Pupo; Peres, 2016).

Durante o governo Temer, o Centrão prometeu apoio de cerca de 350 parlamentares, número suficiente para passar Propostas de Emenda à Constituição e aprovar a reforma da previdência, se assim o desejasse. Mais do que isso, no programa de governo de Temer, denominado “Uma ponte para o futuro”, lançado em 2015, uma das questões mais recorrentes é a crise fiscal relacionada à necessidade de reformar a previdência para encontrar um equilíbrio que, além de ordem técnica, seria possível por ‘decisão política’, sendo necessária uma ‘ação forte e articulada’ (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, 2015, p. 7). Na análise desse programa de governo, Cavalcante e Venerio (2017, p. 140) apontam que “apesar de mostrar-se à primeira vista ‘correta’ e ‘preocupada’ com os grandes problemas do país, a agenda do PMDB está atravessada quase que exclusivamente por princípios neoliberais”.

Apesar desse enfoque na temática realizado por Temer, a reforma da previdência não avançou ao plenário. Iniciou sua tramitação em dezembro de 2016 e

[50] Partidos que compõem o “Centrão”: PP, PR, PSD, PRB, PSC, PTB, Solidariedade, PHS, Pros, PSL, PTN, PEN e PT do B.

se arrastou até 2017. Conseguiu, todavia, aprovar a reforma trabalhista e a PEC 241/2016, conhecida como PEC do Teto dos Gastos, se destaca como uma medida com efeitos perversos para o financiamento de políticas sociais no Brasil já que prevê o congelamento dos gastos públicos por vinte anos (Brasil, 2016d). Ao estabelecer o congelamento de gastos públicos, a proposta promove um desmonte na área social (Vazquez, 2016).

Em votação conturbada, no ano de 2018, em segundo turno, Jair Bolsonaro (PSL) ganhou de Fernando Haddad (PT), com 55% dos votos válidos. Ex-militar, nascido no Glicério, interior de São Paulo, Bolsonaro foi Deputado Federal desde 1991 quando, em 2019, renunciou ao mandato para assumir a Presidência da República. Apesar do cargo no legislativo por 28 anos, o discurso que Bolsonaro carregou durante as eleições, no seu plano de governo e nos primeiros meses de mandato foi de que o grande problema do Brasil seria a sua classe política. Essa fala dificultou bastante, no início do seu mandato, sua relação com o Congresso, sendo recorrente atritos com Rodrigo Maia, então presidente da Câmara dos Deputados. Bolsonaro, inclusive, teve dificuldades para aprovar a MPV 870, que reorganiza os ministérios segundo o seu planejamento (Brasil, 2019g; Um Brasil, 2019).

Seguindo o caminho de Temer no que concerne à impopularidade, Bolsonaro registrou a pior avaliação após três meses de governo entre os presidentes eleitos para um primeiro mandato desde a redemocratização. No seu plano de governo, denominado “O Caminho da Prosperidade”, a temática da reforma da previdência já estava presente e foi reforçada em diversos discursos por Paulo Guedes, então ministro da economia. Apesar das dificuldades acima apresentadas, o governo Bolsonaro conseguiu conduzir a temática para aprovação em 1º turno na Câmara dos Deputados, por 379 votos a favor e 101 contrários.

Ainda que tenha havido ruídos nas comunicações entre poderes, no início do governo Bolsonaro, e baixa popularidade no início do mandato, a sua eleição é amplamente debatida na Ciência Política, com questões como: o que levou ao rompimento da estabilidade política presente nos governos anteriores com PT e PSDB? Seria o avanço de uma nova direita ou da direita tradicional? Qual é o impacto dessa tomada de poder nas políticas públicas? A agenda também está mais conservadora?

Diante do exposto, esta tese adota um recorte temporal abrangente, de 1995 a 2022, a fim de examinar o contexto social, econômico e político que influenciou o desenvolvimento das políticas de segurança pública no Brasil. A análise desse período permite observar como diferentes governos e conjunturas impactaram a formulação e implementação dessas políticas, refletindo mudanças estruturais na gestão da segurança e nas respostas institucionais ao crime.

Além disso, a pesquisa contribui para a compreensão dos movimentos no campo do controle do crime, conforme a categoria analítica proposta por David Garland (2001). O autor destaca que as estratégias de segurança não apenas respondem a dinâmicas criminais, mas também refletem transformações sociais e institucionais mais amplas. Assim, ao investigar esse extenso período, esta tese possibilita uma visão aprofundada das variações nas abordagens de segurança pública, considerando aspectos como punição, vigilância e prevenção.

4.2 SOBRE OS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

As proposições da área da segurança pública podem ser realizadas pelos seguintes instrumentos legislativos: MPVs, Projetos de Decreto Legislativo, Projetos de Resolução, Projetos de Lei Complementar (PLC), Projetos de Lei Ordinária (PL) e PECs. Estes constituem instrumentos que podem ser mobilizados pelos poderes executivo e legislativo.

No banco de dados analisado, com os filtros de indexadores aplicados, e o recorte temporal inserido, de 1995 a 2022, por sua vez, foram identificadas as MPVs, PLs e projetos de lei do Congresso Nacional (PLN) como instrumentos propositivos.

Nesta seção, apresentam-se quatro instrumentos legislativos relevantes, analisando suas características e implicações à luz dos estudos da área. A abordagem adotada busca relacionar esses dispositivos normativos com os debates acadêmicos, destacando seu impacto na formulação e implementação de políticas públicas. Dessa forma, a análise contribui para compreender como esses mecanismos operam na prática e quais transformações têm promovido ao longo do tempo, considerando tanto aspectos institucionais quanto sociopolíticos.

Devido à institucionalização da segurança pública no texto constitucional, incluímos neste item a análise sobre a aplicação das PECs para as políticas de

segurança pública. Na sequência, dispomos sobre a utilização de MPVs, PLs e PLNs, que constituem instrumentos que, dentro do recorte desta tese, foram convertidos em leis ordinárias.

4.2.1 Proposta de Emenda à Constituição

A PEC pode ser proposta por quatro grupos de atores: pelo Presidente da República; por um terço dos deputados federais; por um terço dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes (Senado Federal, 2022).

Por ser um instrumento legislativo que visa alterar, retirar ou adicionar dispositivos na Constituição Federal, sua tramitação apresenta mais exigências, como quórum e etapas. Sua tramitação pode ter início na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. No primeiro caso, ela inicia a tramitar na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), que analisa a admissibilidade da proposta, considerando a constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa, sem entrar no mérito. O objetivo dessa etapa é verificar se a PEC viola as cláusulas pétreas da Constituição: forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais dos cidadãos. Caso não viole, segue para a avaliação na Comissão Especial, criada especialmente para essa proposta, em que se analisa o seu mérito. O prazo para que essa segunda comissão avalie a proposta é de 40 sessões do Plenário. Refere-se ao período para debate sobre a temática. No entanto, o prazo para emendas se esgota nas dez primeiras sessões, visando mais celeridade no processo de discussão posteriormente (Câmara dos Deputados, 2019).

Aprovada, segue para votação em Plenário, sendo discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49). Considerando que tenha iniciado na Câmara, ocorre o primeiro turno e para que o segundo possa acontecer, é necessário o intervalo de 5 dias. Após aprovada nos dois turnos na Câmara, por pelo menos 308 deputados, segue para o Senado Federal.

Nessa segunda casa, passa novamente pela Comissão de Constituição e Justiça, sendo encaminhada para o Plenário, dependendo da votação de 49

senadores em cada turno. Caso o Senado aprove da forma que recebeu da Câmara, sem alterações, a proposta é promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado, em sessão do Congresso Nacional, na forma de emenda constitucional. Caso o Senado altere o texto enviado, com mudança substancial, não apenas de redação, a proposta retorna para a Câmara para nova votação. A proposta segue de uma casa para a outra até que o texto seja aprovado de acordo com o quórum de três quintos, em cada votação. É possível haver a promulgação "fatiada" (apenas da parte aprovada pelas duas Casas).

No segundo caso, de a PEC ter iniciado no Senado Federal, basicamente é o caminho inverso: passa pela CCJ do Senado, Plenário em duas votações e segue para a Câmara para dois turnos. Caso tenha alterações, retorna para a Câmara e a promulgação ocorre em sessão do Congresso Nacional. Apesar da possibilidade de proposição desse instrumento legislativo pelo Presidente da República, toda a sua tramitação e promulgação está no Legislativo.

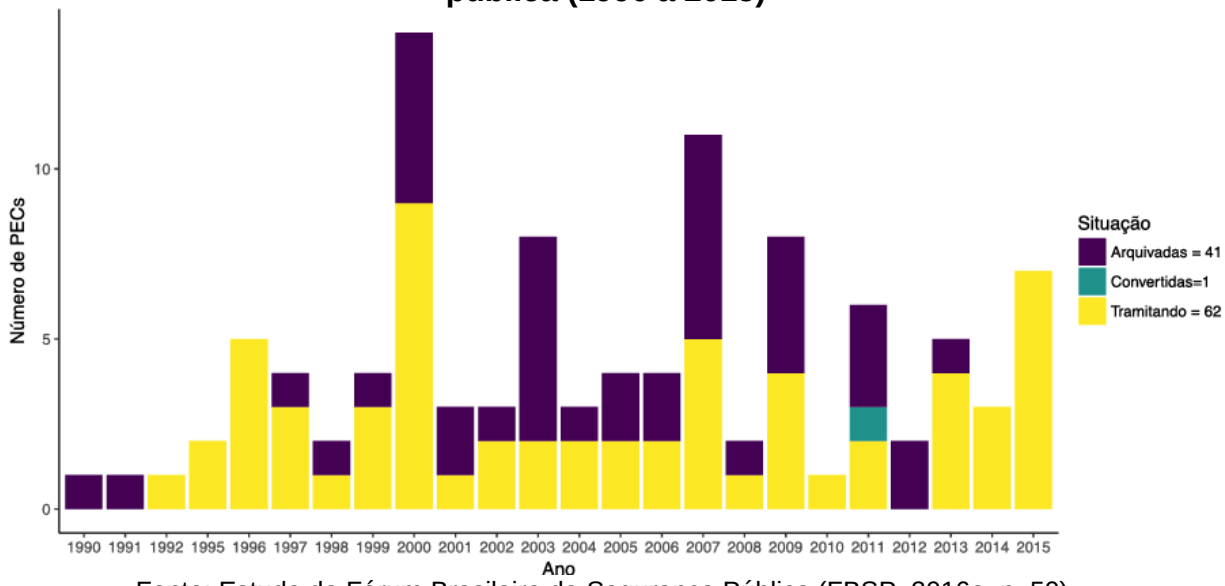
O estudo *Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de Segurança Pública*, realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016), aponta que houve várias tentativas de mudanças por parte dos legisladores nessa área. Todavia, segundo os autores, "a política que organiza a segurança pública no Brasil vem permanecendo estável, no entanto, essa continuidade contrasta com as inúmeras tentativas de mudança apresentadas pelos *policy makers*" (FBSP, 2016, p. 16). A política permanece estável, considerando propostas de reforma radical.

No período compreendido entre 1988 e 2015, são identificadas 104 PECs para alterar a CF/88. Nesse mesmo estudo do Fórum (2016, p. 50), é identificado que apenas uma PEC foi convertida em 2011, conforme consta no Gráfico 3. No entanto, o estudo não aponta o porquê desse pico em 2011. No que se refere à tramitação, houve pico nos anos 2000, em meio ao governo FHC, possivelmente pelos ajustes não realizados no primeiro governo na estruturação da segurança pública.

O gráfico abaixo apresenta de forma clara a dificuldade em aprovar PECs na área da segurança, em que muitas iniciativas são arquivadas ou sofrem com longos períodos de tramitação que, recorrentemente, fazem a proposta caducar. As conversões, nesse sentido, são mínimas. No gráfico abaixo é apontada apenas uma conversão no período de 1990 a 2015, de acordo com Ruediger e Lima (2021) "das 116 emendas constitucionais aprovadas até 2020, apenas três foram dedicadas à

área” (Ruediger; Lima, 2021, p. 13). Na medida em que há grandes dificuldades em aprovar propostas de grande impacto, a estrutura macro da área, assim se mantém.

Gráfico 3 - Situação das Propostas de Emenda à Constituição sobre segurança pública (1990 a 2015)



Fonte: Estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016a, p. 50).

Os autores do estudo do Fórum (FBSP, 2016) argumentam que essa elevada atividade legislativa faz crer que há interesse em reformas radicais, retornando à origem da política e buscando novos caminhos, do que incrementais. Há tentativas de reformas, mas continuidade política. Soares (2019) questiona a busca por mudanças, o impasse frente aos lobbies atuantes na área e o imobilismo.

> Apesar do amplo consenso entre profissionais da área quanto à irracionalidade da arquitetura institucional, em especial do modelo de polícia, nenhum passo objetivo foi dado em direção à reforma, ainda que tenha havido esforços isolados.
> Nesse contexto em que o desempenho é negativo, as estruturas não potencializam as competências profissionais mobilizadas, a maioria dos policiais desaprova o modelo institucional e a sociedade manifesta sua inconformidade, sistematicamente, ante a gravidade da insegurança pública, por que não logramos, enquanto nação, promover mudanças profundas e inadiáveis? Por que os poderes públicos têm sido incapazes de encetar uma iniciativa concertada? É fato que há lobbies atuantes de delegados e oficiais contrários a mudanças. É verdade que o consenso mínimo não foi negociado entre todos os atores pertinentes e que a sociedade mantém se crítica, mas não se envolvem na formulação de alternativas. Mesmo assim, permanece enigmático o imobilismo das lideranças políticas ante a agenda urgente da segurança. (Soares, 2019, p. 180).

No que se refere aos temas das PECs, ressaltamos que, na medida em que há um grande volume de proposições, seus conteúdos são muito similares:

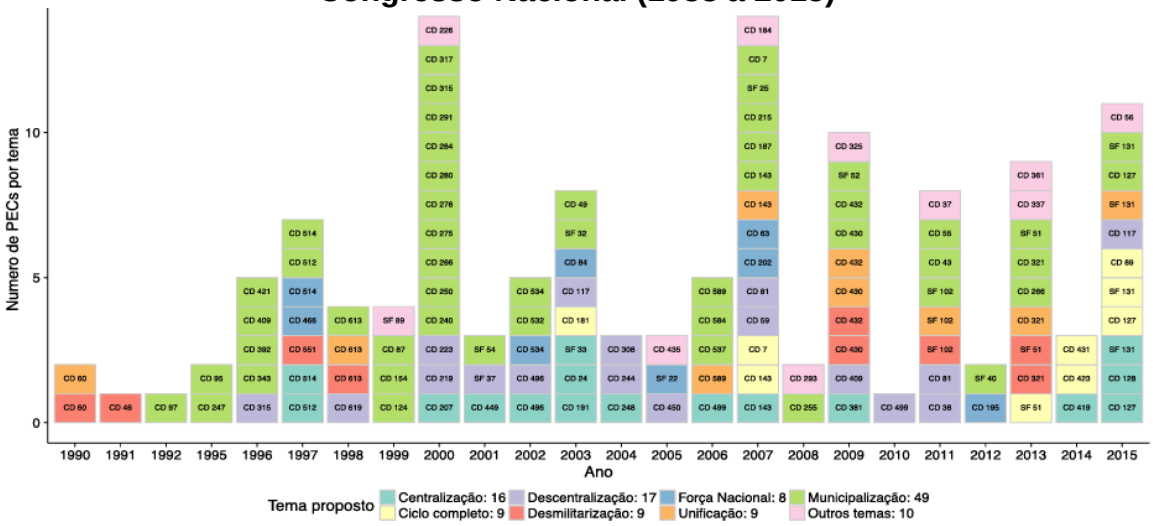
> Identificamos oito temas mais recorrentes nas PECs selecionadas na amostra: (i) municipalização; (ii) unificação das polícias civil e militar; (iii) desmilitarização da polícia militar; (iv) ciclo completo; (v) força nacional; (vi) centralização; (vii) descentralização; e (viii) outros temas, que reúne dez propostas com algum grau de singularidade, o que impossibilitou incluí-las nas temáticas anteriores (FBSP, 2016).

O tema da Municipalização teve seu pico nos anos 2000, se diluiu um pouco ao longo dos anos e retornou forte em 2007. A municipalização é uma forma de descentralização, em que há transferência de competências do governo estadual para o municipal. O que se verifica, portanto, na área da Segurança Pública, é o debate sobre o federalismo, com o tema da Municipalização, Centralização e Descentralização. Não obstante, também são latentes questões relacionadas ao funcionamento das polícias, sua unificação, desmilitarização e sua composição como ciclo completo, assim como sobre a Força Nacional. Atualmente, a Força Nacional constitui um programa de cooperação entre a União e os Estados para deslocamento de força tarefa para atender regiões com alta demanda e a proposta que aparece nas PECs é torná-la um novo órgão de segurança. No Gráfico 4, verificamos de que forma essas temáticas se distribuem ao longo dos anos.

No que se refere aos autores das proposições, de um quadro de 310 proposições no período, 120 foram introduzidas por Senadores e 190 na Câmara dos Deputados, por Deputados ou pelo Executivo. A maior parte das proposições são propostas no primeiro ano de mandato ou frente a algum evento focal. Em relação aos partidos políticos, o estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016, p. 48) indicou o DEM (19) com mais proposições nessa área, seguido pelo PMDB (16), PSDB (13) e PT (12).

A conclusão do estudo do Fórum é que “o propósito central das mudanças apresentadas por meio das diferentes temáticas está menos concentrado em construir um novo modelo e mais em desconstruir o modelo atual” (FBSP, 2016, p. 101), com ênfase no que se refere à competência dos órgãos de segurança pública do governo dos estados e distrito federal.

Gráfico 4 - Propostas de Emenda à Constituição submetidas na agenda do Congresso Nacional (1988 a 2015)



Fonte: Estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016, p. 52).

Diante do exposto, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), devido à sua estrutura e exigências de quórum, possuem caráter mais restritivo e promovem alterações de grande impacto. No contexto desta pesquisa, que busca compreender as mudanças institucionais a partir de processos graduais, as PECs não se mostram o instrumento mais adequado para responder à questão central do estudo. No entanto, elas desempenham um papel relevante na análise das políticas públicas e, no caso específico da segurança pública, evidenciam preocupações fundamentais e objetivos estratégicos dos legisladores.

4.2.2 Medida Provisória

A proposição de uma MPV pode ser realizada unicamente pelo chefe do Executivo, o presidente da República, nos casos de relevância e urgência. Considerado um instrumento que visa o encaminhamento célere, começa a produzir efeitos logo após a sua edição. No entanto, para que seja convertido efetivamente em lei ordinária, deve passar por apreciação nas duas casas do Congresso Nacional, a Câmara e o Senado Federal.

Nos dias iniciais da sua edição, a MPV poderá receber emendas perante a Comissão Mista do Congresso Nacional que deverá realizar um parecer sobre a matéria. Esta Comissão é designada pelo presidente do Congresso Nacional, sendo composta por 12 senadores e 12 deputados, visando analisar a relevância, urgência,

mérito e adequações financeira e orçamentária. Elegem-se os presidente e vice-presidente e designam-se o relator e o relator-revisor, membros que atuarão na elaboração do parecer a ser votado. Este documento pode direcionar três caminhos: 1. pela aprovação total da MPV como foi editada pelo Poder Executivo; 2. pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da MPV é alterado; 3. pela rejeição da matéria, com o parecer sendo obrigatoriamente encaminhado à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados (Congresso Nacional, 2025a).

Após a análise da Comissão Mista, a MPV segue para apreciação do plenário da Câmara dos Deputados, por meio de quórum de maioria simples. Podem decorrer os seguintes encaminhamentos: 1. Rejeição; 2. aprovação na íntegra (nos termos da MPV editada); 3. aprovação de PLV (com alteração do texto originalmente publicado). No primeiro caso, se rejeitada, a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Nos demais casos – a partir da aprovação –, é enviada para análise do Senado Federal.

Nesta segunda casa, por meio de maioria simples, delibera-se a respeito da matéria. No caso de rejeição, a matéria tem sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada na íntegra, segue para promulgação. Nos casos de aprovação do PLV recebido da Câmara sem alterações de mérito, o texto é remetido à sanção do Presidente da República; se for com emendas, o texto retorna para a casa iniciadora. No caso de aprovação da MPV, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados, a matéria retorna à Câmara dos Deputados. Por último, no caso de aprovação de novo PLV, a matéria retorna à Câmara dos Deputados (Congresso Nacional, 2025b).

Aprovada, a MPV segue para promulgação e conversão em lei pelo presidente do Congresso Nacional. No caso de ser aprovada como PLV, este texto segue para análise, sanção ou veto, do Presidente da República. Ao final, cabe ao Congresso Nacional deliberar sobre o veto e concluir o processo de tramitação.

Importantes políticas públicas de segurança foram criadas por meio de MPV como o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o PRONASCI e o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro).

O FNSP foi instituído pela MPV nº 2.120-9, de 26 de janeiro de 2001, durante o governo de FHC (Brasil, 2001d), visando dar apoio financeiro à implementação do

PNSP (FBSP, 2012). A opção por uma MPV se deu pela necessidade de uma resposta rápida e eficaz diante dos desafios da segurança pública no país. A urgência na implementação de políticas voltadas para o combate à criminalidade e o fortalecimento das forças de segurança exigia um instrumento legal que permitisse a imediata alocação de recursos e a estruturação do fundo sem depender do trâmite legislativo convencional, que poderia atrasar sua efetivação.

O PRONASCI foi instituído pela MPV nº 384, de 21 de agosto de 2007, no início do segundo mandato do governo Lula (Brasil, 2007c). De acordo com o relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: “Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência” (FBSP, 2009, p. 4). Em um contexto de aumento da criminalidade, o governo Lula encaminhou este programa por meio de um instrumento legislativo que conferiu agilidade na tramitação.

Por último, destaca-se a criação do Programa Habite Seguro, por meio da MPV nº 1070, de 14 de setembro de 2021. Visando facilitar o acesso à casa própria pelos profissionais de segurança pública, o Programa Habite Seguro, que compõe a iniciativa Casa Verde e Amarela, foi proposto e aprovado durante o governo Bolsonaro (Brasil, 2021e).

Estas três iniciativas, de grande impacto para a estruturação da segurança pública no Brasil, foram propostas, por meio de MPVs, em três governos diferentes: FHC, Lula e Bolsonaro. Refletem, de maneiras distintas, o processo de institucionalização da segurança pública, o direcionamento garantista e o direcionamento corporativo, ilustrando as diversas atuações dos governos.

4.2.3 Projeto de Lei Ordinária

A proposição de um PL pode ser realizada por qualquer deputado ou senador, qualquer comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelos tribunais superiores, pelo Procurador-Geral da República e pelos cidadãos (iniciativa popular).

Em relação à casa iniciadora, apenas nos casos de proposição realizada por senadores ou comissão do Senado, inicia-se no Senado. Fora essas duas exceções, em todos os demais casos iniciam na Câmara. O Presidente da Câmara então

distribui o projeto para três das vinte e cinco comissões temáticas que compõem a casa. Após a análise e aprovação nessas comissões de mérito, é criada uma comissão especial para discutir a proposta. Seguem para as Comissões de Finanças, no caso da criação de gastos ou finanças públicas e/ou para a Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania, que avalia se está de acordo com a CF/88. Nessa etapa de admissibilidade, se forem inadequadas, são arquivadas. Caso contrário, se aprovadas, seguem para o Senado ou sanção presidencial, caso tenham iniciado no Senado.

É importante ressaltar a tramitação conclusiva nas comissões. Ou seja, a maioria dos projetos em tramitação na Câmara não precisa passar por debate em Plenário, sendo suficiente a passagem pelas comissões. Havendo aprovação por algumas comissões e rejeição por outras, seguem para o Plenário.

Em Plenário, o quórum para Leis Ordinárias é de 257 deputados, maioria absoluta. Para aprovação do projeto, em turno único, é necessária a maioria simples dos votos. Ou seja, só seguem para o Plenário as propostas nos seguintes casos:

> Projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; projetos aprovados pelo Plenário do Senado; projetos em regime de urgência; e projetos que tramitam em caráter conclusivo, mas que tenham recebido pareceres divergentes nas comissões (pela aprovação e rejeição) ou que tenham sido alvo de recurso para votação em Plenário. (Câmara dos Deputados, 2025a).

De maneira geral, é aprovado um texto principal do projeto e os destaques ficam para votações posteriores. Esses trechos possibilitam, portanto, confirmar, retirar ou alterar o conteúdo posteriormente.

Após a aprovação na Câmara, segue para o Senado. Havendo alterações, essas mudanças retornam para a primeira casa e então a proposta é encaminhada para a sanção ou veto do Presidente da República. De forma similar, mas contrária ocorre se tiver iniciado no Senado. Ou seja, sendo o projeto aprovado no Senado, segue para a Câmara e, se aprovado, segue para sanção ou veto presidencial.

O Presidente da República pode sancionar e tornar o projeto uma lei, como também pode vetar em partes ou todo. Ao vetar alguns trechos, a parte sancionada se transforma em lei e os trechos vetados vão para análise conjunta do Congresso Nacional. Nessa sessão conjunta, os parlamentares podem derrubar os vetos presidenciais e a lei fica como está ou derrubá-los e os trechos vetados passam a

integrar a lei. Nesse procedimento legislativo, verifica-se um significativo leque de atores que podem atuar na proposição e depois a concentração do processo na Câmara e Senado, com possibilidade de derrubar o veto presidencial. Neste sentido, no que se refere à análise das proposições na área da segurança pública, destacamos os trabalhos de Campos (2010) e Frade (2007).

Em análise ampla acerca das iniciativas legislativas aprovadas sobre segurança pública e justiça criminal no parlamento brasileiro, de 1986 a 2006, Campos (2010) analisa se houve modificações no funcionamento da justiça penal contemporânea, considerando o avanço de políticas penais mais duras, que se distanciam das políticas de bem-estar penal baseadas na tradição liberal dos direitos humanos. O autor trabalhou inicialmente com 84 leis através do banco de dados e mapeou quais os partidos políticos proponentes das alterações legislativas na área; os Estados; as casas iniciadoras da tramitação; os mandatos presidenciais que produziram maior número de leis penais; o número de leis aprovadas por ano; assim como realizou cruzamentos entre estas variáveis e, principalmente quais os tipos de punição aprovados em toda legislação[51]. Nessa análise de partidos, Estados e regiões, o autor desconsiderou as iniciativas do Executivo, focando nas iniciativas de Projetos de Lei oriundos da Câmara e Senado. Não obstante, também promoveu a exclusão de conteúdos de matéria orçamentária e que não propuseram mudanças, realizando um recorte de propostas relevantes e não relevantes, considerando o volume de material empírico coletado[52], que totalizaram 40 leis[53]. Segundo o autor:

.

> O critério de relevância baseou-se no maior ou menor conteúdo repressivo de uma determinada lei e na mudança substantiva da pena ou de um arranjo organizacional da justiça criminal. Se a lei aprovada não modifica a pena ou arranjo para determinado crime esta não foi considerada relevante. (Campos, 2010, p. 26).

No que se refere aos poderes, o Executivo é identificado como o maior propositor (42,9%), seguido pela Câmara dos Deputados (39,3%). No que se refere à quantidade de iniciativas, o Executivo constitui o poder que aprova mais rápido a

[51] No campo “Notas Metodológicas” de sua pesquisa, Campos (2010) expõe todo o processo de coleta de dados, com o passo a passo e organização. No entanto, não esclarece se utilizou algum indexador para filtrar esse conteúdo ou apenas utilizou o termo “Segurança Pública”.

[52] O autor extrai o banco de dados do site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Lei-Ordinaria.htm. Acesso em 21 de março de 2022.

[53] Segundo Campos (2010, p. 23): “Assim há um missing de 44 leis que são as propostas oriundas do Executivo, do Congresso Nacional, do Judiciário ou de CPI’s.”

legislação na área da segurança pública, com o quantitativo de 36% das propostas tramitadas em até 6 meses, seguido pela Câmara dos Deputados (9,1%). O Executivo também se destaca ao legislar propostas mais punitivas, segundo Campos (2010):

> Tal 'resposta' pode ter ocorrido de forma muitas vezes a responder as demandas da opinião pública e setores organizados da sociedade civil por mais punição, atuando de forma mais reativa no caso das leis recrudescedoras, que foram aprovadas em curtos períodos, do que nas leis que ampliam direitos, já que apenas 26,3 % (5 leis) foram de sua iniciativa. Conforme adverte Cheibub *et al*. (2009, p. 292) "os presidentes não precisam barganhar caso a caso para aprovar suas propostas legislativas. Eles estão na posição de exigir apoio para a totalidade de sua agenda legislativa." (Campos, 2010, p. 144).

Na Tabela 1, Campos (2010) dispõe a frequência da legislação aprovada da área, compreendendo desde o governo Sarney até o Lula II. Destaca-se a maior porcentagem no primeiro governo FHC, considerando o período de reorganização democrática.

Tabela 1 - Legislação aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal

Presidente	Frequência	%
Sarney	4	4,8
Collor	5	6
Itamar Franco	8	9,5
FHC1	31	36,9
FHC2	17	20,2
Lula	19	22,6
Total	84	100

Fonte: Campos (2010, p. 117).

No que se refere aos partidos, na classificação de espectro político-partidário de esquerda ou centro-esquerda utilizada por Campos (2010), houve quinze proposições na área, com a seguinte distribuição: 1 lei do PCdoB, 2 leis de autoria do PDT, 4 leis do PSB, 8 leis do PT. No espectro político-partidário brasileiro compreendido como centro, o PSDB foi autor de cinco leis e o PMDB de dez leis. Por último, o espectro político-partidário da direita, com Partido Liberal (PL), Partido Progressista (PP) (ex- Partido Progressista Brasileiro [PPB]), Democratas (DEM) (Ex-PFL), PTB totalizou 10 leis propostas. A Tabela 2 sistematiza essas informações.

Tabela 2 - Legislação Aprovada em Segurança Pública e Justiça Criminal por Partido proponente da lei

Partido do autor(a)	Frequência	%
PDT	2	5
PT	8	20
PTB	2	5
PMDB	10	25
PL	2	5
PFL	4	10
PSB	4	10
PSDB	5	12,5
PC do B	1	2,5
PPB	2	5
Total	40	100
Missing	44	
Total	84	

Fonte: Campos (2010. P. 119).

Essa tabela aponta que os partidos de direita foram os que fizeram menos proposições, que foram 10, enquanto centro e esquerda fizeram 15 proposições cada. No entanto, foram os partidos de direita que apresentaram leis mais punitivas. Não há um partido que proponha mais leis por tipo punitivo, mas foram o PMDB e o PT que tiveram mais propostas sancionadas (Campos, 2010, p. 192).

Segundo Campos (2010):

> Não foi possível, pelas leis aqui descritas, falar em uma tendência nas propostas dos partidos de esquerda em leis que ampliam direitos, leis que criminalizam novas condutas ou leis mais punitivas e recrudescedoras. Os partidos mais à esquerda do espectro político nacional propuseram leis que privilegiam alguns segmentos específicos (prisão especial), leis que ampliam direitos, leis mais punitivas e principalmente leis que criminalizam novas condutas. (Campos, 2010, p. 124).

Neste tópico que dispõe sobre classificação dos tipos de punição propostos, Campos (2010) argumenta que houve a coexistência de propostas mais punitivas, de ampliação de direitos e criminalização de novas condutas. Em sua análise, argumenta que não foi possível traçar a correlação entre leis de ampliação de direitos, leis mais punitivas ou criminalização de novas condutas e atuação dos partidos de esquerda. No entanto, verificou que partidos de esquerda privilegiam proposições em segmentos específicos como prisão especial. A Tabela 3 fornece esses quantitativos.

Tabela 3 - Tipos de Punição

Tipo de Punição	Frequência	%
Leis mais punitivas	20	23,8

Ampliação de direitos	19	22,6
Arranjos institucionais reativos das organizações	4	4,8
Arranjos institucionais alternativos das organizações	10	11,9
Criminalização de novas condutas	19	22,6
Leis que privilegiam	2	2,4
Leis mistas	10	11,9
Total	84	100

Fonte: Campos (2010, p. 146).

No centro, o PMDB teve a iniciativa em todos os tipos de punição, enquanto o PSDB, das cinco proposições, uma visou a ampliação de direitos. Na direita, Campos (2010) argumenta que não foi possível verificar uma certa 'identidade' com os tipos de leis, mas destaca que os partidos de direita apresentaram algumas das leis mais punitivas, como a lei de crimes hediondos.

Além disso, os dados também apontam que são as leis mais punitivas que têm tempo de tramitação mais rápido. Para responder à sua pergunta de pesquisa, se o Estado Brasileiro estaria se tornando ainda mais punitivo no âmbito legal-estatal, Campos (2010) também analisa os tipos de punição. O autor (2010, p. 144) verifica que, de 1989 a 2006, 23,8% das leis visaram maior punição, empatando em segundo lugar entre ampliação de direitos (22,6%) e criminalização de novas condutas (22,6%).

É nesse sentido que o autor argumenta e comprova sua hipótese da coexistência de leis mais duras e mais brandas. Não as considera como opostas, portanto:

> uma variedade de respostas das políticas criminais, que oscilam no plano das normas entre uma coexistência igualitária e ampliadora de direitos (universalista) combinada com uma tendência punitiva e hierarquizante (sob o discurso da prevenção situacional muitas vezes). (Campos, 2010, p. 147).

O trabalho de Campos (2010), portanto, dentro de um recorte específico de pesquisa, auxilia nesse panorama sobre a segurança pública e justiça criminal desde o início do processo da redemocratização até o segundo governo Lula. Com o argumento da coexistência de diferentes tipos de leis nessa área, o autor traz importantes dados sobre a estruturação das proposições de acordo com os poderes, tempo de tramitação e atuação dos partidos conforme o espectro-político.

Frade (2007), por sua vez, problematiza o que o legislativo brasileiro pensa sobre a criminalidade, no período de 2003 a 2007, na 52ª Legislatura do Congresso Nacional, mobilizando a hipótese de que o Congresso Nacional, como elaborador da

lei “não tem consciência do conjunto de imagens envolvidas no debate da matéria e que elas intervêm em sua função como estruturador do interdito, da margem, expressa sob a forma de norma legal” (Frade, 2007, p. 8).

Na análise dos discursos dos parlamentares, Frade identificou três representações distintas sobre a criminalidade: 1. Como desrespeito à Lei; 2. A representação de criminalidade como foco sobre o social; 3. Criminalidade vista como uma questão individual. A representação mais presente nas falas foi a de controle social, com visão positiva sobre a natureza humana, ainda que a autora enfatize que essas representações não são estanques. De maneira diversa dos discursos, as proposições apresentadas nessa legislatura versam, majoritariamente, sobre a “tolerância zero”, com agravamento penal, considerando modalidades mais graves, como o crime hediondo. A autora argumenta que esse cenário se fortaleceu com o enfoque religioso e a atuação dos evangélicos nos temas da segurança pública, alinhando-se ao conservadorismo presente entre outros governos e Estados do mundo.

Das 646 proposições filtradas pela autora com os indexadores crime e criminalidade, o maior quantitativo de proposições versou sobre os assuntos regulados no Código Penal brasileiro, ao que Frade (2007) destaca que há muitas proposições de revisão e poucas novas, segundo a autora:

> O processo legislativo moroso e a postura do Executivo representaram dificuldades. Há percepções a respeito do fato de que os elaboradores legais têm medo de tratar um assunto dessa natureza, que envolve fortes aspectos emocionais. É o dito que expressa o não dito: medo da perda do poder. Também se sentem desmotivados em razão do fato de que suas iniciativas acabam não sendo aplicadas e detectam uma falta de conhecimento sobre o assunto, além de um indicativo de possível conflito entre consultores e legisladores. (Frade, 2007, p. 174)

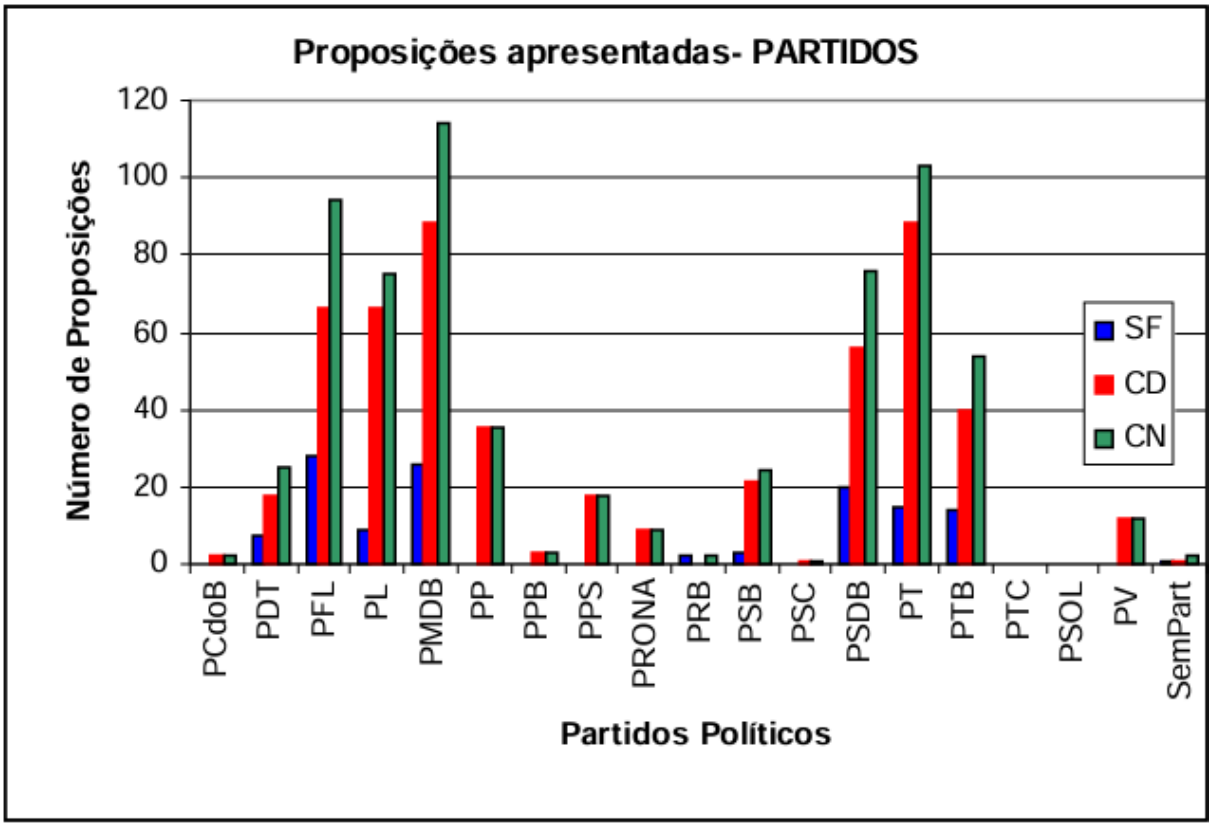
No que se refere aos tipos de propostas, a autora destaca a questão penal com maior incidência, direcionadas majoritariamente para o endurecimento penal.

Frade (2007), diferentemente do trabalho de Campos (2010), não analisa o Executivo como propositor. Ao verificar as proposições do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados apresenta o maior quantitativo de propostas na área, com 524, enquanto o Senado Federal dispôs apenas de 125. Não obstante, considerando os tipos legislativos, que são Emenda Constitucional, Projeto de Decreto Legislativo, Lei Complementar e Lei Ordinária, Frade (2007) identificou que este último

representa o maior quantitativo de proposições, devido à tramitação mais simples e regras menos rígidas procedimentais.

Na análise dos partidos propositores, presente no Gráfico 5, verifica-se maior atuação do PMDB, PT e PFL no Congresso Nacional. Constituem partidos de espectros partidários diversos que podem indicar crescente aumento de interesse na temática de segurança pública no intervalo de 2003 a 2007.

Gráfico 5 - Proposições de segurança pública apresentadas por partidos políticos no Congresso Nacional (2003 a 2007)



Fonte: Frade (2007, p. 134).

Esses estudos trazem o panorama tanto do cenário político quanto da segurança pública no período de redemocratização, estruturação democrática e alterações nas forças em jogo. Ao utilizarem como instrumento de análise as proposições e leis ordinárias aprovadas, apontam para o Executivo e para a Câmara dos Deputados como os maiores propositores, maior quantitativo de leis no governo FHC e avanço para leis mais punitivas.

Neste cenário, portanto, diversos autores problematizam que as políticas de segurança pública não sofreram reformas legislativas mais substantivas, ainda que sejam urgentes, justamente porque reproduzem uma lógica autoritária e que afeta os

direitos humanos (Fontoura; Rivero; Rodrigues, 2009; Peres; Bueno; Leite, 2021; Lima; Sinhoretto; Bueno, 2015). Lima, Bueno e Mingardi (2006) esclarecem que:

> [...] por mais importantes que sejam as iniciativas recentes (UPPs, Polícia Comunitária, Uso Intensivo de Informações do tipo Infocrim, entre outros), elas possuem caráter incremental e não são suficientes para transformar o cenário político e institucional hoje vigente, dado que ainda há várias zonas de incerteza advindas da não regulamentação da Constituição Federal que, no limite, enfraquecem essas medidas na lógica do se nada mudar no plano legislativo, elas tendem a perder força e repetir os mesmos vícios do sistema de segurança como um todo. (Lima, Bueno; Mingardi, 2016, p. 65).

Esses autores (2006) também pontuam que:

> [...] o colapso do sistema de justiça e segurança pública descrito anteriormente tem merecido a atenção de diferentes atores políticos e sociais, mas, paradoxalmente, essa mesma atenção não tem sido suficiente para ir além de medidas incrementais; não tem sido suficiente para inserir o tema das reformas estruturais da segurança pública no rol das prioridades da agenda pública nos últimos 27 anos. (Lima, Bueno; Mingardi, 2016, p. 55).

Dessa forma, entre os instrumentos legislativos voltados à segurança pública, as leis ordinárias destacam-se como aquelas que mais se alinham à lógica incremental, promovendo ajustes graduais em um contexto marcado pela ausência de reformas estruturais significativas. Por possuírem um rito de aprovação menos rígido e demandarem quórum simples, essas leis permitem alterações adaptáveis às necessidades emergentes do setor, viabilizando ajustes pontuais na gestão da segurança e na regulamentação de medidas estratégicas.

Além disso, as leis ordinárias desempenham um papel essencial na consolidação de políticas públicas ao longo do tempo, possibilitando a incorporação de novos mecanismos de controle, prevenção e repressão à criminalidade sem a necessidade de mudanças profundas na estrutura constitucional. Esse caráter flexível facilita o diálogo entre diferentes instâncias governamentais e a adaptação das normas à evolução dos desafios sociais e institucionais que permeiam a segurança pública no Brasil.

Por fim, a análise das leis ordinárias permite compreender como as mudanças legislativas ocorrem de forma gradual, refletindo um processo contínuo de ajustes e aprimoramentos nas políticas de segurança. Embora não promovam grandes transformações sistêmicas, essas leis contribuem para a construção de um

arcabouço normativo mais dinâmico e responsivo às demandas da sociedade, evidenciando sua relevância na formulação e evolução das estratégias de segurança pública.

4.2.4 Projeto de Lei do Congresso Nacional

O último instrumento legislativo analisado se refere ao projeto de lei do Congresso Nacional. De acordo com o site do Congresso Nacional, constitui: “Proposição destinada a dispor sobre matéria orçamentária de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, analisada pela CMO [Comissão Mista de Orçamento], que sobre ela emitirá parecer, e apreciada pelo Congresso Nacional” (Congresso Nacional, 2025c).

Além de previsto na CF/88 (art. 166) como “projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum” (Brasil, 1988), estão regulamentados na Resolução n.º 1 de 2006 do Congresso Nacional, parte do Regimento Comum do Congresso Nacional que disciplina o papel da Comissão Mista de Orçamento para a emissão de pareceres, deliberações e encaminhamentos (Brasil, 2006b). Aliás, a resolução reforça a importância da participação do Legislativo na fiscalização e no direcionamento dos investimentos públicos, assegurando que as decisões orçamentárias sejam tomadas com base em critérios técnicos e alinhadas às necessidades do país.

Este instrumento legislativo pode versar sobre diversos enfoques temáticos, compreendendo questões mais amplas como o fortalecimento da política nacional de segurança (Lei nº 13.521, de 24 de novembro de 2017), o fortalecimento das instituições de segurança pública (Lei nº 13.741, de 22 de novembro de 2018) ou problemáticas mais específicas como a construção e aprimoramento da penitenciária federal em Itaquitinga/PE (Lei nº 13.737, de 22 de novembro de 2018) (Brasil, 2017b; 2018g; 2018h).

Além de sua relevância na definição de diretrizes orçamentárias, o PLN desempenha um papel essencial na alocação de recursos para áreas estratégicas do governo. Por meio desse instrumento legislativo, são estabelecidos investimentos em setores como segurança pública, educação, saúde e infraestrutura, garantindo que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz. A tramitação do

PLN envolve um processo rigoroso de análise e deliberação, passando pela Comissão Mista de Orçamento, que avalia a viabilidade financeira das propostas antes de sua apreciação pelo Congresso Nacional.

Além disso, o PLN reflete a necessidade de adaptação constante às demandas sociais e econômicas do país. A cada exercício financeiro, novos projetos são apresentados para atender às prioridades governamentais e às necessidades emergentes da população. Dessa forma, esse instrumento legislativo não apenas define o orçamento federal, mas também influencia diretamente a execução de políticas públicas, garantindo que os recursos sejam distribuídos de forma estratégica e transparente. Por estes motivos optou-se por mantê-lo na análise realizada.

4.3 SELEÇÃO DOS INDEXADORES DE BUSCA

Com base nos trabalhos de Frade (2007), que utiliza para a busca da legislação os indexadores “crime” e “criminalidade”, e no de Campos (2010)[54] que utiliza os indexadores "segurança pública”, “justiça criminal”, “Código Penal” e “Código de Processo Penal”, realizamos buscas para estruturar o banco de dados no site da Rede de Informações Legislativa e Jurídica (https://www.lexml.gov.br/), indicando as proposições (Leis Ordinárias); no campo de busca, os indexadores[55]: Segurança Pública; “Segurança Pública”; Violência; Crime; Criminalidade; Polícia; Justiça Criminal; “Justiça Criminal”; Código Penal; “Código Penal”; Código de Processo Penal; “Código de Processo Penal” e o período do recorte (1995 a 2022).

Para analisar o instrumento legislativo proposto[56], indicamos no campo de busca os indexadores acima mencionados, identificamos o intervalo da pesquisa e

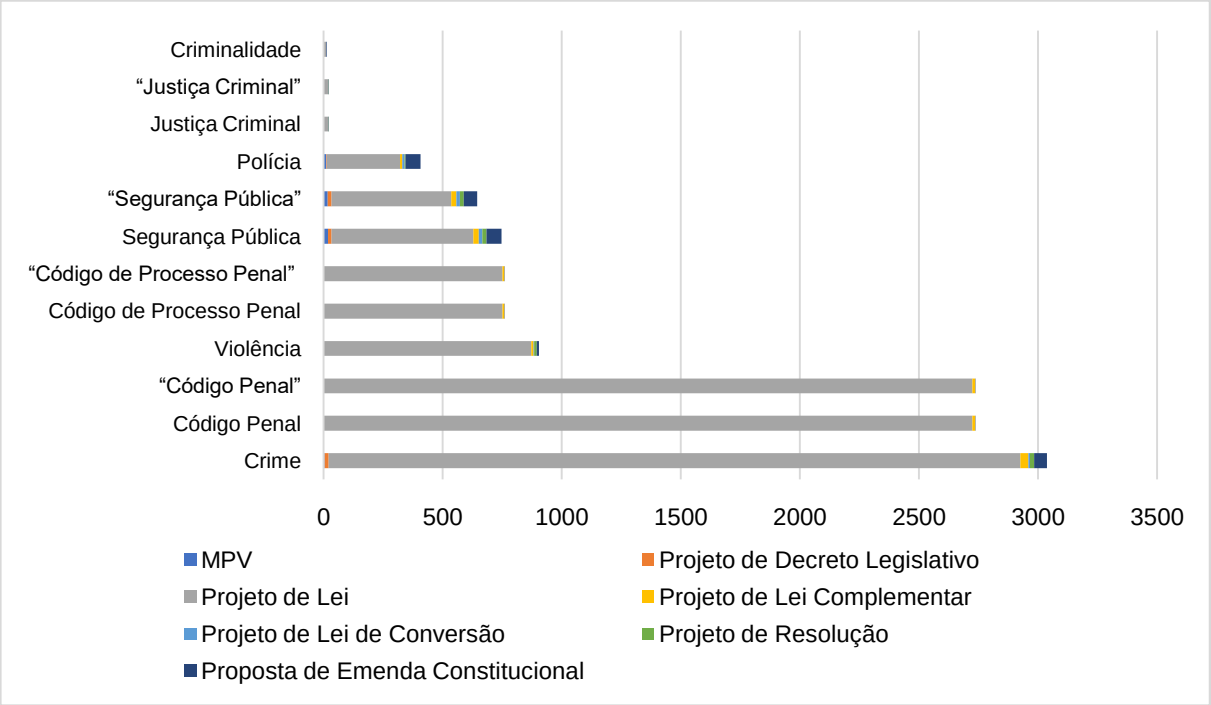
[54] A pesquisa também poderia ser realizada com base em outros indexadores, como os utilizados por Moreira (2016) para analisar o discurso dos parlamentares na Câmara dos Deputados: “*polic, seguranc, milit, violenc, crim*”.

[55] Para os termos que são compostos, como “Código Penal”, por exemplo, a pesquisa foi realizada com e se aspas. A utilização de aspas se justifica para que possam ser selecionadas apenas esses termos e juntos. Por exemplo: quando pesquisamos segurança pública sem as aspas, o mecanismo de busca retorna além de leis que contenham segurança e pública, também legislação que contenha apenas segurança ou pública, o que acaba incorrendo em assuntos díspares, como segurança alimentar. Ao utilizar as aspas esses termos são buscados juntamente. Logo, além da pesquisa sem aspas, os seguintes indexadores também foram localizados com aspas: “Segurança Pública”; “Justiça Criminal”; “Código Penal”; “Código de Processo Penal”.

[56] De acordo com o Manual do Lexml, proposição Legislativa é qualquer matéria submetida à deliberação de uma Casa Legislativa. Exemplos: Projetos de Decreto Legislativo, Projetos de Lei, PLCs, PLVs, Projetos de Resolução, PECs (Lexml Brasil, 2024).

estruturamos o banco de dados. Considerando diversos instrumentos legislativos, o Gráfico 6 representa o quantitativo de leis propostas, de1995 a 2022, somando mais de 12.000, com destaque para os indexadores “Crime” e “Código Penal”.

Gráfico 6 - Quantitativo de proposições legislativas, por tipo, de acordo com os indexadores (1995 a 2022)

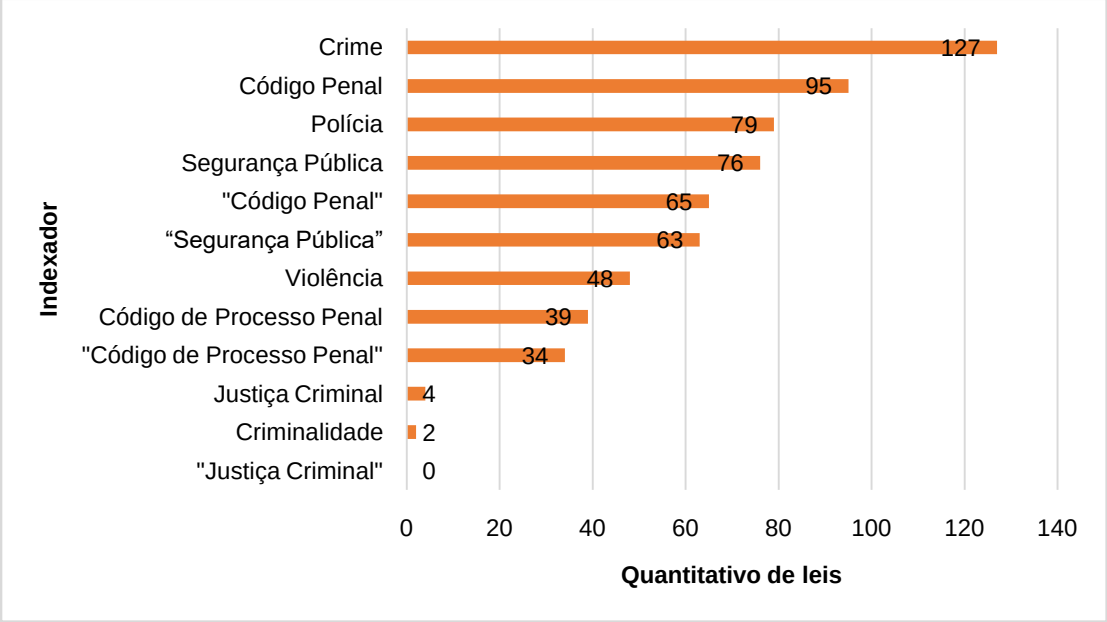


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).[57]

Devido ao elevado número de proposições legislativas, seria inviável proceder com a análise detalhada de todas elas. A diversidade de temas abordados e a constante atualização do arcabouço jurídico tornam a tarefa ainda mais complexa. Portanto, considerando os mesmos indexadores, foi realizada a busca das leis ordinárias de segurança pública aprovadas, permitindo um recorte mais preciso e focado na legislação vigente. Neste recorte, representado no Gráfico 7, totalizam 632 leis ordinárias aprovadas na segurança pública.

[57] Estes dados foram extraídos em Abril de 2022.

Gráfico 7 - Leis ordinárias aprovadas por indexador (1995-2022)

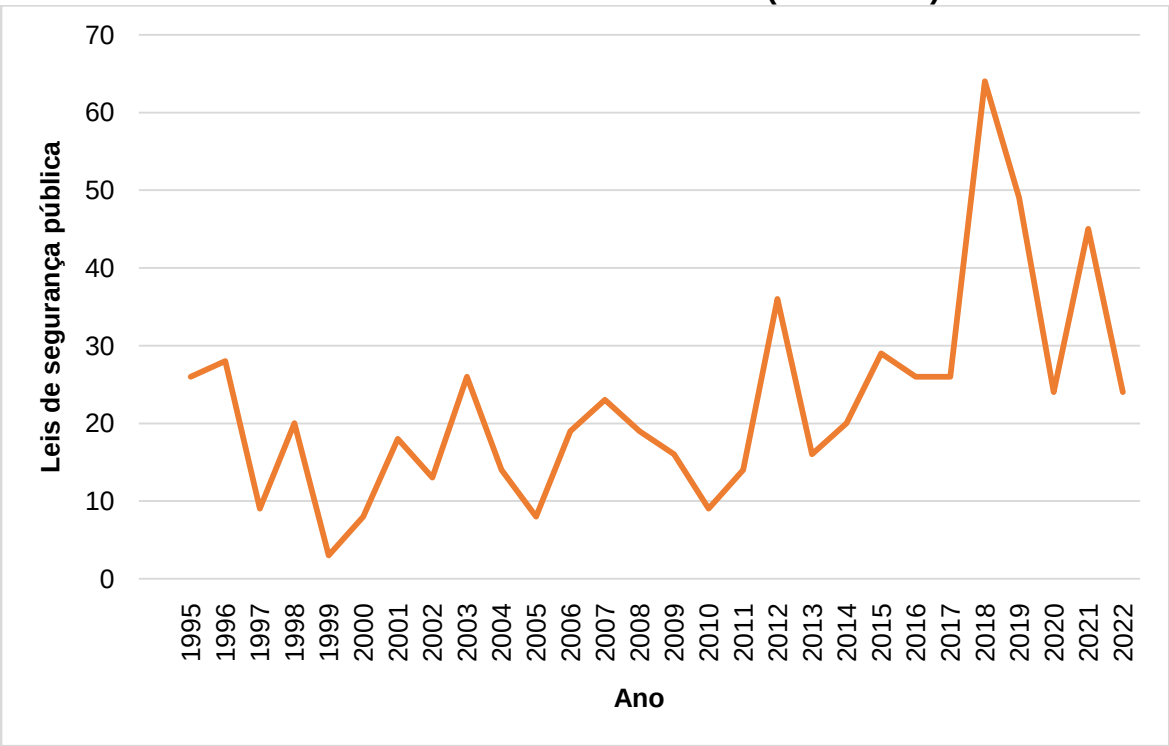


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Mesmo com a consideração das leis aprovadas, o número de normas disponíveis, englobando todos os indexadores, para uma análise detalhada ainda se mantém elevado. Neste sentido, o estudo se direcionou a analisar de que forma os indexadores foram mobilizados ao longo do tempo visando identificar qual atenderia melhor à pergunta de pesquisa.

Ao analisar o panorama geral dos indexadores ao longo dos anos, observamos variações significativas na aprovação de leis dentro do recorte temporal apresentado. No entanto, identificamos apenas dois momentos de maior intensidade legislativa, nos quais o número de leis aprovadas ultrapassou a marca de 40 por ano. Como aponta o Gráfico 8, o primeiro ocorreu em 2018, com um total de 64 leis, e o segundo em 2021, com 45 leis aprovadas. Esses dois picos refletem períodos de maior produção legislativa, sendo o primeiro ao final do governo Temer, em um contexto de realização da intervenção federal no Rio de Janeiro, e o segundo no governo Jair Bolsonaro, sugerindo uma estratégia governamental voltada para a ampliação do arcabouço jurídico da segurança pública e áreas correlatas.

Gráfico 8 - Número de leis de segurança pública aprovadas anualmente, conforme a soma dos indexadores (1995-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

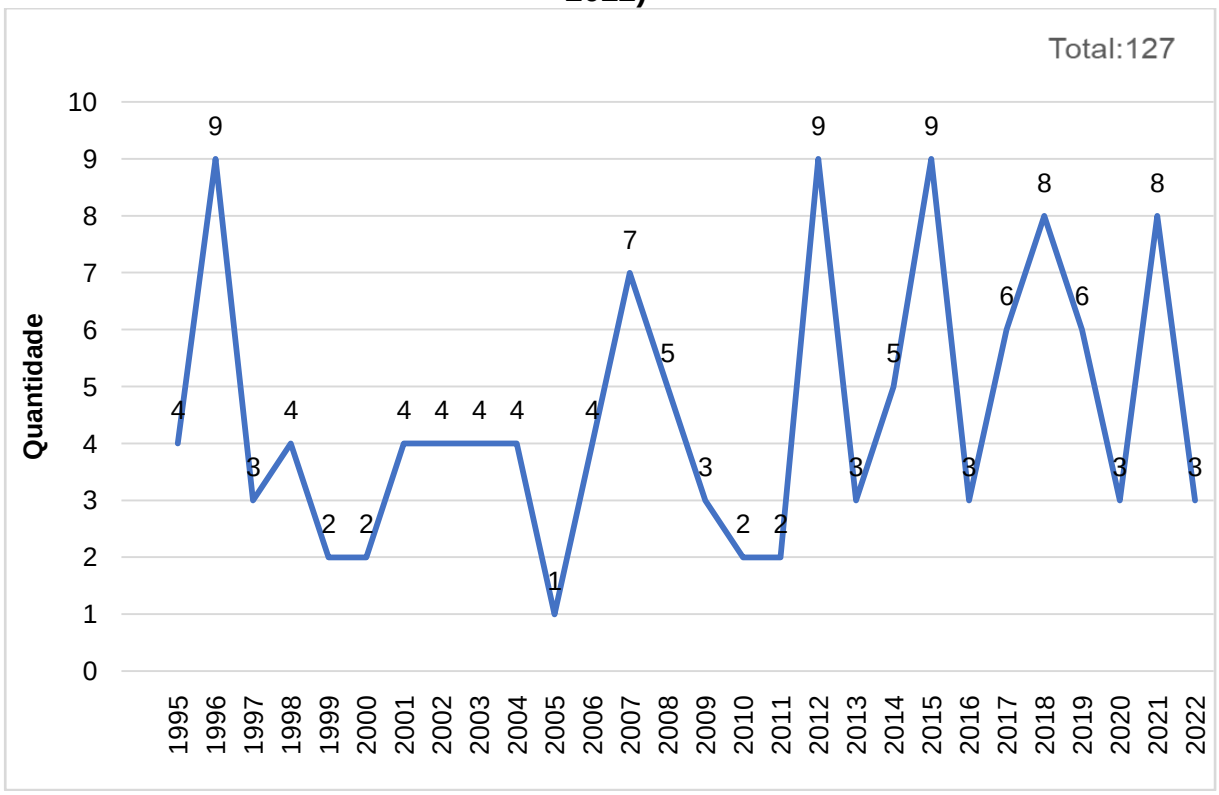
Devido ao quantitativo de leis, optamos trabalhar, quantitativa e qualitativamente, com os quatro primeiros indexadores: Crime, Código Penal, Polícia e Segurança Pública[58].

A princípio, foi considerado para análise o indexador “Crime”, justamente pelo seu maior quantitativo e expressão entre as leis. No entanto, ao realizarmos uma busca aleatória de algumas leis ordinárias no período, além do conteúdo de segurança pública propriamente, são identificadas leis que se referem a crimes ambientais e crimes eleitorais, por exemplo. Nesse sentido, não se constitui como um indexador que disponha exatamente sobre segurança pública, o que demandaria outra filtragem e não necessariamente atenderia o nosso objetivo. No Gráfico 9

[58] Os demais indexadores como Violência, Código de Processo Penal, Justiça Criminal e Criminalidade foram tabulados, mas desconsiderados. No caso dos indexadores Justiça Criminal e Criminalidade são quantitativos praticamente insignificantes, que não permitem a análise aqui pr oposta sendo, respectivamente, 4 e 2 leis ordinárias aprovadas de 1995 a 2022. No que se refere ao Código de Processo Penal, compreendemos da mesma forma do Código Penal, que reúne uma compreensão mais ampla; e no caso do indexador Violência, entendemos que poderia restringir a análise pois, conforme discorremos nessa tese, segurança pública dispõe sobre violência como também sobre a organização institucional do Estado democrático de direito. Os gráficos que compreendem estes indexadores estão disponíveis nos anexos.

verificamos a distribuição das leis desse indexador ao longo dos anos, com picos em 1996, 2012 e 2015.

Gráfico 9 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "Crime" (1995-2022)

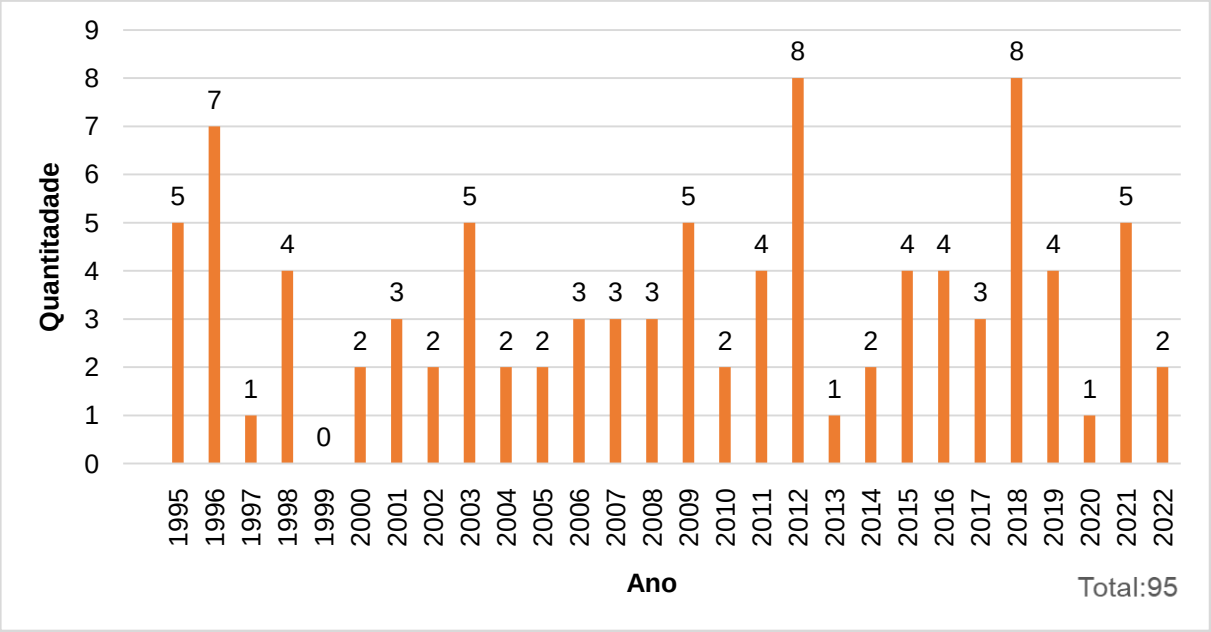


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

O indexador “Código Penal” também apresentou valores significativos, com cerca de 95 leis aprovadas no período. A dificuldade em utilizar esse indexador se deve à sua inserção na doutrina. Analisar as leis ordinárias com esse indexador não é uma tarefa sucinta, no sentido em que, para além da ementa da lei, o seu conteúdo se refere a diversos pontos presentes no próprio Código Penal e/ou outras legislações. Nesse sentido, seria necessário um olhar global sobre diversos instrumentos a fim de que se compreenda sobre o que aquela lei ordinária em específico significa.

Ao analisar a distribuição de leis nesse indexador, no gráfico abaixo, verificamos um ponto de reconstrução no pós-CF/88, que ocorreu em 1996, no governo FHC, em que era latente essa reorganização da segurança pública no país.

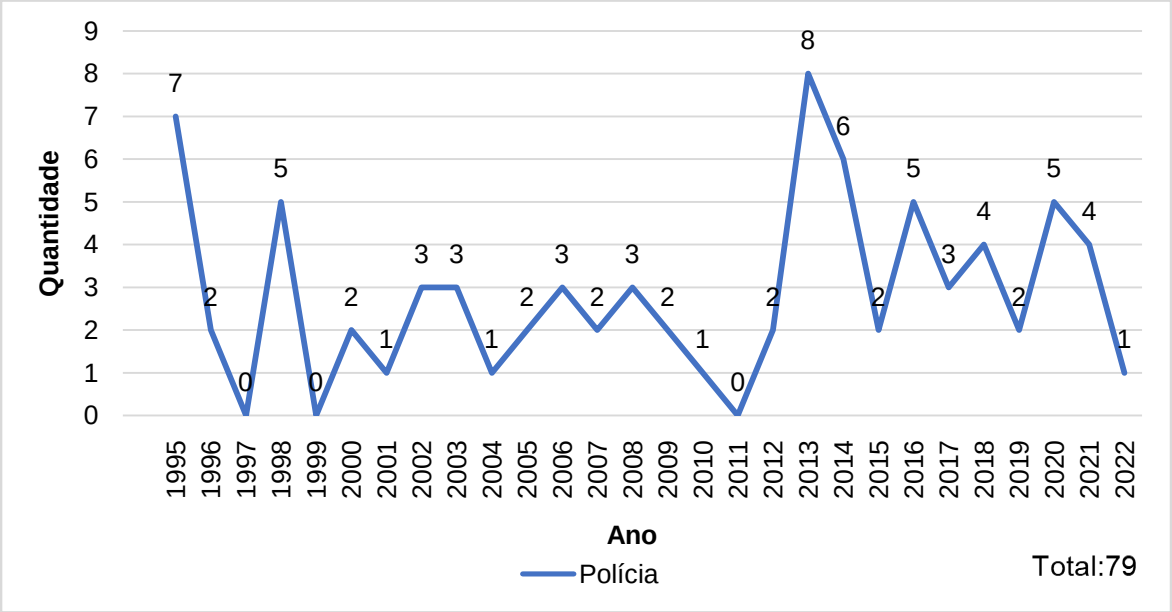
Gráfico 10 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "Código Penal" (1995-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Dispomos nessa tese sobre a complexidade da dualidade do modelo policial, sua permanência autoritária e militar no período após 1988 e a força dos lobbies para manutenção do status quo. Em vista disso, trabalhar com o indexador “polícia” seria bastante vantajoso. Entretanto, nesse caso, diferente do indexador de “código penal”, olhar apenas para a polícia poderia tornar o trabalho restritivo. Em uma análise qualitativa macro, identificamos alta quantidade de leis ordinárias dispondo sobre a carreira, o que poderia restringir o olhar mais amplo sobre a segurança pública. Nesse indexador ressaltamos o intervalo de 1999 a 2009, em que houve certa manutenção nas aprovações de leis ordinárias, com um forte rompimento em 2013.

Gráfico 11 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "Polícia" (1995-2022)

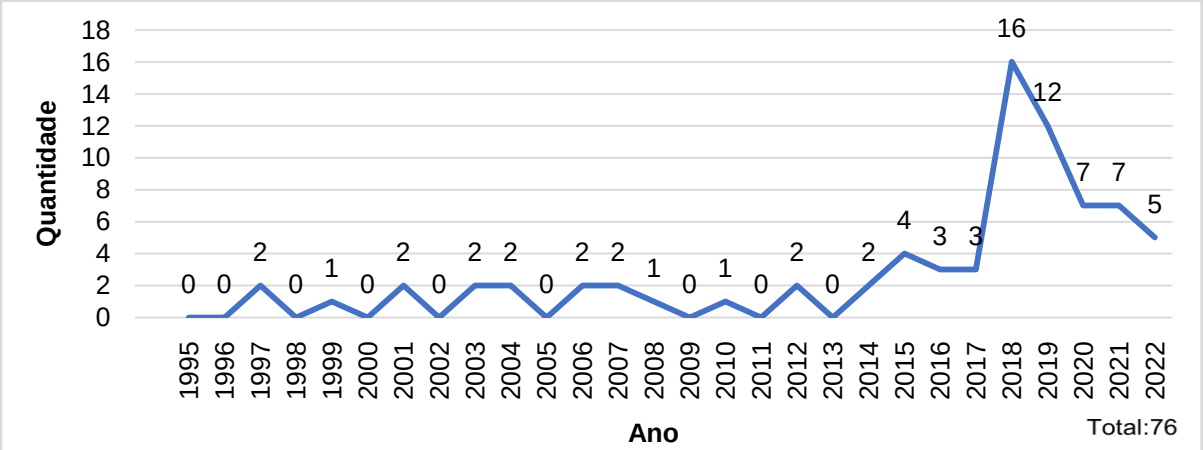


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

A escolha pelo indexador “segurança pública” se fundamenta na sua relevância para a análise do processo de mudança institucional dentro dessa temática. Ao longo do período considerado, foram aprovadas 76 leis ordinárias que se enquadram nesse filtro, abordando aspectos cruciais da estrutura e funcionamento do setor. A criação do SUSP e do PNSP com Cidadania são exemplos de iniciativas que refletem transformações institucionais e políticas que impactam diretamente esse campo. Dentre as 76 leis identificadas, 16 foram excluídas por tratarem de outros temas, como segurança alimentar, sem relação direta com a segurança pública. Assim, o conjunto final para análise foi composto por 60 leis aprovadas.

Além disso, um aspecto distintivo desse indexador é sua relativa estabilidade ao longo dos anos, em comparação com outros indexadores analisados. O Gráfico 12 indica que há certa constância e mudanças incrementais até 2013, em seguida o crescimento em 2015 e uma grande ruptura em 2018, com 16 leis ordinárias aprovadas com esse indexador. O trabalho de Sudano (2018), ao olhar para a macropolítica, identifica o pico de atenção nos governos FHC e queda nos governos Lula e Dilma.

Gráfico 12 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador "segurança pública" (1995-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Enquanto nos outros indexadores analisados, foram identificadas flutuações mais abruptas no volume das leis ordinárias aprovadas, no indexador da “segurança pública” foi identificada uma tendência menos sujeita a oscilações disruptivas. Esse fator confere maior previsibilidade e consistência à análise, facilitando a identificação de padrões e tendências na evolução das políticas e estruturas institucionais relacionadas à segurança pública.

Por fim, a escolha desse indexador não apenas assegura um recorte coerente para a pesquisa, mas também possibilita um aprofundamento na compreensão dos mecanismos de reforma e consolidação institucional dentro desse campo, permitindo avaliar em que medida as mudanças ocorrem de forma incremental ou se há momentos de ruptura mais significativos. Essa abordagem fortalece a tese ao proporcionar uma análise mais estruturada e fundamentada das transformações institucionais na segurança pública.

4.4 METODOLOGIA

Dada a complexidade das políticas de segurança pública, que se caracterizam por sua densidade, múltiplos fatores e ampla disseminação pelos diferentes segmentos da sociedade, a escolha metodológica para esta análise recaiu sobre a abordagem de métodos mistos. Essa estratégia permite uma compreensão mais abrangente e aprofundada dos fenômenos envolvidos, ao combinar técnicas quantitativas e qualitativas para captar nuances, tendências e impactos das políticas implementadas.

A utilização de métodos mistos viabiliza a triangulação de dados, garantindo maior robustez às conclusões e possibilitando a articulação entre indicadores estatísticos, percepções sociais e análises contextuais. Assim, busca-se fornecer uma visão mais holística das dinâmicas de segurança pública, considerando tanto os aspectos estruturais e institucionais quanto considerações sobre questões sociais.

De acordo com Silva (2015), a definição de métodos mistos ainda não é um consenso, sendo considerado, de forma geral, a reunião entre métodos quantitativos e qualitativos no mesmo estudo. Paranhos *et al*. (2016) também destacam essa definição:

> O pressuposto central que justifica a abordagem multimétodo é o de que a interação entre eles fornece melhores possibilidades analíticas. Neste trabalho adotamos a definição proposta por Johnson e Onwuebuzie (2004) de que métodos mistos são "*the class of research where the researcher mixes or combines quantitative and qualitative research techniques, methods, approaches, concepts or language into a single study*" (Johnson; Onwuebuzie, 2004: 17). (Paranhos *et al*., 2016, p. 391)

A dificuldade tanto na definição quanto na aplicação deste método se deve à história recente deste método (Silva, 2015; Paranhos *et al*., 2016). Segundo Silva (2015), esta metodologia foi desenvolvida nas ciências sociais como forma de superar os embates entre métodos quantitativos e qualitativos, conforme pontua abaixo[59]:

> Os critérios segundo os quais os métodos qualitativos e quantitativos se distinguem são: abordagens explicativas, conceito de causalidade, possibilidade de explicações multivariadas, possibilidade de caminhos distintos que redundam no mesmo resultado observável, escopo da pesquisa e generalização dos resultados, prática de seleção de casos, ponderação das observações, importância de casos particulares, falta de adequação (*fit*) e construção de conceitos e medidas. Como exemplo, no que tange ao escopo e à generalização da pesquisa: na análise qualitativa, é possível tratar poucos casos, inclusive com a vantagem de evitar heterogeneidade. Já na análise quantitativa, a busca é por uma ampla gama de observações, tentando maximizar o resultado da aplicação do instrumental estatístico. (Silva, 2015, p. 118)

[59] Essa questão é abordada nos estudos de Silva (2015) e Paranhos *et al*. (2016), nos quais os autores exploram de maneira aprofundada a tensão entre os métodos quantitativos e qualitativos. Eles analisam essa relação a partir de uma perspectiva ontológica e epistemológica, inserindo a discussão no contexto da filosofia da ciência.

No entanto, a mera reunião de elementos quantitativos e qualitativos na mesma pesquisa não caracteriza a aplicação de métodos mistos, alerta Silva (2015). Para que haja êxito seria necessário integrar estas abordagens.

Desta forma, a dificuldade para a aplicação dos métodos residiria na formação dos pesquisadores e atrelada a “a aspectos filosóficos, relacionados com a adoção do pragmatismo como sustentador da prática plural” (Silva, 2015, p. 118) Aliás, o autor aponta que, nos estudos da ciência política que aplicam métodos mistos, a exemplo de Creswell (2009), Steele (2008) e Macintosh e White (2008), há pluralidade na aplicação, por vezes iniciando o estudo pela aplicação de métodos quantitativos e na sequência qualitativos, por vezes o contrário, combinando diferentes técnicas e metodologias como entrevistas, testes estatísticos e estudos de caso. Esse quadro é um reflexo das transformações nas pesquisas em ciência política que se afastaram progressivamente do enfoque positivista para uma abordagem holística dos fenômenos (Silva, 2015).

Neste contexto, a presente pesquisa tem como propósito compreender, por meio de uma abordagem quantitativa, a frequência e a distribuição de elementos característicos das leis que versam sobre políticas de segurança pública. Ao identificar padrões recorrentes e variações ao longo do tempo, busca-se realizar uma análise longitudinal das normativas voltadas à segurança pública. Essa perspectiva permite observar dinâmicas de continuidade e mudança, bem como possíveis inflexões associadas a conjunturas políticas, institucionais e territoriais.

No entanto, reconhecendo que a quantificação isolada não seria suficiente para uma interpretação abrangente do fenômeno, complementamos essa abordagem com uma análise qualitativa, utilizando técnicas de análise de conteúdo. Esse aprofundamento possibilita uma visão mais detalhada e contextualizada das respostas, contribuindo para uma compreensão mais holística das transformações e tendências nas políticas de segurança pública.

Com longa trajetória histórica, a análise de conteúdo como metodologia nasceu nos Estados Unidos, no campo das comunicações, em 1915, e progressivamente foi migrando para outras áreas, sendo hoje utilizada em diversas pesquisas no campo de Ciência Política (Bardin, 1977). A metodologia desenvolvida nos anos 1940, segundo Bardin (1977, p. 36) ao se referenciar a Berelson aponta que: “A análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da

comunicação.” Posteriormente esta técnica de investigação se desenvolveu, mas o que foi postulado nesta época foi central para fins de sistematização.

Com processos técnicos de validação, a análise de conteúdo faz intersecções entre elementos qualitativos e quantitativos. Aquele se refere à presença ou ausência de determinado conteúdo ou características presentes na mensagem que cabem consideração, este considera a frequência com que certas características aparecem (Bardin,1977).

Como método investigativo, essa análise permite inferências tendo como base que os fatos sociais não são transparentes, sendo necessário analisar as mensagens com maior propriedade. Como um conjunto de técnicas, a análise de conteúdo fornece elementos e guias macros de análise, mas, para cada nova pesquisa e campo, há que se fazer adaptações. Desta forma, Bardin (1977) reforça que quanto mais inexplorado o campo maior deve ser a disposição do analista ao realizar a pesquisa e seus respectivos ajustes.

A autora destaca as regras a serem seguidas:

> - homogéneas: poder-se-ia dizer que não se misturam alhos com bugalhos;
> - exaustivas: esgotar a totalidade do texto;
> - exclusivas: um mesmo elemento do conteúdo, não pode ser classificado aleatoriamente em duas categorias diferentes;
> - objectivas: codificadores diferentes, devem chegar a resultados iguais;
> - adequadas ou pertinentes: isto é, adaptadas ao conteúdo e ao objectivo. (Bardin, 1977, p. 36)

Desta forma, para proceder com a organização da análise, Bardin (1977) propõe que sejam realizadas as seguintes etapas: 1. Pré-análise; 2. Exploração do material; 3. Tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A etapa da pré-análise foi amplamente discutida no item anterior deste capítulo, que dispõe sobre a seleção dos indexadores de busca. Nele foi abordado de que forma o material a ser analisado foi constituído, por meio de leitura flutuante (que permitiu excluir os demais indexadores e promover o recorte dentro do indexador “Segurança Pública”) e por meio da pesquisa realizada no site do LexML Brasil, por meio do indexador “Segurança Pública”, recorte temporal de 1995 a 2022, compreendendo as leis aprovadas. Nesta seleção foram consideradas as regras: 1. Exaustividade: que compreende todos os elementos dentro deste corpus; 2. Representatividade: consiste em amostra significativa do material a ser analisado; 3. Homogeneidade: os documentos em análise devem ser homogêneos; 4. Pertinência:

os documentos devem ser adequados como fonte de informação (LexML Brasil, 2024).

Como objetivo de pesquisa, propomos investigar, à luz da tensão entre punição e proteção, de que maneira e em que direção se modificaram as políticas de segurança pública, especialmente diante dos significativos deslocamentos ideológicos observados no período. Busca-se, ainda, compreender os processos de mudança institucional que acompanharam essas transformações. Para atender a esse objetivo, a pesquisa foi conduzida de forma aprofundada e sistemática, partindo inicialmente da análise de um conjunto de 60 leis. A partir de recortes analíticos definidos, foi possível chegar a um núcleo substantivo de normas, que permitiu examinar com maior precisão os movimentos ideológicos subjacentes às mudanças legislativas no campo da segurança pública.

Neste quadro analítico, recorre-se à literatura sobre mudança institucional gradual, conforme desenvolvida por Streeck e Thelen (2010), a fim de compreender os processos dinâmicos e não disruptivos que marcam a transformação das instituições. No campo dos estudos sobre controle do crime, são mobilizadas categorias analíticas formuladas por Garland (2008) e por Azevedo e Cifali (2015), que permitem qualificar as diferentes respostas adotadas pelas políticas de segurança pública diante das tensões entre proteção e punição.

Na segunda etapa, proposta por Bardin, que versa sobre a exploração do material, consiste na etapa de codificação. No trecho abaixo, a autora esclarece alguns recortes que devem ser feitos, como delimitar as unidades de codificação e unidades de contexto.

> [...] o analista, no seu trabalho de poda, é considerado como aquele que delimita as unidades de codificação, ou as de registro. Estas, de acordo com o material ou código, podem ser: a palavra, a frase, o minuto, o centímetro quadrado. O aspecto exacto e bem delimitado do corte, tranquiliza a consciência do analista. Quando existe ambiguidade na referenciação do sentido dos elementos codificados, necessário é que se definam unidades de contexto, superiores à unidade de codificação, as quais, embora não tendo sido tomadas em consideração no recenseamento das frequências, permitem, contudo, compreender a significação dos itens obtidos, repondo-os no seu contexto. Este procedimento é pertinente em certos casos (embora levante grandes problemas ao nível da imagem, a qual é indivisível por natureza) e haveria razão para o por em causa se, apesar de tudo, ele fosse produtivo. Este tipo de análise, o mais generalizado e transmitido, foi cronologicamente o primeiro, podendo ser denominado análise categorial. Esta, pretende tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo da elas classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de

> items de sentido. Isso pode constituir um primeiro passo, obedecendo ao princípio de objectividade e racionalizando através de números e percentagem, uma interpretação que, sem ela, teria de ser sujeita a aval. Ê o método das categorias, espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivas, da mensagem. Ê portanto um método taxionómico bem concebido para satisfazer os coleccionadores preocupados em introduzir uma ordem, segundo certos critérios, na desordem aparente. (Bardin, 1977, p. 36).

Nessa tese, as unidades de codificação são as leis aprovadas de segurança pública, dispostas no Apêndice 1 e que somam o total de 60. E as unidades de contexto, que podem ser consideradas o “pano de fundo” da análise, são as políticas de segurança pública. Aliás, esta delimitação do contexto foi crucial para a seleção dos indexadores, permitindo ampliar a precisão na análise.

Os atores em destaque são os poderes legislativo e o executivo já que no modelo de presidencialismo de coalizão, estes poderes têm uma relação dinâmica e interdependente. O Executivo, liderado pelo presidente, tem grande influência na formulação da agenda legislativa, já que depende da construção de alianças no Congresso para garantir a governabilidade. Ao mesmo tempo, o Legislativo não é apenas um receptor de propostas do Executivo, mas também exerce poder de negociação, modificação e até de veto sobre os projetos que chegam.

Isso gera um sistema em que as decisões caminham em paralelo, exigindo constante articulação política entre os dois poderes. A capacidade do Executivo de formar e manter coalizões pode determinar o ritmo e a efetividade da aprovação de políticas. Em certos momentos, o Legislativo ganha protagonismo, especialmente quando há baixa popularidade presidencial ou uma fragmentação partidária que dificulta essa articulação.

O Legislativo está mais atento a uma agenda plural e traduz a multiplicidade de atores sociais, respondendo a bases locais, sendo mais permeável às pressões sociais. O Executivo, por sua vez, sendo um poder eleito pelo princípio majoritário, traduz a linguagem da governabilidade da União e pode não configurar a mesma composição ideológica do legislativo. Um caminho para análise seria entender como as questões chegaram até os representantes individuais ou pela chave partidária, mas o direcionamento nessa pesquisa se configura de outra forma: se essas leis ordinárias foram aprovadas, em algum lugar da sociedade essas questões são proeminentes. O foco, todavia, nessa pesquisa, não está na análise como se formam, organizam e realizam as demandas sociedade, mas de que forma essas

demandas são internalizadas e se tornam dinâmicas dentro da agenda no executivo e legislativo.

Não obstante, trabalhos como o de Figueiredo e Limongi (2001) já apontaram a proeminência do Legislativo na agenda social e o Executivo na agenda econômica. Trabalhos como o de Freitas (2013), inclusive, apontam para o Legislativo com maior papel nas proposições e alterações legislativas. No campo de estudos sobre formação de agenda, há diversos estudos e classificações sobre a agenda do Executivo (Cohen, 2012; Bevan; Palau, 2020), mas escassos sobre o Legislativo, sendo um campo a ser compreendido.

Neste sentido, a pesquisa foi conduzida por meio de um esforço de verticalização analítica voltado a aprofundar a compreensão do objeto investigado. Esse percurso metodológico se estruturou em três movimentos principais: 1. análise descritiva das leis de segurança pública, visando mapear o conjunto normativo de forma abrangente; 2. análise do perfil das leis, considerando aspectos como autoria, regime de tramitação e temporalidade; e 3. enquadramento tipológico das mudanças institucionais e das respostas formuladas nas políticas de segurança pública, com base em categorias analíticas previamente definidas.

No primeiro movimento, considerando o total de 60 leis aprovadas a serem analisadas, foi realizada uma análise descritiva, compreendendo a identificação do autor da proposta (executivo/legislativo), identificação nominal e vínculo partidário do autor da proposta, a origem da proposta (MPV ou projeto de lei), a relação entre a proposta e a unidade da federação.

Essa análise é fundamental porque permite compreender padrões e tendências na formulação de políticas públicas. Ao examinar o poder autor da proposta (Executivo ou Legislativo), é possível identificar qual esfera governamental tem maior protagonismo na produção legislativa e como se dá a dinâmica entre esses poderes. A inclusão de dados sobre o autor da proposta (nome e partido) ajuda a mapear a influência partidária e ideológica na agenda legislativa.

Além disso, avaliar a origem das propostas – se foram apresentadas por MPV ou Projeto de Lei – revela como os processos legislativos variam em termos de urgência e negociação política. As MPVs, por exemplo, indicam maior interferência do Executivo em decisões imediatas, enquanto os projetos de lei podem refletir um maior debate parlamentar. A identificação do estado propositor acrescenta uma dimensão territorial relevante à análise, permitindo observar se há concentração das

iniciativas legislativas em determinadas regiões do país ou se, ao contrário, há uma distribuição mais heterogênea entre os entes federativos. Além disso, considera-se o estado de destino das políticas propostas, isto é, o território ao qual as medidas legislativas se dirigem, o que contribui para avaliar se há uma centralização das ações em nível nacional ou uma orientação voltada para demandas específicas de estados e localidades.

O segundo movimento, consistiu em analisar o perfil da proposta, considerando: a) temas mobilizados na agenda de segurança pública (políticas substantivas, enfrentamento da criminalidade, povos indígenas, burocracia, instituições, forças policiais, sistema prisional, questões corporativas e logística); b) enfoque (universal/focal); c) impacto (distributiva, redistributiva, constitutiva, reguladora); d) fluxo: regime de tramitação (urgência/ordinário), tempo para aprovação e aspecto temporal (emergencial/contínua).

Essa análise é essencial para compreender a complexidade da formulação de políticas públicas de segurança e seus desdobramentos. Ao detalhar os temas mobilizados na agenda, é possível identificar as prioridades do legislador e os principais desafios enfrentados na área. O enfoque (universal/focal) reflete o alcance das propostas e a quem se destinam, diferenciando políticas voltadas para toda a sociedade daquelas direcionadas a grupos específicos. Já a categorização do impacto (distributiva, redistributiva, constitutiva, reguladora) permite identificar se a política visa redistribuir recursos, estabelecer normas, estruturar instituições ou regulamentar práticas.

Por último, analisou-se o fluxo de tramitação das leis, identificando o regime de tramitação da proposição na Câmara dos Deputados (urgência/ordinário), assim como o tempo para aprovação e o aspecto temporal. A análise do fluxo de tramitação das leis é crucial para compreender a dinâmica legislativa e os fatores que influenciam a aprovação das propostas. Identificar o regime de tramitação revela a prioridade atribuída a determinada proposição, permitindo avaliar sua relevância política e institucional. O tempo para aprovação também é um indicador fundamental, pois reflete o grau de consenso ou controvérsia em torno da matéria legislativa. Projetos de lei que tramitam rapidamente podem estar alinhados a interesses estratégicos do governo ou contar com amplo apoio parlamentar, enquanto propostas que enfrentam demora podem indicar impasses políticos, necessidade de maior negociação ou baixa prioridade na agenda legislativa. Além

disso, essa análise possibilita mapear tendências na tramitação de leis ao longo do tempo, identificando padrões de aceleração ou obstrução legislativa, bem como o impacto das conjunturas políticas no fluxo decisório. Já o aspecto temporal (emergenciais/contínuas) indica se as medidas têm caráter imediato ou se fazem parte de um planejamento sustentável a longo prazo.

Por fim, o terceiro movimento empreendido na parte empírica centrou-se no enquadramento tipológico das mudanças institucionais, com o objetivo de interpretar os sentidos e direções assumidos pelas políticas de segurança pública ao longo do período analisado.

Essa frente analítica foi composta por um conjunto articulado de etapas fundamentais para o aprofundamento da investigação. Inicialmente, procedeu-se à delimitação conceitual do que se entende por políticas substantivas – aquelas que estruturam, orientam e conferem direcionalidade às ações estatais no campo da segurança pública, ultrapassando medidas pontuais, operacionais ou de caráter meramente instrumental. Com base nessa definição, identificaram-se nove normas que se enquadravam nesse escopo, de modo a selecionar aquelas efetivamente relevantes para os objetivos da pesquisa.

A análise das mudanças institucionais (deslocamento, camadas, deslizamento, conversão) permite avaliar como as políticas impactam estruturas já existentes, seja por meio de alterações profundas, adaptações graduais ou ajustes pontuais. Nesse sentido, a presente pesquisa faz uso das contribuições teóricas de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

Para Mahoney e Thelen (2010) há desafios em explicar a mudança institucional. Um dos pontos se refere às definições de instituições como duradouras e quase imutáveis. Os autores criticam que nos três neo-institucionalismos (sociológico, escolha racional e histórico) está latente a concepção de instituições de forma persistente, muito mais focalizada em continuidades, ainda que tragam diferentes elementos para explicar as mudanças. No institucionalismo histórico, em particular, é presente o modelo teórico de dependência de trajetória, em que busca explicar permanências ao longo do tempo. Segundo os autores, o que pode dificultar olhar a mudança é a presença dos atores em diversas instituições e interações. As leis de segurança pública analisadas foram classificadas de acordo com o proposto pelos autores:

> Com base em Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) delinearam cinco tipos de mudança institucional: (1) deslocamento: remoção das regras existentes e introdução de novas regras; (2) em camadas: sobreposição de regras ou adição de novas às existentes; (3) derivação/desvio: mudança de regras como resultado de mudanças no ambiente; (4) conversão: mudança das regras existentes como forma de readaptação estratégica; (5) exaustão: processo de ruptura e extinção institucional. As instituições podem, com o tempo, deixar de fazer sentido em virtude do que ocorre ao seu redor, isto é, mudanças bruscas econômicas ou políticas. A adequada compreensão dos tipos possíveis de mudança institucional e do papel desempenhado por apoiadores e desafiadores serve de base para a análise das situações empíricas de transformação política e institucional. (Coraiola *et al*., 2015, p. 707).

Com base nessa teoria, foram abordados diversos aspectos do processo de mudança institucional, considerando a classificação das leis de segurança pública aprovadas entre 1995 e 2022. Essa categorização possibilita a observação do desenvolvimento das transformações institucionais ao longo do tempo, destacando períodos caracterizados por maior ou menor intensidade de alterações no setor. Tal análise contribui para identificar os fatores políticos, sociais e econômicos que, ao longo das décadas, impulsionaram ou restringiram as modificações legislativas no campo da segurança pública.

Em todo o material analisado, buscou-se identificar se aquela legislação se referia a uma alteração de lei anterior ou uma nova proposição. Entre os principais caminhos adotados, destacam-se: 1. Exame da estrutura normativa: A análise do texto legal permitiu verificar referências explícitas a normas anteriores, identificando se a legislação promovia modificações em leis já existentes ou se constituía uma nova proposta legislativa; 2. Consulta à tramitação legislativa: O acompanhamento do histórico de cada proposição legislativa permitiu identificar sua origem, possíveis alterações ao longo do processo e a relação com legislações precedentes, evidenciando seu caráter de continuidade ou inovação; 3 Classificação por tipo de alteração jurídica: Foram observadas diferentes formas de alteração institucional, como revogação, complementação, atualização ou substituição de dispositivos anteriores, diferenciando iniciativas reformistas de propostas inéditas; 4. Análise das relações entre normas: O cruzamento de informações legislativas possibilitou mapear conexões entre leis, destacando padrões na evolução da legislação de segurança pública e suas repercussões no sistema jurídico. Neste enquadramento, procedeu-se à análise da mudança institucional a partir do agente propositor das normas. A distinção entre Legislativo e Executivo como formuladores das mudanças

institucionais esclarece o papel específico desempenhado por cada poder na configuração das políticas de segurança pública. Ademais, examinou-se o processo de mudança institucional considerando o governo sob o qual cada norma foi aprovada, compreendendo o período entre 1995 e 2022. Em toda a análise, também se contemplou a influência dos partidos políticos.

A investigação das mudanças institucionais segundo a filiação partidária permite verificar se existem diferenças significativas entre os partidos na forma como propõem e aprovam alterações na segurança pública. Além disso, ao analisar qual poder – Legislativo ou Executivo – predominou como proponente, é possível avaliar o grau de influência partidária sobre o modelo de segurança adotado.

Desta forma, a análise dos tipos de agentes de mudança, visou identificar os principais atores responsáveis pelas reformas institucionais e os interesses que representam. Esses aspectos fornecem um panorama detalhado das mudanças institucionais e ajudam a entender as dinâmicas do processo legislativo e governamental na segurança pública. Por fim, procedeu-se ao enquadramento das respostas institucionais, visando identificar e qualificar os tipos de orientação predominante nas proposições legislativas considerando a tensão estruturante entre lógicas garantistas e punitivas, que atravessa o campo político-ideológico da segurança pública no Brasil. Tal categorização permitiu não apenas sistematizar os dados, mas também captar dinâmicas de inflexão, continuidade e disputa no processo legislativo.

No quadro abaixo, dispomos a forma como as respostas foram estruturadas a partir do processo de codificação dos dados. As respostas foram organizadas com base em duas categorias principais de análise.

Quadro 3 - Unidade de Análise

Garantistas	Reativas
Medidas direcionadas à proteção dos direitos humanos, como o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, políticas que promovam maior conexão com a sociedade civil, redução da militarização, uso racional da força, ações de reinserção social e iniciativas voltadas à humanização do sistema penitenciário.	Medidas que envolvem o endurecimento de leis incluem o aumento de penas, a ampliação do tempo de prisão, a criminalização de novas condutas, a limitação de benefícios penais, a maior rigidez nos processos judiciais, a redução de garantias legais e a flexibilização de direitos assegurados constitucionalmente.

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, promoveu-se o cruzamento entre os tipos de resposta identificados e os respectivos processos de mudança institucional, possibilitando uma leitura mais aprofundada das orientações normativas e das dinâmicas políticas que sustentam tais transformações.

Para embasar essa categorização, foram mobilizados os trabalhos de David Garland (2001) e de Cifali e Azevedo (2015), cujas contribuições teóricas oferecem subsídios relevantes para interpretar as transformações ocorridas no sistema de segurança pública brasileiro. Garland (2001), ao examinar a evolução das políticas penais e de segurança nas sociedades contemporâneas, apresenta categorias analíticas fundamentais para compreender como o Estado reformula suas estratégias de controle social. Sua abordagem permite identificar padrões institucionais que oscilam entre modelos punitivos e preventivos, considerando também a influência de variáveis políticas e econômicas no direcionamento dessas estratégias. Tais elementos são úteis para avaliar como diferentes governos e conjunturas moldam suas respostas à criminalidade, seja por meio de reformas estruturais, do fortalecimento do aparato repressivo ou da adoção de políticas de caráter social.

Por sua vez, Cifali e Azevedo (2015) oferecem uma análise voltada especificamente ao contexto político-institucional brasileiro, propondo categorias que consideram a interação entre atores políticos, Estado e sociedade civil no processo de formulação das políticas de segurança pública. A incorporação dessas abordagens teóricas tornou a categorização dos processos de mudança institucional mais robusta e precisa, permitindo uma leitura crítica e contextualizada dos mecanismos de transformação que têm moldado o campo da segurança pública no Brasil ao longo das últimas décadas.

Ressalta-se, ainda, que não se partiu da expectativa de identificar respostas ideológicas uniformes associadas a cada governo – como, por exemplo, respostas predominantemente adaptativas nos governos FHC, garantistas nos governos petistas e reativas nos governos Temer e Bolsonaro. Tais classificações foram concebidas como orientações gerais, úteis para delinear tendências, mas não excludentes. Reconhece-se a possibilidade de coexistência de diferentes tipos de resposta, dada a heterogeneidade do Legislativo brasileiro e as dinâmicas próprias das coalizões formadas em articulação com o Executivo.

Em síntese, esta etapa final da pesquisa permitiu avançar na compreensão dos sentidos e direções das mudanças institucionais nas políticas de segurança pública, a partir de um recorte ideológico fundamentado em abordagens teóricas consolidadas. Ao focar nas políticas substantivas, foi possível delimitar um núcleo normativo central, revelador das disputas entre projetos garantistas e reativos que atravessam o campo legislativo. A articulação entre os tipos de resposta, os agentes propositores e os contextos político-institucionais evidenciou a complexidade dos processos de formulação normativa em segurança pública, marcados por sobreposições, contradições e reconfigurações contínuas. Assim, esta análise contribui não apenas para sistematizar o conteúdo legislativo produzido entre 1995 e 2022, mas também para iluminar os vetores ideológicos e institucionais que moldaram sua trajetória.

5 RESULTADOS

Inicialmente, realizamos a seleção e organização de banco primário com as iniciativas legislativas apresentadas durante o período de 1995 a 2022, constituído por mais de 10.000 projetos. Devido à compreensão de que as mudanças institucionais se concretizam com a aprovação da proposição, e frente ao elevado quantitativo de matérias na área, decidimos analisar as leis aprovadas de 1995 a 2022. Considerando os descritores utilizados, essas leis aprovadas podem ter diferentes origens. No caso do banco de dados que trabalhamos, foram identificados os instrumentos legislativos originários – Projeto de Lei e MPV – que foram aprovados e transformados em Lei Ordinária. A partir da organização da distribuição por temas e períodos foi constituído um segundo conjunto de leis, totalizando 76 leis (aprovadas), das quais foram excluídas leis que não dispunham diretamente sobre segurança pública, resultando em um conjunto final de 60 documentos, mantido o recorte desta pesquisa centrado na esfera administrativa federal (âmbito da União, compreendendo o Executivo e Legislativo).

Foram estruturados um conjunto de descritores afins ao argumento da tese, distribuição temporal, processo de tramitação, sob quais governos, entre outros, com o objetivo de traçar um panorama sobre a Segurança Pública no Brasil, compreendendo movimentos de avanço de políticas garantistas (na seara de promoção dos direitos humanos) e reativas (que visam a penalização e recrudescimento penal). Para isso, o primeiro movimento, de caráter descritivo, consistiu na organização de um banco de dados contendo as seguintes informações: identificação do poder proponente (Executivo ou Legislativo), nome e filiação partidária do autor, origem da proposição (MPV ou projeto de lei) e a relação entre proposta e unidade da Federação. Em um segundo movimento foi identificado o perfil da proposta: a) temas mobilizados na agenda de segurança pública (políticas substantivas, enfrentamento da criminalidade, povos indígenas, burocracia, instituições, forças policiais, sistema prisional, questões corporativas e logística); b) enfoque (universal/focal); c) impacto (distributiva, redistributiva, constitutiva, reguladora); d) fluxo: regime de tramitação (urgência/ordinário), tempo para aprovação e aspecto temporal (emergencial/contínua).

Na sequência, parte-se para a questão empírica central deste trabalho: compreender, à luz da tensão entre os eixos da punição e da proteção, em que

medida e direção as políticas públicas de segurança foram modificadas, sobretudo diante dos deslocamentos ideológicos ocorridos ao longo do período investigado. Para tanto, torna-se necessário extrair, do conjunto das 60 leis examinadas, um subconjunto específico que se refira às macropolíticas de segurança pública – ou seja, àquelas que dizem respeito às formas pelas quais o Estado estrutura, organiza e orienta suas respostas institucionais à temática da segurança. Essas políticas dizem respeito às formas pelas quais os entes estatais – e, de modo mais amplo, a esfera pública – se organizam diante da temática da segurança.

As macropolíticas aqui consideradas podem ser agrupadas em dois grandes eixos: (i) aquelas voltadas à logística, infraestrutura e rotinas institucionais, cuja atuação está relacionada à organização prática da política pública, embora não esgotem a totalidade das ações relevantes, como as políticas orçamentárias, que, embora essenciais, não constituem o objeto central desta pesquisa; e (ii) aquelas que estabelecem diretrizes normativas mais amplas, orientando o modo como o Estado busca resolver o problema da segurança pública, indicando, portanto, uma determinada posição frente aos fenômenos da criminalidade e da violência. Essas últimas são especialmente relevantes por qualificarem as respostas do Estado à segurança pública e permitirem a identificação de suas principais orientações político-ideológicas.

Com isso, esta etapa permitiu sistematizar dados essenciais sobre o conteúdo, perfil e trâmite das proposições legislativas em segurança pública, entre 1995 e 2022. O recorte das macropolíticas possibilitou identificar com maior precisão as disputas ideológicas entre os eixos da punição e da proteção, revelando como o Estado tem formulado suas principais diretrizes no campo da segurança. Esse panorama normativo constitui a base para a análise crítica das orientações e transformações institucionais ao longo do período investigado.

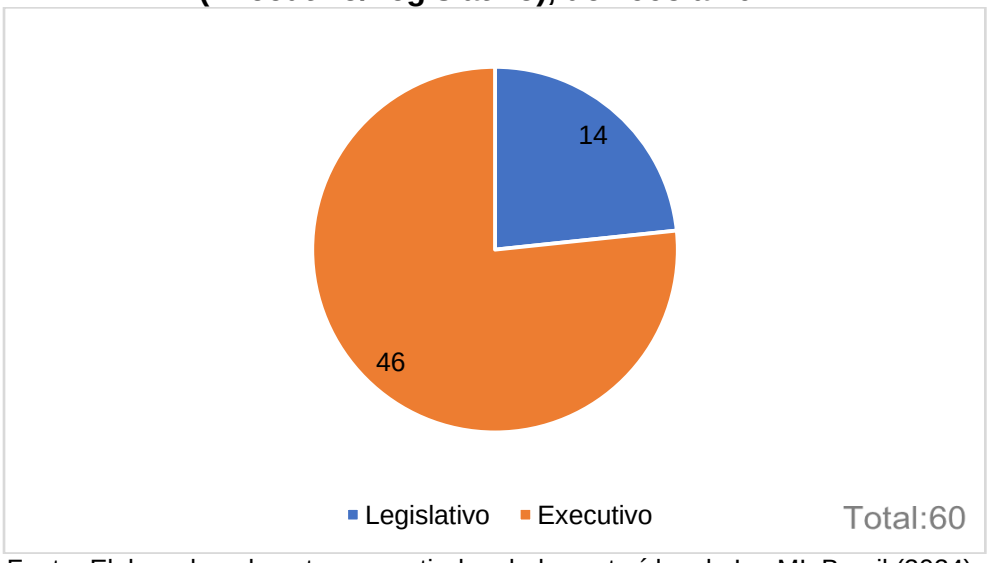
5.1 ANÁLISE DESCRITIVA

O primeiro movimento, de natureza descritiva, envolveu a sistematização de um banco de dados que reuniu informações relativas à identificação do poder proponente (Executivo ou Legislativo), nome e filiação partidária dos autores, origem das proposições (MPV ou projeto de lei) e a vinculação entre a proposta e a respectiva unidade da Federação.

5.1.1 Identificação do poder autor da proposta (executivo ou legislativo)

Durante a análise das proposições relacionadas à área de segurança pública, foi possível identificar dois principais autores: os poderes Executivo e Legislativo. O levantamento evidenciou uma significativa diferença no número de proposições apresentadas por cada um desses poderes. O Executivo se sobressaiu ao totalizar 46 proposições, demonstrando uma atuação mais expressiva nesse campo. Por outro lado, o Legislativo contribuiu com 14 proposições, refletindo um menor engajamento em comparação ao Executivo. Para melhor ilustrar essa disparidade e fornecer uma visão mais clara do cenário, o Gráfico 13 apresenta a comparação entre os números de proposições de ambos os poderes.

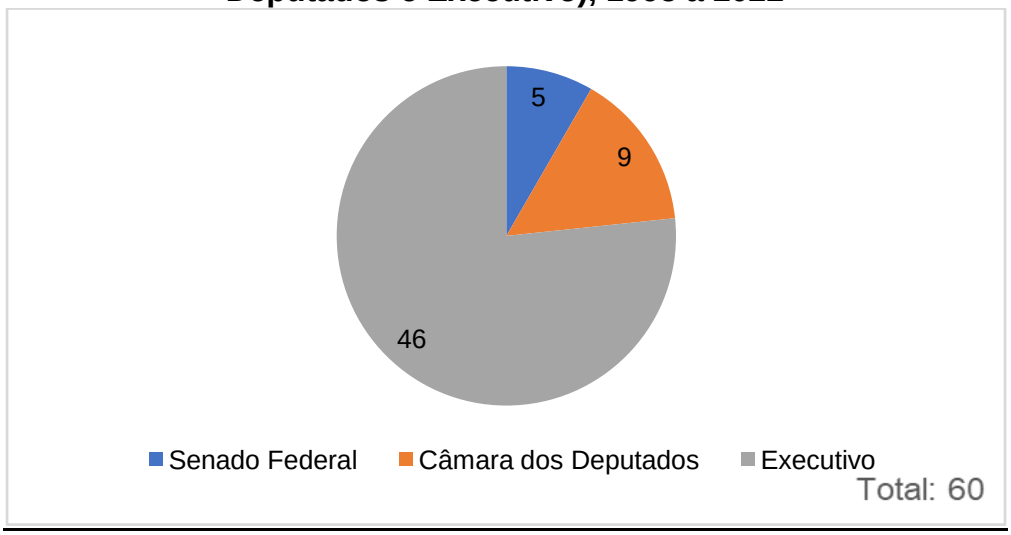
Gráfico 13 - Proposições de acordo com a autoria por Poder (Executivo/Legislativo), de 1995 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Ao realizar uma análise detalhada das proposições no âmbito do Poder Legislativo, conforme representado no Gráfico 14, observamos a atuação das duas casas legislativas. A Câmara dos Deputados apresentou um total de 9 proposições, destacando-se como o principal autor entre as duas instâncias. Por sua vez, o Senado Federal contribuiu com apenas 5 proposições, evidenciando uma menor participação nesse cenário. Essa distribuição reflete o comportamento distinto das duas casas em relação às propostas na área em questão.

Gráfico 14 - Número de leis propostas por tipo de poder (Senado, Câmara dos Deputados e Executivo), 1995 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

A literatura aponta para o Legislativo como o maior propositor na área social (Figueiredo; Limongi, 2001) e a proeminência do Executivo na área econômica. Nesse sentido, o trabalho de Freitas (2013), discutido anteriormente, aponta para o Legislativo com maior papel na apresentação e modificação de normas jurídicas. Os dados coletados nessa tese indicam que nas questões de segurança pública o protagonismo é também do Executivo. Essa análise é realizada ao detalharmos os instrumentos legislativos utilizados. Foram identificados projetos de lei, MPVs e PLNs, sendo que no caso destes dois últimos, a prerrogativa é exclusiva do Presidente da República, o que aumenta o número de leis aprovadas pelo Executivo.

Destacamos o grande quantitativo de projetos de Lei do Congresso Nacional que, constituem: “Proposição destinada a dispor sobre matéria orçamentária de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, analisada pela [Comissão Mista de Orçamento], que sobre ela emitirá parecer, e apreciada pelo Congresso Nacional.” (Congresso Nacional, 2025c). Além de previstos na Constituição Federal (art. 166) como “projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum” (Brasil, 1988), estão regulamentados na Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, parte do Regimento Comum do Congresso Nacional que disciplina o papel da Comissão

Mista de Orçamento para a emissão de pareceres, deliberações e encaminhamentos (Brasil, 2006b).

As 23 proposições encaminhadas ao Congresso Nacional por meio do projeto de lei do Congresso Nacional são de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Embora se possa argumentar que esses projetos tratam de questões orçamentárias, o Executivo mantém destaque na área de segurança pública, com 22 MPVs e um Projeto de Lei.

5.1.2 Identificação nominal e vínculo partidário do autor da proposta

Ao analisar a origem das propostas de mudanças nas políticas de segurança pública, percebe-se que a maior parte delas é proveniente do Executivo Federal. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram apresentadas 3 proposições. No período de Luiz Inácio Lula da Silva, esse número subiu para 4, seguido por Dilma Rousseff, com 5 propostas. Já no governo de Michel Temer, foram registradas 15 proposições, enquanto Jair Bolsonaro encaminhou 19.

No âmbito legislativo brasileiro, observa-se que, na Câmara dos Deputados, composta por um total de 513 parlamentares, foram apresentadas apenas nove leis por deputados(as) federais. Destas, uma contou com coautoria da deputada federal Margarete Coelho[60], enquanto as demais oito propostas foram submetidas de maneira individual.

No Senado Federal, que é constituído por 81 senadores, cinco parlamentares realizaram proposições. Dessas, apenas três foram elaboradas de forma individual. É relevante destacar que a individualidade das proposições não implica necessariamente que elas sejam independentes, uma vez que podem resultar de coalizões, ajustes políticos, acordos entre bancadas e outros mecanismos

[60] Margarete Coelho (PP) propôs o PL4287/2020, que se transformou na Lei nº 14.330 cujo objetivo é incluir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Margarete Coelho (PP/PI) reunida com Soraya Santos (PL/RJ), Greyce Elias (AVANTE/MG) e Carla Dickson (PROS/RN) também propôs o PL 741/2021 transformado na Lei nº14.188/2021 que "Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher". Reunimos as duas proposições no nome da Margarete Coelho por ser a autora principal.

colaborativos. Este cenário remete à questão da nominalidade das iniciativas legislativas. Ademais, as outras duas proposições do Senado foram realizadas no âmbito da Comissão Mista Especial sobre Segurança Pública[61].

A autoria das proposições legislativas analisadas pode ser distribuída de acordo com a casa legislativa de origem. Na Câmara dos Deputados, destacam-se os seguintes parlamentares como autores de proposições: com uma proposta cada, Beto Mansur (PP), Flávia Morais (PDT), Hélio Bicudo (PT), Leonardo Picciani (PMDB), Pedro Lucas Fernandes (PTB), Pedro Paulo (PMDB) e Renata Abreu (Podemos [PODE]). Margarete Coelho (PP) figura como autora de duas proposições, demonstrando maior atuação individual no tema.

No Senado Federal, identificam-se como autores de uma proposição os parlamentares Eunício Oliveira (PMDB), Magno Malta (Partido da República [PR]) e Marcelo Crivella (Partido Republicano Brasileiro [PRB]). A Comissão Mista Especial sobre Segurança Pública apresentou duas proposições, refletindo uma atuação institucional voltada à formulação de políticas relacionadas à segurança pública em âmbito federal.

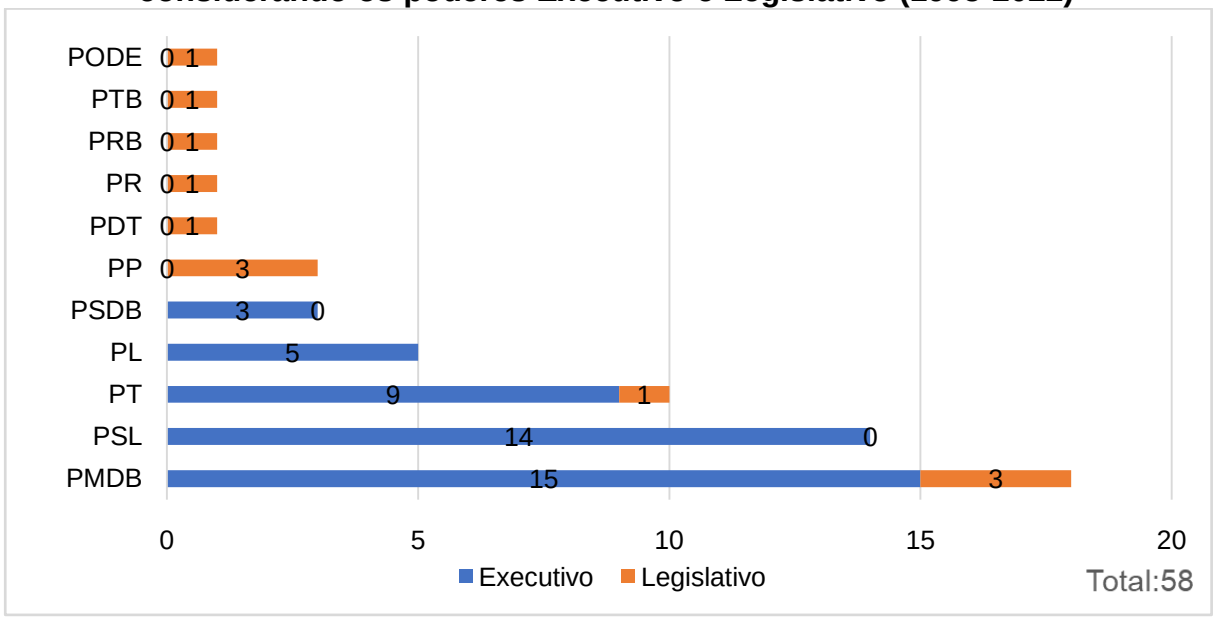
A análise da atuação dos partidos políticos no âmbito das proposições legislativas revela que nove legendas participaram do processo. No Executivo, entre os partidos que ocuparam a Presidência da República, destacam-se o PMDB, o PSL e o PT, que apresentaram os maiores volumes de proposições.

No que se refere às iniciativas originadas no Executivo, o PMDB contabilizou 15 proposições, seguido pelo PSL, com 14, e pelo PT, com 9. É relevante destacar o caso do PSL e do PL, considerando as mudanças partidárias ocorridas durante o mandato presidencial de Jair Bolsonaro. Entre 2018 e 2019, Bolsonaro esteve filiado ao PSL; de 2019 a 2021, permaneceu sem partido; e, em 2021, filiou-se ao PL. Os dados analisados indicam que foram identificadas 14 proposições atribuídas ao PSL e 5 ao PL. Se consideradas em conjunto, essas proposições superariam o volume registrado pelo PMDB nas iniciativas de origem no Executivo federal.

Quanto às proposições advindas do Legislativo, observa-se um empate entre os partidos PMDB e PP, ambos com 3 proposições. Em seguida, aparecem PT, PDT, PR, PRB, PTB e PODE, cada um com uma proposição registrada.

[61] Atuação e composição da Comissão Mista Especial sobre Segurança Pública disponível no site do Senado Federal (Senado Federal, 2025).

Gráfico 15 - Proposições realizadas de acordo com os partidos políticos, considerando os poderes Executivo e Legislativo (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024)[62].

Com referência ao Executivo, a literatura aponta de que forma a agenda da segurança pode ser compreendida em comparação com outras temáticas em pauta. Entre 1985 e 2014, Sudano (2018) analisou a atenção presidencial a diversos temas e identificou que PMDB e PSDB são os partidos que mais se dedicam à Justiça e Administração Interna, conforme a Tabela 4. Apesar disso, para ambos os partidos, esse tema ocupa o segundo lugar em prioridade, sendo o primeiro Governo e Administração Pública. Já para o PT, a área de segurança aparece em terceiro lugar, ficando atrás de Governo e Administração Pública e Educação e Cultura.

[62] O total propostas de segurança pública identificadas por partido neste gráfico somam o total de 58. As outras duas propostas que comporiam o total de 60 se referem a proposições realizadas pela Comissão Mista de Segurança Pública, na qual não é identificado o partido propositor. Em 2002 a Comissão estava sem presidente mas, dentre os 40 membros titulares (20 do Senado; 20 da Câmara) e 40 membros suplentes (20 de cada casa), contabilizaram-se 9 membros do MDB e 8 do PFL. Como os quantitativos dos partidos são próximos, optamos por desconsiderá-los neste item.

Tabela 4 - Atenção média presidencial segundo partidos e tipos de macropolíticas entre 1985 e 2014

CÓDIGO CAP	MACROPOLÍTICA	PRESIDENTES			
		PMDB	PRN	PSDB	PT
1	Macroeconomia	0,08±0,02 [a]	0,14±0,02 [a]	0,11±0,02 [a]	0,1±0,02 [a]
2	Direitos Civis, Direito das Minorias e Liberdade	0,009±0,006 [a]	0,007±0,006 [a]	0,007±0,005 [a]	0,01±0,004 [a]
3	Saúde	0,02±0,008 [a]	0,02±0,008 [a]	0,04±0,007 [a]	0,03±0,005 [a]
4	Agricultura, Pecuária e Pescas	0,03±0,01 [a]	0,04±0,01 [a]	0,04±0,008 [a]	0,05±0,007 [a]
5	Trabalho e Emprego	0,03±0,1 [ab]	0,05±0,01 [ab]	0,05±0,008 [a]	0,03±0,007 [b]
6	Educação e Cultura	0,06±0,02 [a]	0,07±0,02 [a]	0,07±0,01 [a]	0,11±0,01 [b]
7	Ambiente	0,008±0,006 [a]	0,01±0,006 [a]	0,01±0,005 [a]	0,02±0,004 [a]
8	Energia	0,03±0,01 [a]	0,02±0,01 [a]	0,04±0,01 [a]	0,04±0,008 [a]
10	Transportes	0,05±0,01 [ab]	0,03±0,01 [a]	0,06±0,008 [b]	0,04±0,007 [ab]
12	Justiça e Administração interna	0,13±0,02 [ac]	0,06±0,02 [b]	0,13±0,2 [ac]	0,08±0,01 [b]
13	Políticas Sociais	0,03±0,01 [b]	0,08±0,01 [ab]	0,05±0,009 [ab]	0,04±0,008 [b]
14	Desenvolvimento Local e Habitação	0,03±0,01 [a]	0,05±0,01 [a]	0,04±0,009 [a]	0,03±0,007 [a]
15	Setor financeiro, Indústria e Comércio	0,04±0,01 [a]	0,05±0,01 [a]	0,05±0,01 [a]	0,07±0,009 [a]
16	Defesa	0,09±0,01 [b]	0,04±0,01 [a]	0,05±0,01 [a]	0,06±0,009 [a]
17	Ciência, Tecnologia e Comunicações	0,01±0,01 [a]	0,02±0,01 [a]	0,02±0,008 [a]	0,03±0,007 [a]
18	Comércio Externo	0,02±0,007 [a]	0,03±0,007 [a]	0,02±0,006 [a]	0,03±0,005 [a]
19	Política Externa	0,01±0,008 [a]	0,006±0,008 [a]	0,012±0,006 [a]	0,03±0,005 [b]
20	Governo e Administração Pública	0,28±0,02 [a]	0,24±0,02 [ac]	0,17±0,0,02 [bc]	0,19±0,02 [bc]
21	Recursos Naturais	0,02±0,007 [a]	0,02±0,007 [a]	0,02±0,006 [a]	0,02±0,005 [a]

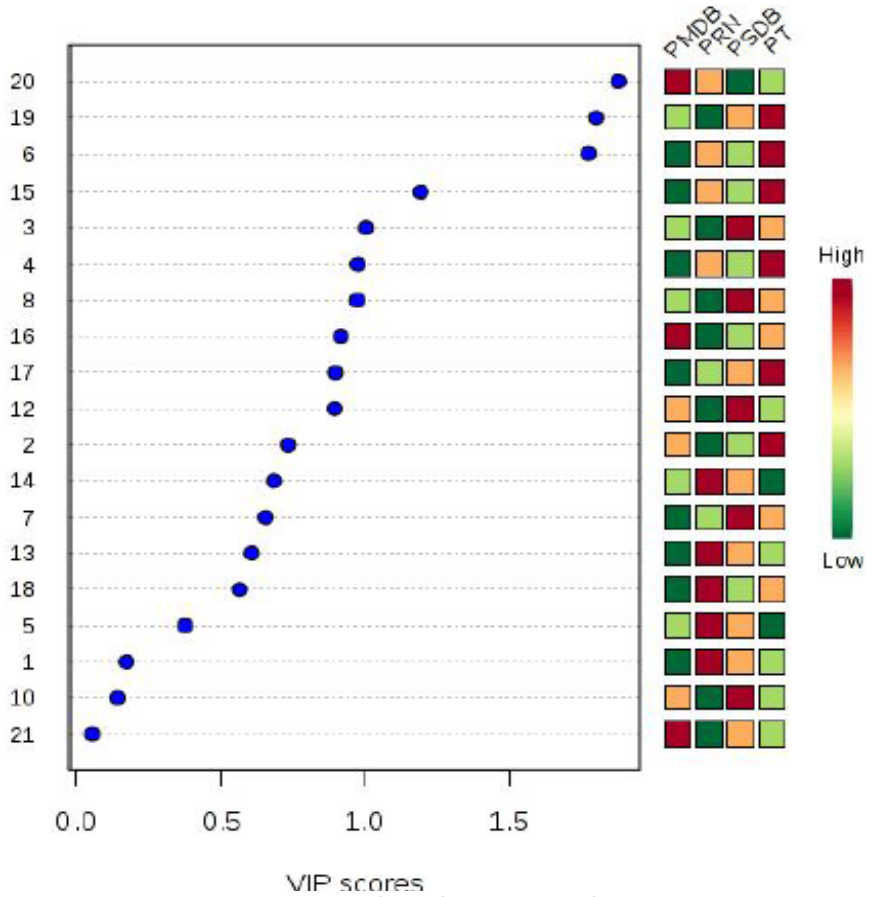
Letras incomuns na mesma linha diferem (P<0.05).

Fonte: Sudano (2018, p. 172), grifo feito pela autora.

Na Figura 2, retirada do estudo de Sudano (2018), são apresentadas as macropolíticas (eixo y) e a relevância atribuída a cada uma delas, conforme o partido político (também no eixo y) e o VIP Score (eixo x), que representa a pontuação utilizada na análise. O eixo x indica a pontuação atribuída para a análise, enquanto o eixo y, que contém as macropolíticas e os partidos políticos, mostra a distribuição em ordem crescente. A posição dos pontos no gráfico de dispersão reflete a ordem de importância dos temas na agenda de governo, sendo que os pontos mais à direita representam maior relevância em comparação aos posicionados à esquerda.

Observa-se que Justiça e Administração Interna (nº 12) recebeu um pouco mais de destaque do que Direitos Civis, Direito das Minorias e Liberdade (nº 2) e ficou próxima de Ciência, Tecnologia e Comunicações (nº 17). Já Governo e Administração Pública (nº 20) aparece como a macropolítica de maior relevância.

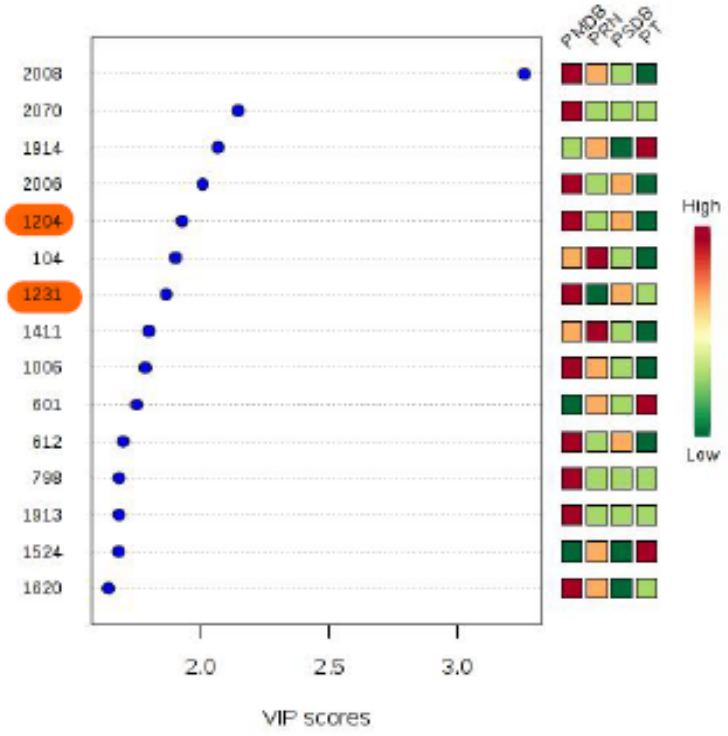
Figura 2 - Índice de importância de macropolíticas na agenda decisória legislativa segundo o partido político do presidente (1985-2014)



Fonte: Sudano (2018, p. 174).

No mesmo estudo de Sudano (2018), é possível observar a atenção dedicada pelos partidos PMDB, PRN, PSDB e PT (eixo y) às políticas setoriais (Figura 2). No âmbito da segurança pública, destacam-se os itens 1204 e 1231 (eixo y), que tratam, respectivamente, do sistema judicial e das carreiras de magistrados e forças policiais. Nota-se que o PMDB é o partido que mais valoriza esses temas específicos, em comparação com os demais, evidenciando a predominância da direita na mobilização dessa temática.

Figura 3 - Índice de importância das políticas setoriais para as agendas decisórias por partido político (15 maiores) entre 1984-2014



Legenda (macropolítica/política setorial):

104: Macroeconomia/ Política monetária e tesouro
601: Educação e cultura/ Ensino superior;
612: Educação e cultura/ Patrimônio cultural;
798: Ambiente/ Pesquisa e desenvolvimento;
1006: Transportes/ Veículos ligeiros e pesados, trânsito e segurança;
1204: Justiça e administração interna/ Sistema judicial;
1231: Justiça e administração interna/ Carreiras de magistrados e forças policiais;
1411: Desenvolvimento local e habitação/ Mercado imobiliário;
1524: Setor financeiro, indústria e comércio/ Turismo.
1620: Defesa/ Queixas contra as forças armadas;
1913: Política Externa/ Europa Ocidental;
1914: Política Externa/ América Central e América do Sul;
2006: Governo e administração pública/ Condecorações e reconhecimento público;
2008: Governo e administração pública/ Gestão do setor público;
2070: Governo e administração pública/ Relação entre governo central e governos regionais.

Fonte: Sudano (2018, p. 177), grifo feito pela autora.

No que se refere à discussão do espectro ideológico, a literatura é vasta nessa área. Trabalhos em âmbito nacional como os de Carreirão (2014) e Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022), e internacional, com foco na América Latina, como Sáez e Freidenberg (2002) e Murakami (2012) ilustram o quão complexa é essa dinâmica que envolve atores, ideias e paradigmas diversos.

Sáez e Freidenberg (2002) argumentam que, a despeito da percepção “hostil dos eleitores sobre os partidos” (p. 137), os sistemas de partidos apresentam certa estabilidade na região latino americana, excetuando-se Venezuela e Peru. Segundo os autores:

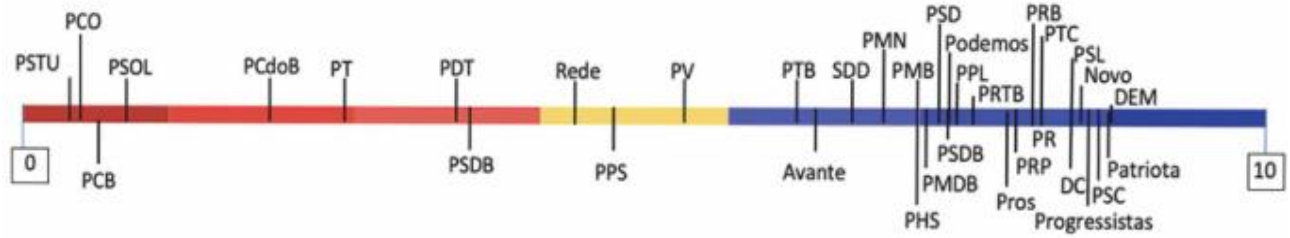
> Os partidos continuam sendo os atores principais na estruturação da dinâmica política latino-americana, apesar de certas exceções de sistemas pontuais e do papel que cada vez mais têm os meios de comunicação de massa e alguns novos movimentos sociais. (Sáez; Freidenberg, 2002, p. 137).

No recorte nacional, Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022, p. 14) classificam os partidos conforme o que se discute na literatura:

> Um modo de entender os partidos políticos é classificá-los quanto ao principal objetivo que perseguem e as consequências organizacionais a partir dele. A literatura utiliza três categorias conforme abaixo resumidas (Müller, Strøm, 1999; Strøm, 1990; Wolinetz, 2002), partidos podem ser então: - vote-seeking: partidos que buscam a maximização dos votos independentemente do contexto competitivo ou das limitações programáticas ou alianças em que estejam inseridos. As posições políticas são flexíveis. A organização do partido se intensifica durante eleições e passa despercebida nos períodos entre elas. São flexíveis na construção de alianças, moldando sua visão de mundo a cada contenda eleitoral ou adversário político na tentativa de amealhar a maior quantidade de eleitores possível; - office-seeking: partidos políticos que maximizam a participação em governos e alianças políticas ainda que isso exija não maximizar a obtenção de votos junto ao eleitorado ou garantir seu programa político. Visando sobreviver, preferem desfrutar dos cargos distribuídos pelo espólio de seu parceiro eleitoral vitorioso a ficar fora do governo. As atividades partidárias se restringem aos períodos eleitorais e a estrutura do partido depende dos recursos advindos dos cargos ocupados; - policy-seeking: partidos que priorizam ocupar o Estado para garantir a persecução de uma agenda de political issues. Tendem a ser permanentemente mobilizados mesmo entre eleições e com envolvimento de várias esferas do partido. No limite, buscam convencer o eleitor ao invés de adaptar seu programa ao sabor das preferências dos votantes. Em situações críticas, preferem escolher alianças com partidos que partilham sua visão de mundo, ainda que isso signifique realizar algumas concessões programáticas. (Bolognesi; Ribeiro; Codato, 2022, p. 15)

Diante do problema investigado nesta pesquisa, que busca compreender a relação entre as bases ideológicas dos governos e seu impacto na formulação de políticas públicas de segurança, a terminologia adotada contribui para a análise das possibilidades de atuação dos partidos políticos. Para os propósitos deste estudo, destaca-se o conceito de *policy-seeking*, que remete à mobilização da agenda de políticas públicas. Considerando as três classificações, os autores estruturam a seguinte distribuição, presente na figura abaixo:

Figura 4 - Classificação dos partidos políticos brasileiros em policy, office ou vote-seeking, em 2018



Fonte: Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022, p. 14).

Considerando o espectro ideológico acima delineado por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2022, p. 14), e com base no banco de dados mobilizado nesta tese, o quadro abaixo organiza os partidos políticos propositores na área de segurança pública. Nota-se a ausência de partidos classificados no espectro de centro, como a Rede Sustentabilidade (Rede), o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Verde (PV), bem como a predominância da direita nesse campo temático, representada por sete partidos atuantes, em contraste com apenas dois partidos da esquerda.

Quadro 4 - Disposição dos Partidos Políticos propositores na área da Segurança Pública de acordo com o espectro ideológico

Esquerda	Direita
PT	PP
PDT	PSL
	PMDB
	PODE
	PTB
	PRB
	PR

Fonte: Elaborado pela autora.

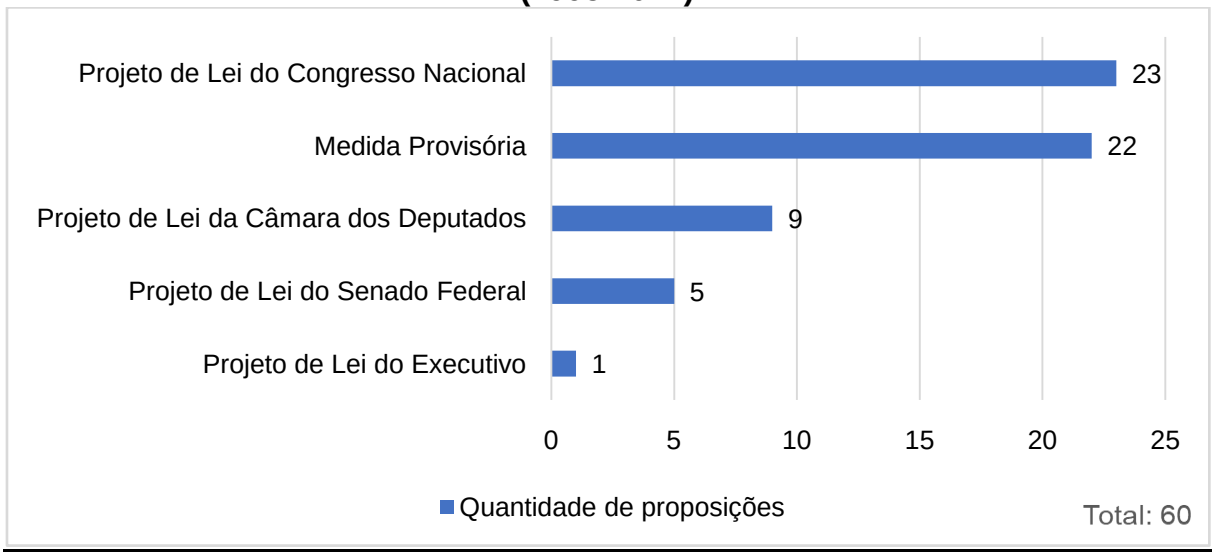
A discrepância observada abre espaço para reflexões sobre os fatores que influenciam o nível de participação na formulação de proposições relacionadas à segurança pública, um campo temático que historicamente apresenta variações na atuação dos diferentes espectros políticos.

5.1.3 Origem da proposta (MPV/Projeto de Lei)

Quanto à origem das propostas, o gráfico abaixo identifica dois grandes grupos: 1. MPVs (22); 2. Projetos de Lei, subdivididos em Projetos de Lei da Câmara

dos Deputados (9), Projetos de Lei do Executivo (1), PLNs (23) e Projetos de Lei do Senado Federal (5). A soma dos PLNs e das MPVs reforça a tese de uma atuação significativa do Executivo na área de segurança pública.

Gráfico 16 - Origem da proposta de acordo com o instrumento legislativo (1995-2022)



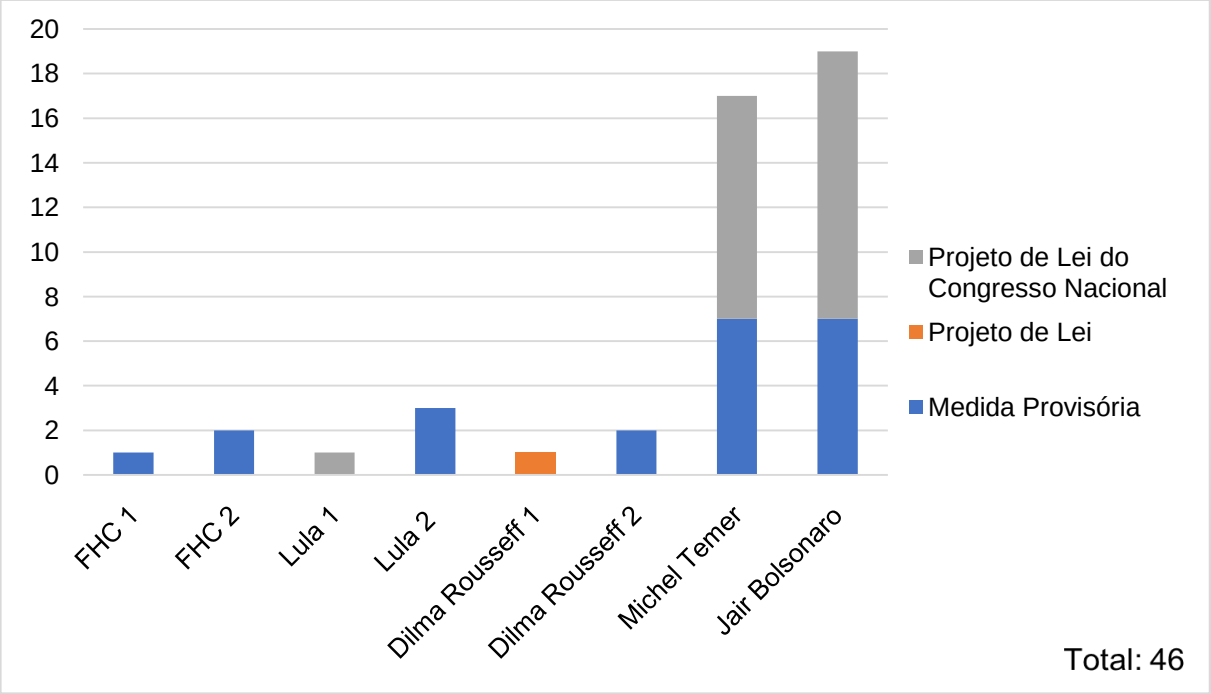
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

O conteúdo sobre os quais os projetos de lei do Congresso Nacional versam, prioritariamente, são sobre planejamento como prevenção social à violência e à criminalidade e fortalecimento da PNSP (PLN 38/2018 CN) e aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal (PLN 17/2020 CN). As MPVs, por sua vez, dispõem sobre a organização institucional como a criação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MPV 870/2019) e a instituição do Programa de Habitação aos profissionais de segurança pública (MPV 1070/2021) (Brasil, 2019g; 2021e).

Os instrumentos legislativos utilizados por cada presidente estão representados no Gráfico 17, abrangendo MPVs, projetos de lei e PLNs. Jair Bolsonaro destacou-se como o presidente que mais apresentou propostas na área, com a edição de sete MPVs e doze PLNs. Michel Temer, por sua vez, encaminhou dez PLNs e sete MPVs. Dilma Rousseff não apresentou PLNs, mas enviou duas MPVs durante seu segundo mandato. Inclusive, foi a única presidente a propor um projeto de lei em seu primeiro mandato, o PL 3734/2013, que regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), cria o

SUSP e promove outras alterações legislativas (Brasil, 2013). Lula apresentou três MPVs durante seu segundo mandato e um PLN no primeiro mandato. Já Fernando Henrique foi o único presidente a encaminhar exclusivamente MPVs em seus dois mandatos, sendo uma no primeiro e duas no segundo.

Gráfico 17 - Instrumentos Legislativos utilizados pelo Executivo para realizar proposições na área de Segurança Pública (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Todas as MPVs propostas foram convertidas em lei, em sua grande maioria no mesmo ano em que foram encaminhadas, reforçando o uso deste instrumento legislativo para os casos de urgência. Do total de 22 proposições, apenas as leis nº 14.312, de 14 de Março de 2022, que institui o Programa Habite Seguro e a de nº 14.368 de 14/06/2022, que dispõe sobre o transporte de objetos por aeronaves de acordo com as normas do Ministério da Segurança Pública, foram propostas em um ano, em 2021 e aprovadas no seguinte, em 2022 (Brasil, 2022b; 2022e).

Sobre este ponto, em seção anterior nesta tese, apropriamos a discussão sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, na qual incorpora-se o debate sobre o papel das MPVs na dinâmica da agenda. Segundo Almeida (2015) a MPV constitui um dos dispositivos extraordinários que “permitem abreviar, e até contornar, o processo legislativo ordinário” (Almeida, 2015b, p. 45). Segundo o autor, desde a promulgação da CF/88 até 2004, o uso de MPVs prevaleceu. O período

posterior teria registrado mudanças no processo legislativo que culminaram na queda do uso desse instrumento. Em outra classificação, Bedritichuk (2020) argumenta sobre o estabelecimento de cinco fases no histórico das MPVs: adaptação (1988-1994), reedições frequentes (1995-2001), relatores de plenário (2001-2012), funcionamento das comissões (2012-2018) e limitações institucionais (2019 em diante).

O recorte inicial desta tese (1995) está inserido na segunda fase, que se refere às reedições frequentes. Segundo Bedritichuk (2020):

> A mudança de comportamento do Congresso na apreciação de MP[V]s revela seu maior alinhamento com a estratégia do Executivo, e criou uma dinâmica decisória própria, onde o governo manobrava sua base de apoio para esvaziar as sessões conjuntas de votação de MP[V]s. Com isso, as medidas caducavam e o governo podia reeditá-las indefinidamente, sem o risco de rejeição do Congresso. (Bedritichuk, 2020, p. 35).

A terceira fase, de relatores de plenário (2001-2012) constitui o período em que surgem os efeitos da Emenda Constitucional 32, aprovada em 2001, que não permitia mais a reedição de MPVs (Brasil, 2001). Nas palavras do autor: “Se, por um lado, o fim das reedições acabou com o monopólio do Executivo quanto ao controle do texto da MPV, por outro lado teve como consequência o domínio da pauta do parlamento.” (Bedritichuk, 2020, p. 36).

A fase seguinte, das Comissões Mistas, de 2012 a 2018, segundo Bedritichuk (2020), caracterizou-se pela obrigatoriedade imposta pelo STF de que todas as MPVs passassem pelas Comissões, tivessem seus pareceres emitidos e, somente depois, seguissem para o plenário. Essa exigência tornou o processo bem mais custoso, haja vista a necessidade de o governo dialogar em duas arenas: a do plenário e das comissões.

A quinta e última fase caracterizada pelo autor, compreende a partir de 2019 até o período recente e é denominada limitações institucionais:

> Sendo um Presidente minoritário e não tendo uma coalizão de apoio no Congresso, Bolsonaro utilizou-se das medidas provisórias de maneira singular. As MPs passaram a ser, muitas vezes, apenas respostas políticas ao eleitorado, uma prestação de contas legislativa (BEDRITICHUKet al, 2020) atendendo a promessas de campanha, sem, contudo, a real intenção ou o esforço efetivo para transformá-las em lei. Valiam muito mais do ponto de vista simbólico do que para criar políticas públicas efetivas. (Bedritichuk, 2020, p. 39).

As fases descritas podem ser observadas na tabela abaixo, retirada do estudo de Alves (2022), que apresenta, além do número de MPVs editadas em cada governo, a média mensal de edição dessas medidas. Os dados indicam que Bolsonaro e Lula, em seu primeiro mandato, registraram as maiores médias mensais de edição de MPVs, sendo 6,50 e 5, respectivamente. Ressalta-se que os dados referentes ao governo Bolsonaro abrangem apenas os dois primeiros anos de seu mandato, 2019 e 2020, o que evidencia um valor expressivo. No que diz respeito às conversões, o governo Lula se destaca tanto no primeiro quanto no segundo mandato.

Tabela 5 - MPs editadas e MPs convertidas em lei, com suas respectivas médias mensais (1995-2020)

Presidente	MPs editadas	MPs convertidas em lei	Média mensal de MPs editadas	Média mensal de MPs convertidas em lei
FHC (1995-98)	159	123	3,31	2,56
FHC (1999-02)	206	140	4,29	2,91
Lula (2003-06)	240	217	5,00	4,52
Lula (2007-10)	179	149	3,72	3,10
Dilma (2011-14)	145	108	3,02	2,25
Dilma (2015-16)	62	48	3,64	2,82
Temer (2026-18)	140	80	4,51	2,58
Bolsonaro (2019-20)	156	62	6,50	2,58
TOTAL	1516	1116	4,09	3,01

Fonte: Alves (2022, p. 80).[63]

Logo, historicamente, a MPV tem sido um instrumento legislativo amplamente utilizado pelo Executivo. Nos casos analisados nesta tese, verifica-se que, considerando a formulação de políticas de segurança pública, durante o governo de Jair Bolsonaro, houve uma intensificação no uso desse mecanismo, consolidando-o como o presidente que mais realizou edições nessa área.

Esse padrão de atuação, que merece investigação, pode indicar não apenas a prioridade atribuída à segurança pública como um eixo estratégico, mas também a capacidade do Executivo de influenciar políticas públicas por meio de MPVs, garantindo respostas rápidas às demandas sociais e aos desafios emergentes.

[63] Atendendo ao recorte desta tese, retiramos da tabela os dados referentes aos presidentes Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994). No entanto, é importante frisar que nesse período, o volume é bastante alto. Pode ser compreendido por constituir a fase pós-CF/88 e aos ajustes assim exigidos.

5.1.4 A relação entre proposta e unidade da Federação

Neste tópico, são examinadas duas informações distintas. No caso do Poder Legislativo, analisa-se a unidade federativa de origem dos(as) parlamentares proponentes. Por sua vez, no âmbito do Poder Executivo, a análise recai sobre a unidade federativa de destino da política pública considerada pela União.

No âmbito legislativo, considerando o total de 14 leis, duas foram descartadas (Lei nº 10.703/2003 e Lei nº 10.746/ 2003), pois foram propostas pela Comissão Mista Especial sobre Segurança Pública no Senado Federal, sem especificação do Estado de origem dos parlamentares (Brasil, 2003a; 2003b). Assim, restaram 12 proposições legislativas para análise. Destas, os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo se destacam, cada um, com 3 proposições. Na sequência estão Piauí[64] com duas proposições e Goiás, Maranhão, Espírito Santo e Ceará com uma cada.

Os dados indicam que, no contexto da segurança pública, os parlamentares não têm priorizado legislações direcionadas especificamente às suas bases eleitorais. Em vez disso, observa-se um enfoque na formulação de proposições voltadas para o âmbito federal. Essa dinâmica pode levantar questões acerca da relação entre os representantes e suas respectivas regiões, como por exemplo: estaria havendo uma desconexão entre as demandas locais e as prioridades federais? Tal padrão também pode sugerir a existência de estratégias legislativas alinhadas a interesses nacionais, deixando em segundo plano as especificidades regionais que poderiam ser abordadas em proposições mais localizadas. Esse contraste ressalta a complexidade do processo legislativo e as possíveis implicações para a representatividade e a eficácia das políticas públicas em diferentes escalas territoriais.

[64] No Piauí reunimos duas proposições: 1. PL4287/2020, proposto por Margarete Coelho (PP) que se transformou na Lei nº 14.330 cujo objetivo é incluir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). 2. Margarete Coelho (PP/PI) reunida com Soraya Santos (PL/RJ), Greyce Elias (AVANTE/MG) e Carla Dickson (PROS/RN) também propôs o PL 741/2021 transformado na Lei nº14.188/2021 que “Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher”. Reunimos as duas proposições no Estado do Piauí por constar como primeiro propositor.

Entre os anos de 2005 e 2015, parlamentares do estado do Rio de Janeiro participaram da proposição de três importantes leis relacionadas à área da segurança pública. Essas normas tratam de temas relevantes como o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, regulamentação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) e a tipificação penal de crimes hediondos. A primeira delas é a Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, originada no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 256/2005, de autoria do então senador Marcelo Crivella (PRB) (Brasil, 2014; Crivella, 2005). A norma dispõe sobre o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança pública em todo o território nacional, buscando regulamentar sua utilização e garantir o respeito aos direitos fundamentais. A segunda é a Lei nº 13.604, de 9 de janeiro de 2018, derivada do Projeto de Lei nº 8122/2014, de autoria do deputado Pedro Paulo (PMDB) (Brasil, 2018a; Paulo, 2014). Esta lei trata da regulamentação do SINESP, determinando a obrigatoriedade da publicação padronizada da taxa de elucidação de crimes, o que visa ampliar a transparência e a eficiência na gestão da segurança pública. Por fim, a Lei nº 13.142, de 6 de julho de 2015, cuja proposição original é o Projeto de Lei nº 846/2015, foi apresentada pelo deputado Leonardo Picciani (PMDB) (Brasil, 2015b; Picciani, 2015). A norma altera o Código Penal e a Lei dos Crimes Hediondos, incluindo mudanças na tipificação de crimes contra a vida, com foco na ampliação das penas e no reforço da proteção a determinados grupos, como profissionais da segurança pública.

Entre os anos de 1991 e 2019, parlamentares do estado de São Paulo apresentaram proposições que resultaram em três relevantes leis no campo da segurança pública, abordando temáticas diversas como democracia, participação cidadã e enfrentamento à violência de gênero. A primeira delas é a Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, originada no Projeto de Lei nº 2.462/1991, de autoria do deputado Hélio Bicudo (PT). A norma tipifica os crimes contra o Estado Democrático de Direito, revoga dispositivos remanescentes da antiga Lei de Segurança Nacional (LSN) – herança do regime militar – e assegura a proteção à liberdade de expressão, de imprensa e de manifestação, em conformidade com os preceitos constitucionais (Brasil, 2021b; Bicudo, 1991). Em seguida, tem-se a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, derivada do Projeto de Lei nº 1.332/2007, proposto pelo deputado Beto Mansur (PP). A lei institui normas para a implementação de serviços telefônicos destinados ao recebimento de denúncias anônimas – o chamado

"Disque-Denúncia" – com o objetivo de auxiliar investigações policiais. Além disso, autoriza a concessão de recompensas por informações que contribuam para a elucidação de crimes (Brasil, 2018b; Mansur, 2007). Por fim, a Lei nº 14.316, de 29 de março de 2022, originada no Projeto de Lei nº 123/2019, de autoria da deputada Renata Abreu (PODE), dispõe sobre a destinação de recursos do FNSP para ações específicas de enfrentamento à violência contra a mulher, fortalecendo políticas públicas voltadas à proteção e à promoção dos direitos das mulheres no contexto da segurança pública (Brasil, 2022c; Abreu, 2019).

Entre os anos de 2020 e 2021, parlamentares do estado do Piauí participaram da proposição de duas leis voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e de gênero, com foco na ampliação das políticas públicas e na tipificação de condutas específicas. A primeira é a Lei nº 14.330/2022, originada no Projeto de Lei nº 4.287/2020, de autoria da deputada Margarete Coelho (PP) (Brasil, 2022d; Coelho, 2020). A norma inclui o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como um dos instrumentos de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), reforçando a integração das políticas de gênero à estrutura institucional da segurança pública no país.

A segunda é a Lei nº 14.188/2021, decorrente do Projeto de Lei nº 741/2021, de autoria das deputadas Margarete Coelho (PP), Soraya Santos (PL), Greyce Elias (AVANTE), entre outros parlamentares (Brasil, 2021a; Coelho; Santos; Elias, 2021). A lei institui o Programa de Cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica, como uma das medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) (Brasil, 2006a). Além disso, a norma altera o Código Penal para modificar a aplicação da pena nos casos de lesão corporal simples praticada contra a mulher por razão de gênero e para instituir o tipo penal de violência psicológica, ampliando a proteção à integridade psíquica das vítimas.

De autoria da deputada Flávia Morais (PDT), do estado de Goiás, foi proposta a Lei nº 14.310, de 8 de março de 2022 (Brasil, 2022a), originada no Projeto de Lei nº 976/2019, que altera a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) para determinar o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência concedidas a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, bem como a seus dependentes, visando garantir maior celeridade e eficácia na proteção das vítimas.

De autoria do parlamentar Pedro Lucas Fernandes (PTB), do estado do Maranhão, foi proposta a Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020 (Brasil, 2020c), originada no Projeto de Lei nº 1.562/2020. A norma prevê atendimento preferencial nos serviços de saúde aos profissionais da segurança pública infectados pela *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), valorizando sua integridade física e capacidade de resiliência para a manutenção da ordem pública, além de contribuir para o fortalecimento das ações de fiscalização e controle durante a pandemia (Fernandes, 2020).

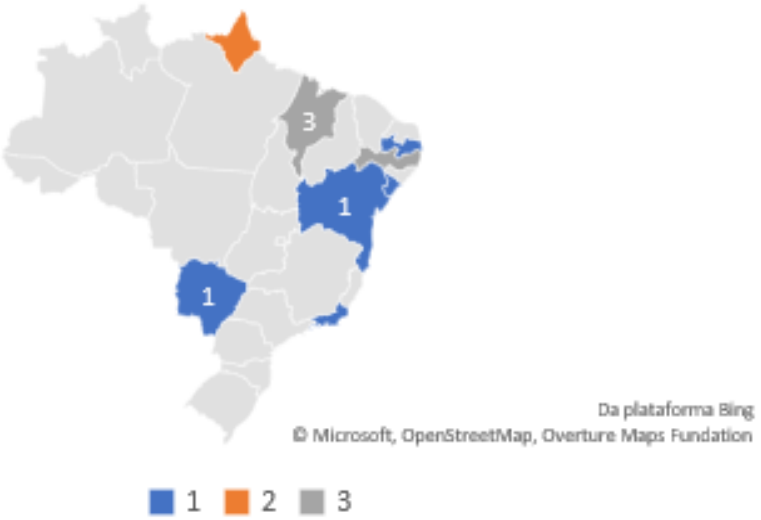
Em 2003, o parlamentar Magno Malta (PR-ES), do Espírito Santo, apresentou o PLS nº 310/2003, que resultou na Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, instituindo o SINESP e outras alterações no Código Penal. A lei visa integrar e padronizar dados sobre segurança pública, sistema prisional e combate ao tráfico de drogas, além de alterar dispositivos legais para garantir, entre outros aspectos, o respeito ao princípio da presunção de inocência (Brasil, 2012b).

Por fim, destaca-se a Lei nº 12.664, de 5 de junho de 2012, originada no PLS nº 132/2011, de autoria do parlamentar Eunício Oliveira (PMDB), do estado do Ceará (Brasil, 2012a; Oliveira, 2011). A referida lei dispõe sobre a comercialização de uniformes das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública, das guardas municipais e das empresas de segurança privada.

No que se refere ao Poder Executivo, cabe destacar que a União é, invariavelmente, a propositora das iniciativas legislativas. Contudo, os projetos de lei por ela apresentados podem ter como foco não o território nacional como um todo, mas sim unidades federativas específicas. Do total de 46 proposições realizadas pelo Executivo, 33 dispuseram de alcance nacional e 13 foram direcionadas para Estados específicos, sendo eles: Pernambuco (3), Maranhão (3), Amapá (2), Sergipe (1), Paraíba (1), Rio de Janeiro (1), Mato Grosso do Sul (1) e Bahia (1)[65]. O gráfico abaixo ilustra essa distribuição geográfica:

[65] Nas leis que dispõem sobre orçamento, quando consta mais de um Estado contemplado, consideramos aquele que recebeu o maior montante financeiro.

Gráfico 18 - Proposições realizadas pelo Executivo federal direcionadas aos Estados (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Todas as leis analisadas, elaboradas pela União para os Estados, concentram-se predominantemente na questão orçamentária, o que evidencia a importância do planejamento e da disponibilização adequada de fundos para fortalecer as capacidades operacionais e administrativas dos órgãos estaduais, assegurando a execução efetiva das ações previstas. Os estados de Pernambuco e Maranhão destacam-se como os que receberam o maior número de leis provenientes da União. Essas normas abrangem temas diversos, incluindo a área penal, o policiamento ostensivo e a infraestrutura da Polícia Rodoviária Federal.

O estado Pernambuco recebeu 3 legislações direcionadas pela União entre 2017 e 2018, todas na área orçamentária. A primeira, a Lei nº 13.516, de 24 de novembro de 2017, originada do PLN nº 9/2017, de autoria do então presidente Michel Temer, tem como objetivo o aprimoramento da infraestrutura e a modernização do sistema penal no município de Itaquitinga, por meio da construção e ampliação do sistema prisional (Brasil, 2017a). A segunda, de mesma autoria, é a Lei nº 13.521, de 24 de novembro de 2017, decorrente do PLN 28/2017, que versa sobre o fortalecimento da PNSP, no município de Moreno (Brasil, 2017b). Por fim, a Lei nº 13.737, de 22 de novembro de 2018, resultante do PLN 15/2018 e de mesma autoria, destinou recursos para a construção e aprimoramento da Penitenciária Federal, em Itaquitinga (Brasil, 2018g).

No estado do Maranhão, as proposições legislativas ocorreram entre 2018 e 2019. A Lei nº 13.744, de 22 de novembro de 2018, originada do PLN 29/2018 e de

autoria do então presidente Michel Temer, trata da aquisição de imóvel rural para o estabelecimento de reserva indígena, no município de Tuntum (Brasil, 2018j). Também relacionada a esse contexto, a Lei nº 13.748, de 22 de novembro de 2018, originada do PLN 41/2018 e igualmente de autoria de Michel Temer, versa sobre o policiamento ostensivo nas rodovias e estradas federais nos estados do Maranhão, Piauí e Santa Catarina (Brasil, 2018k). A Lei nº 13.972, de 27 de dezembro de 2019, decorrente do PLN 35/2019 e de autoria do presidente Jair Bolsonaro, dispõe sobre o aprimoramento da infraestrutura da Polícia Rodoviária Federal, no município de Santa Inês (Brasil, 2019f).

No estado do Amapá, na área orçamentária, foram propostas duas leis de autoria do então presidente Jair Bolsonaro. A primeira é a Lei nº 13.939, de 13 de dezembro de 2019, originada do PLN nº 25/2019, que institui a Política Nacional de Justiça no estado (Brasil, 2019d). A segunda é a Lei nº 14.097, de 17 de novembro de 2020, decorrente do Projeto de Lei do Executivo nº 36/2020, que dispõe sobre policiamento, fiscalização, combate à criminalidade e à corrupção no estado do Amapá (Brasil, 2020e).

Os demais estados receberam apenas uma lei direcionada pela União. No estado de Sergipe, foi promulgada a Lei nº 13.910, de 21 de novembro de 2019, oriunda do PLN nº 19/2019 e de autoria do então presidente Jair Bolsonaro, que trata do fortalecimento e modernização das instituições de segurança pública no estado (Brasil, 2019c).

Na Paraíba, a Lei nº 13.940, de 13 de dezembro de 2019, decorrente do PLN nº 26/2019 e também de autoria de Jair Bolsonaro, versa sobre o fortalecimento e modernização das instituições de segurança pública, incluindo a construção da unidade funcional do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) em João Pessoa (Brasil, 2019e).

No Rio de Janeiro, a Lei nº 13.351, de 25 de outubro de 2016, originada da MPV nº 734/2016 e de autoria do então presidente Michel Temer, dispõe sobre o apoio financeiro da União ao estado para auxiliar nas despesas relacionadas à segurança pública durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 (Brasil, 2016b; 2016c).

No Mato Grosso do Sul, a Lei nº 13.763, de 17 de dezembro de 2018, proveniente do PLN nº 42/2018 e de autoria de Michel Temer, trata da proteção e

promoção dos direitos dos povos indígenas, com enfoque na gestão ambiental e no etnodesenvolvimento (Brasil, 2018m).

Na Bahia, a Lei nº 13.742, de 22 de novembro de 2018, originada do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 25/2018 e também de autoria de Michel Temer, dispõe sobre a aquisição de imóvel rural para a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, no município de Santa Rita de Cássia (Brasil, 2018i).

A partir deste levantamento, questiona-se se estas leis estão alinhadas com os índices de criminalidade do período. Ou seja, se o aumento nos índices de criminalidade refletiu na proposição de políticas públicas.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017, que congrega dados de 2015 e 2016, na categoria de mortes violentas intencionais (FBSP, 2017)[66], o grande destaque, considerando as taxas, é conferido ao Sergipe, ao Rio Grande do Norte e ao Pará[67].

Destaca-se, todavia, o estado de Pernambuco:

> Fazendo companhia ao Acre e Pará, este estado, que já foi referência nacional de política de segurança e hoje assiste a uma explosão de homicídios, sequer conseguiu informar quantas armas de fogo apreende, juntando- se a outros que ainda patinam para consolidar a produção desta informação básica. (FBSP, 2017, p. 56).

No Anuário Brasileiro de Segurança Pública, de 2019, os maiores valores foram atribuídos ao Amapá, Rio Grande do Norte, Pará e Ceará. Este último estado, inclusive, apresentou o maior crescimento na categoria de mortes violentas intencionais no período, até 2020.

De acordo com o Anuário da Segurança Pública publicado no ano de 2020:

> Além do Ceará, outros 13 estados apresentaram crescimento de mortes violentas intencionais acima da média nacional no primeiro semestre de 2020. São eles: Paraíba, Maranhão, Espírito Santo, Sergipe, Alagoas, Paraná, Santa Catarina, Rondônia, Tocantins, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Bahia e São Paulo. (FBSP, 2020, p. 27).

[66] De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2017, p. 13), "A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. O número de policiais mortos já está contido no total de homicídios dolosos e é aqui apresentado apenas para mensuração do fenômeno." Constitui, portanto, uma categoria bastante ampla e representativa do quadro de violência nos estados.

[67] O anuário da Segurança Pública de 2018, que reúne dados de 2017, traz informações incompletas na categoria de Mortes Violentas Intencionais, dificultando a análise comparativa.

No Anuário de 2020, o estado do Ceará permaneceu como líder na categoria de mortes violentas intencionais, enquanto a Bahia ascendeu ao segundo lugar. Contudo, observa-se que, no período analisado, embora os estados do Rio Grande do Norte e Ceará tenham apresentado os maiores índices nessa categoria, no recorte proposto para análise, não houve uma correspondência proporcional em termos de atenção governamental na forma de políticas públicas específicas. Isso revela, assim, uma evidente discrepância entre o direcionamento das leis em âmbito federal e as taxas de criminalidade registradas nos referidos estados.

As legislações, mencionadas anteriormente, fornecem um panorama abrangente da segurança pública no Brasil, abordando temas como o sistema prisional, os direitos indígenas e a infraestrutura. Elaboradas por diferentes gestões governamentais, notadamente sob os mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, essas leis abarcam estados como Pernambuco, Maranhão, Amapá, Sergipe, Paraíba, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Bahia. Cada uma delas visa atender demandas regionais específicas, promovendo a modernização de instituições, o fortalecimento de políticas públicas e a proteção de direitos fundamentais. Em síntese, essas legislações refletem esforços direcionados para melhorias estruturais e sociais em distintos contextos nacionais.

Assim, o enfoque nacional demonstra a busca por políticas generalistas que possibilitem uma coordenação uniforme em todo o território nacional, mas que, ao mesmo tempo, oferecem flexibilidade para atender às particularidades regionais. A existência de leis com escopo local, ainda que em menor número, evidencia a importância de ações direcionadas para atender demandas específicas de regiões, estados ou municípios. Essa combinação de estratégias nacionais e locais reflete a complexidade do contexto brasileiro de segurança pública e a necessidade de equilibrar soluções amplas com intervenções específicas.

5.2 PERFIS DAS PROPOSTAS

O segundo movimento consistiu na identificação do perfil da proposta, a partir da categorização dos seguintes aspectos: a) temas mobilizados na agenda de segurança pública (políticas substantivas, enfrentamento da criminalidade, povos indígenas, burocracia, instituições, forças policiais, sistema prisional, questões

corporativas e logística); b) enfoque (universal/focal); c) impacto (distributiva, redistributiva, constitutiva, reguladora); d) fluxo: regime de tramitação (urgência/ordinário), tempo para aprovação e aspecto temporal (emergencial/contínua).

5.2.1 Temas mobilizados na agenda de segurança pública

Nesta seção, são apresentados os temas que foram abordados na agenda de segurança pública das leis analisadas. A definição dos temas na ordem apresentada reflete um esforço inicial de sistematização que, embora bem-intencionado, pode revelar desafios intrínsecos à delimitação de fronteiras. Nessa classificação é inevitável que ocorram sobreposições, já que alguns tópicos, como burocracia e instituições ou criminalidade, polícias e prisões, compartilham intersecções significativas em suas definições e abordagens.

É crucial entendermos essa organização como um exercício de compreensão e sistematização da tipologia, onde a intenção é estruturar ideias complexas sem impor uma rigidez que ignore as nuances e inter-relações entre os temas. Essa abordagem permite uma análise mais flexível e crítica, reconhecendo que a experiência prática evidencia que os limites entre, por exemplo, questões relacionadas ao enfrentamento da criminalidade ou à situação dos povos indígenas e as dinâmicas administrativas e institucionais podem ser difusos e multifacetados.

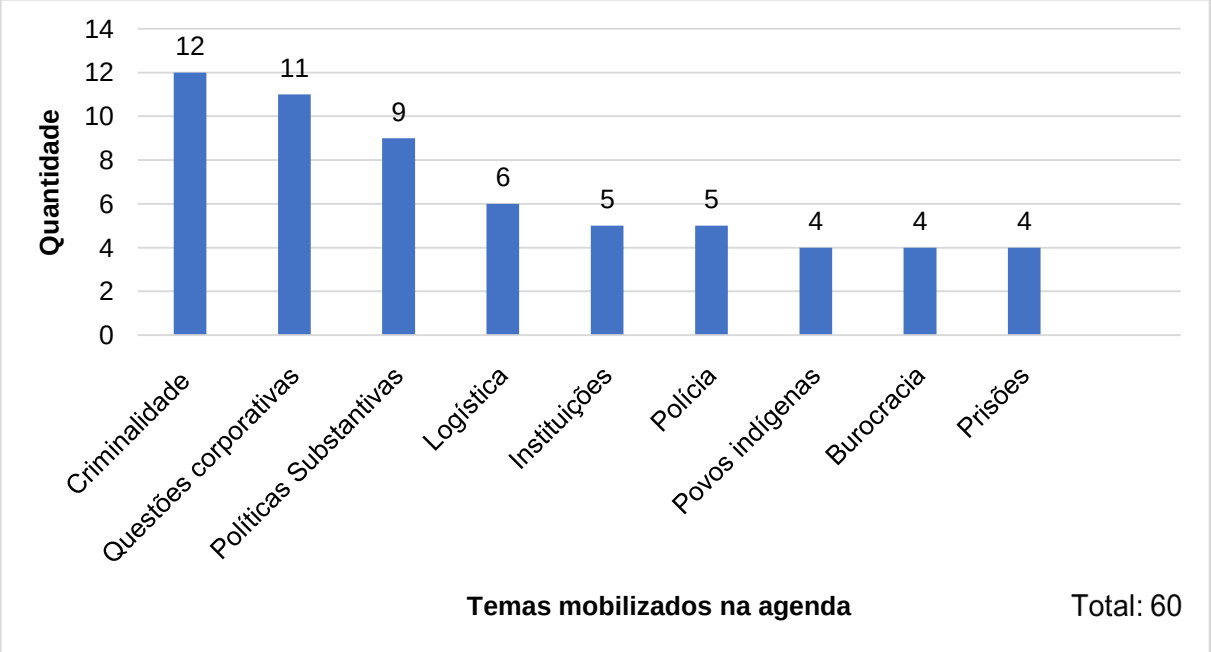
Diante do exposto, os temas mobilizados a discussão de agenda na segurança pública, no intervalo de 1995 a 2022, comporta nove modalidades. A primeira refere-se às políticas substantivas, também denominadas macropolíticas. Trata-se de medidas de ampla abrangência, que estruturam e orientam programas, sistemas e ações no plano nacional. Essas políticas, de caráter estratégico e elevado impacto institucional, podem ser analisadas sob a perspectiva ideológica, sendo classificadas como garantistas ou punitivistas. Exemplifica-se pela Lei nº 14.188/2021 que institui o Programa Sinal Vermelho (Brasil, 2021a). A segunda trata sobre o enfrentamento de criminalidade, que dispõe sobre assuntos relacionados ao controle, prevenção e impacto do crime. Exemplifica-se pela Lei nº 14.005/2020 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento (Brasil, 2020b). A terceira dispõe sobre assuntos relacionados aos povos indígenas. Exemplifica-se pela Lei nº 13.744/2018, que dispõe sobre a aquisição de

Imóvel Rural para Estabelecimento de Reserva Indígena, no Município de Tuntum/MA (Brasil, 2018j). A quarta se refere à burocracia, dispondo sobre assuntos relacionados às regras procedimentais, compreendendo as rotinas de funcionamento de determinada política de ação pública estatal. Exemplifica- se a sua aplicação pela Lei nº 13.351/2016, que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016 (Brasil, 2016b). A quinta se refere às instituições ao dispor sobre assuntos relacionados às organizações que coordenam as ações coletivas. Exemplifica-se pela Lei nº 13.844/2019 que dispõe sobre a criação do Ministério da Segurança Pública (Brasil, 2019a). A sexta se refere às forças policiais, que incluem assuntos relacionados à prevenção, fortalecimento e aprimoramento da corporação policial. Exemplifica-se pela Lei nº 13.748/2018 - Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais (Brasil, 2018k). A sétima se refere ao sistema prisional, dispondo sobre assuntos relacionados ao encarceramento, compreendendo tanto a construção de penitenciárias como o aprimoramento desta estrutura. Exemplifica-se pela Lei nº 13.737/2018 que dispõe sobre o orçamento para construção e aprimoramento da Penitenciária Federal em Itaquitinga/PE (Brasil, 2018g). A oitava se refere às questões corporativas, que compreende assuntos relacionados aos interesses vinculados aos grupos que atuam (decidem ou implementam) a política pública da área. Exemplifica-se pela Lei nº 14.242/2021, que dispõe sobre Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes (Brasil, 2021d). Por último, a nona categoria se refere à logística, que reúne assuntos relacionados aos instrumentos de trabalho mobilizados, a exemplo de normativas versando sobre o uso de uniformes e armamento. Exemplifica-se pela Lei nº 12.664/2012 que dispõe sobre a venda de uniformes das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública, das guardas municipais e das empresas de segurança privada (Brasil, 2012a).

Na sequência, analisamos a frequência com que cada tema da agenda de segurança pública é mobilizado nas leis examinadas. O gráfico apresentado permite visualizar uma distribuição relativamente equilibrada entre os diferentes temas, o que sugere uma abordagem multifacetada por parte do Legislativo e do Executivo federal no tratamento das questões de segurança pública. Apesar dessa aparente uniformidade, alguns temas se destacam com maior incidência. As políticas

substantivas, voltadas para o redesenho institucional e para a formulação de diretrizes nacionais, aparecem com expressiva frequência, indicando o peso das macropolíticas na estruturação da área. O enfrentamento da criminalidade também figura entre os temas mais recorrentes, o que revela a centralidade do controle e prevenção nas estratégias legislativas adotadas. Além disso, há um número relevante de normas que abordam questões corporativas, especialmente no que tange aos direitos, deveres e prerrogativas dos agentes da segurança pública, evidenciando a presença de uma agenda voltada à valorização e proteção das carreiras da segurança pública. Essa configuração aponta para uma atuação legislativa que, embora diversificada, ainda se concentra em torno de eixos tradicionais da política de segurança, como o controle da violência e o fortalecimento institucional das corporações.

Gráfico 19 - Temas mobilizados na agenda das políticas de segurança pública (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Para além das iniciativas voltadas ao enfrentamento da criminalidade – que operam em uma dimensão mais ampla e estrutural da formulação das políticas públicas de segurança –, merece destaque a expressiva presença de pautas de cunho corporativo. Essas pautas se caracterizam por atender demandas específicas de determinados grupos profissionais, em especial das forças de segurança pública. Tal centralidade evidencia uma lógica de formulação que, ao invés de se orientar

primordialmente pelas necessidades da coletividade, volta-se para a consolidação de direitos, prerrogativas e benefícios voltados a segmentos específicos do aparato estatal.

Esse direcionamento das políticas “de fora para dentro” – isto é, de segmentos organizados e com capacidade de mobilização política em direção ao interior da agenda institucional – revela o peso das corporações na estruturação das prioridades legislativas. Tal protagonismo não ocorre por acaso e algumas hipóteses podem ser formuladas para compreender essa prevalência no interior da agenda de segurança pública.

Primeiro, a estrutura e funcionamento das instituições de segurança pública: as corporações policiais são os principais executores das políticas de segurança pública e, por isso, demandam constante atenção legislativa para regulamentar suas atividades, direitos e deveres. Questões como carreira, salários, aposentadorias e benefícios são fundamentais para garantir a estabilidade e eficiência dessas instituições.

Em segundo lugar, a pressão sindical e corporativa: representações sindicais e associações de classe, como as de policiais e bombeiros, têm forte influência na agenda legislativa, atuando ativamente para defender os interesses de seus membros. Essa pressão pode levar a uma maior priorização de temas corporativos na tramitação de leis.

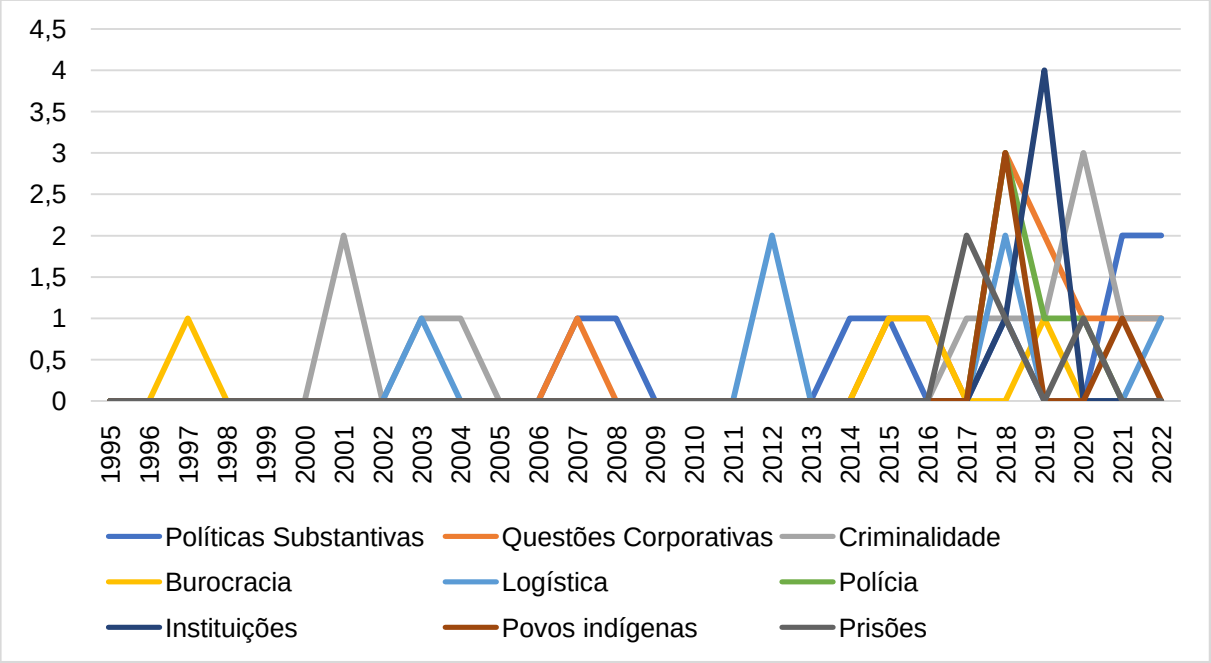
Em terceiro lugar, o impacto na segurança pública: melhorar as condições de trabalho, recursos e estrutura das corporações reflete diretamente na eficácia das ações de segurança pública. Dessa forma, projetos voltados para questões corporativas são vistos como cruciais para alcançar melhorias no sistema como um todo.

Em quarto lugar, a mobilização política: parlamentares que possuem vínculos com as corporações de segurança pública frequentemente colocam essas questões como prioridade em suas agendas, o que amplia o volume de leis voltadas para esse tema.Esses fatores podem ajudar a explicar por que as questões corporativas predominam na agenda legislativa de segurança pública.

Neste cenário, o Gráfico 20 apresenta a distribuição anual dos temas mobilizados na agenda de segurança pública, abrangendo o período de 1995 a 2022. Nota-se que o maior número de iniciativas se concentrou em 2018, último ano da gestão de Michel Temer, o que pode ser explicado pelo esforço de consolidação

de políticas no encerramento do mandato. Em sequência, observa-se que, em 2019, primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, é evidenciado um movimento inicial de implementação de novas diretrizes ou continuidade de políticas anteriores, refletindo as prioridades do novo governo no início de sua gestão.

Gráfico 20 - Temas mobilizados na agenda da segurança pública distribuídos por ano (1995 a 2002)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

No que tange às temáticas predominantes, observa-se que o governo de FHC foi marcado por um enfoque no enfrentamento da criminalidade, em resposta ao avanço da violência urbana no período, conforme assinala Caldeira (2000). Essa orientação é evidenciada, por exemplo, na criação do FNSP (Lei nº 10.201/2001) e na promulgação da Lei nº 10.277/2001, que estabelece medidas para assegurar o funcionamento de serviços e atividades essenciais à segurança pública (Brasil, 2001b; 2001c).

Paralelamente, nota-se uma ênfase significativa em questões de natureza burocrática e administrativa, condizente com o contexto de reorganização institucional decorrente da promulgação da CF/88. A Lei nº 9.493/1997, que concede isenção de impostos para itens destinados à segurança pública, exemplifica essa racionalidade, ao priorizar ajustes normativos e operacionais voltados ao funcionamento do aparato estatal (Brasil, 1997).

Na sequência, observa-se, durante o governo Lula, certa continuidade institucional em relação ao direcionamento das políticas de segurança pública, especialmente no que diz respeito ao enfrentamento da criminalidade. Tal orientação se expressa na regulação do FNSP (Lei nº 10.746/2003), bem como no aprimoramento da logística institucional, com a destinação de recursos ao referido fundo (Lei nº 10.703/2003), visando organizar e fortalecer a infraestrutura do setor (Brasil, 2003a, 2003b).

Além disso, destaca-se a incorporação de pautas corporativas, como a capacitação e qualificação dos profissionais da área, conforme estabelecido pela Lei nº 11.473/2007 (Brasil, 2007a). Por fim, merece menção o avanço em políticas substantivas, com a criação e regulamentação do PRONASCI, por meio das Leis nº 11.473/2007 e nº 11.707/2008, que representam uma inflexão na direção de uma abordagem mais integrada e voltada à prevenção da violência (Brasil, 2007a; 2008).

Durante o governo Dilma, observa-se certa constância na ênfase conferida às políticas substantivas no campo da segurança pública. Exemplos disso incluem a regulamentação do uso de instrumentos de menor potencial ofensivo (Lei nº 13.060/2014) e alterações na Lei de Crimes Hediondos com a ampliação das hipóteses de enquadramento (Lei nº 13.142/2015) (Brasil, 2014; 2015b). No que diz respeito à organização logística, destacam-se medidas como a normatização da comercialização de uniformes privativos das instituições de segurança (Lei nº 12.664/2012) e a instituição do SINESP (Lei nº 12.681/2012) (Brasil, 2012a; 2012b). Adicionalmente, observa-se a retomada de questões de natureza mais burocrática e administrativa, como exemplificado pela Lei nº 13.190/2015, que dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), evidenciando a preocupação com a racionalização e eficiência dos processos licitatórios no âmbito da gestão pública (Brasil, 2015d).

Durante o governo Temer, observa-se uma ampliação temática significativa, com a mobilização de todos os eixos analisados na agenda de segurança pública. O período concentrou dois movimentos importantes. O primeiro versa sobre a autorização para que fosse realizada a intervenção federal na segurança pública no estado do Rio de Janeiro (Mazui; Caram; Castilhos, 2018). Temer nomeou o general do Exército Walter Souza Braga Netto como interventor no estado, assumindo a responsabilidade do comando da Secretaria de Segurança, Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e do sistema carcerário, no estado do Rio.

O segundo movimento refere-se à criação do Ministério da Segurança Pública, marco institucional que reorganizou o campo e conferiu maior centralidade política ao tema. A partir de sua criação, outras demandas emergiram, tanto relacionadas à coordenação federativa, quanto às pressões por novas políticas, programas e recursos destinados ao setor. Além disso, a presença de um ministério exclusivo trouxe à tona disputas internas na burocracia estatal, bem como tensões entre diferentes corporações policiais, ampliando o debate sobre prioridades, estratégias e formas de condução da política de segurança pública no país.

Neste quadro, destaca-se a ênfase nas questões corporativas, refletida em medidas voltadas à valorização e estruturação das carreiras vinculadas ao aparato estatal. Exemplos disso incluem a instituição de indenização para integrantes da carreira de Policial Rodoviário Federal (Lei nº 13.712/2018) e a criação de cargos em comissão no âmbito do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS (Lei nº 13.727/2018), indicando o fortalecimento de aspectos funcionais e administrativos voltados ao corpo burocrático da segurança pública (Brasil, 2018e; 2018f).

Por fim, no governo Bolsonaro, também se verifica uma disseminação temática na formulação das políticas de segurança pública, contemplando diferentes dimensões da agenda. Ganha relevo a adoção de políticas substantivas, como exemplifica a Lei nº 14.197/2021, que redefine os crimes contra o Estado Democrático de Direito e substitui a antiga LSN. No campo das pautas corporativas, destaca-se a instituição do Programa Habite Seguro, por meio da Lei nº 14.312/2022 (Brasil, 2022b). Já no eixo do enfrentamento da criminalidade, observa-se a adoção de medidas orçamentárias voltadas ao fortalecimento da segurança pública nacional, como previsto na Lei nº 14.005/2020, que dispõe sobre o aprimoramento de ações estratégicas e operacionais no setor (Brasil, 2020b).

Em resumo, a análise das políticas de segurança pública entre os governos de FHC e Bolsonaro evidencia uma trajetória de continuidade e expansão temática. FHC priorizou o enfrentamento da criminalidade e medidas burocráticas, enquanto Lula manteve esse foco, incorporando avanços substantivos como o PRONASCI. Dilma deu ênfase à modernização administrativa, enquanto Temer ampliou os eixos da agenda, com destaque para medidas corporativas. Já Bolsonaro consolidou essa diversidade temática, combinando reformas legislativas, ações corporativas e iniciativas orçamentárias. Observa-se, ao longo do período, a crescente centralidade

das pautas corporativas e a diversificação das respostas estatais no campo da segurança pública.

5.2.2 Enfoque

Neste tópico, buscamos inicialmente categorizar as políticas com base em seu público-alvo, distinguindo entre aquelas de alcance universal e as especializadas, categorias amplamente empregadas na análise de políticas sociais (Theodoro; Delgado, 2003). Essa abordagem fundamenta-se no debate sobre a desigualdade, abordando as estratégias para enfrentá-la e a relação dessas políticas com o modelo de Estado capitalista. As políticas especializadas, caracterizadas por suas limitações em termos de abrangência, predominam em Estados neoliberais, enquanto as políticas universalistas, marcadas por sua abrangência inclusiva, são mais recorrentes em modelos de Estados voltados ao bem-estar social. No caso brasileiro, o período pós-constituinte foi marcado por avanços e conquistas sociais no sentido de inclusão social e aumento dos gastos sociais, com a instituição de "políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população." (Theodoro; Delgado, 2003, p. 123).

A literatura discute diversas frentes nesse recorte analítico como a existência de recursos suficientes para a cobertura das demandas da área social no Brasil (Theodoro; Delgado, 2003), sobre o processo pelo qual as políticas são apropriadas e aplicadas em governos de diferentes linhas ideológicas (Costa, 2009) e empregada em estudos de caso (Souza; Carneiro, 2007). Reconhecendo os diferentes aspectos e desafios envolvidos na análise, esta pesquisa amplia a perspectiva tradicional centrada no público-alvo, direcionando o foco para o próprio conteúdo da política. Para isso, adota duas categorias analíticas: políticas focais e políticas universais.

A primeira está focada em algo em particular, podendo compreender os seguintes elementos isoladamente ou reunidos: restrição temporal (exemplo: Lei nº 13.351/2016 – sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos); recorta um problema em específico (exemplo: Lei nº 14.188/2021 – Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento

da violência doméstica e familiar contra a mulher); público-alvo (exemplo: idem lei 14.188 direcionada para as mulheres); localidade específica (exemplo: idem Lei 13.321 direcionada para o Estado do Rio de Janeiro); e/ou aparelhamento específico/ instrumentos que envolve (exemplo: Lei nº 13.608/2018 – Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias) (Brasil, 2016a; 2016b; 2018b; 2021a). São, portanto, as políticas nas quais nitidamente é possível identificar um foco. As universais, por sua vez, são classificadas de forma residual, sendo consideradas aquelas que não atenderem a essas questões.

No processo de análise das políticas de segurança pública tratadas nesta tese, foram identificadas 15 políticas classificadas como de alcance universal e 45 como de alcance especializado. No primeiro caso, entre as universais, estão as políticas nacionais como a instituição do PRONASCI (Lei nº 11.530/2007) e do SUSP (Lei nº 13.675/2018), políticas de aprimoramento da segurança pública (Lei 14.005/2020) e organização administrativa como a venda de uniformes das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública, das guardas municipais e das empresas de segurança privada (Lei nº 12.664/2012) (Brasil, 2007b; 2012a; 2018c) O alcance focal compreende o atendimento às demandas da burocracia como a instituição de programa de habitação aos profissionais da segurança pública (Lei nº 14.312/2012) e a indenização pela flexibilização voluntária do repouso remunerado (Lei nº 13.859/2019); grupos minorizados, como mulheres, a exemplo da lei que para determina o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes; e a Lei nº 14.188/2021, que define o programa de cooperação sinal vermelho contra a violência doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher e, como povos indígenas, a exemplo da aquisição de imóvel rural para estabelecimento de reserva indígena no Município de Tuntum/MA, por meio da Lei nº 13.744/2018 e do estabelecimento de medidas de segurança para atender a emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, por meio da Lei nº 14.225/2021. Não obstante, essa classificação também compreende as políticas direcionadas para os Estados, sem alcance nacional, a exemplo da Lei nº 13.737/2018 que prevê a construção e o aprimoramento da Penitenciária Federal em Itaquitinga/PE e a Lei nº 13.940/2019 que prevê o fortalecimento e a modernização das instituições de Segurança Pública, em Santa Catarina (Brasil, 2018g; 2018j; 2019b; 2019e; 2021a; 2021c; 2022b).

A predominância de políticas de segurança pública classificadas como de alcance focal, totalizando 45 em comparação com apenas 15 políticas de alcance focal, aponta para uma estratégia governamental voltada para a resolução de problemas específicos e demandas pontuais. Essa abordagem evidencia uma priorização de intervenções direcionadas, possivelmente com o intuito de atender necessidades urgentes ou situações delimitadas, como público-alvo específico, restrições temporais, localidade ou instrumentos exclusivos.

A concentração em políticas especializadas busca maior eficiência na alocação de recursos em áreas prioritárias, mas pode comprometer a equidade e a abrangência das ações. Políticas universais, por sua vez, tendem a promover maior inclusão social e a reduzir desigualdades estruturais de forma mais abrangente. O cenário sugere um desequilíbrio entre essas abordagens, destacando a importância de combinar estratégias especializadas e universais. Essa articulação pode ampliar o impacto e a efetividade das políticas de segurança pública, promovendo respostas mais integradas e sustentáveis.

5.2.3 Impacto

A tipologia desenvolvida por Theodore Lowi (1964) surgiu em um contexto de crescente demanda por intervenção estatal nos Estados Unidos, especialmente durante a década de 1960. Sua proposta parte do pressuposto de arenas políticas estáveis, cenário que contrasta com a realidade brasileira. No Brasil, estudiosos que se apropriaram dessa abordagem, principalmente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o fizeram com o objetivo de compreender os processos de consolidação democrática e os mecanismos de disputa pela agenda, formulação e implementação de novas políticas públicas em um ambiente político mais dinâmico e incerto. A partir dessas considerações, apropriando-se da tipologia de Lowi (1964) e discutida por Filocre (2009)[68], as políticas públicas podem ser classificadas quanto ao impacto em quatro categorias de análise.

A primeira categoria é denominada distributiva. Conforme Lowi (1964), o impacto é mais restrito, direcionado a uma parcela da população, sem exigir um

[68] Dentre as classificações, Filocre (2009) também discute o combate à criminalidade genérica ou combate à criminalidade específica. No entanto, entendemos que essa classificação não se aplica ao nosso estudo.

confronto direto entre os beneficiados e os que ficam de fora. Filocre (2009, p. 152) reforça essa ideia ao afirmar que “intervenções estatais de baixo grau de conflito, uma vez que um grande número de indivíduos se beneficia sem custos aparentes.” A segunda categoria é denominada redistributivas. Conforme Lowi (1964), o impacto é mais amplo e geralmente vinculado às alocações de renda. Filocre (2009, p. 152) complementa ao afirmar que “[...] foca o deslocamento de recursos de toda ordem para beneficiar certas camadas sociais ou grupos da sociedade, gerando descontentamento revelado na polarização e costumeiro conflito do processo político.”

Na sequência, de acordo com Lowi (1964), as políticas regulatórias correspondem a decisões individuais tomadas com base na aplicação de uma regra geral. Filocre (2009, p. 152) complementa que “Políticas de segurança pública reguladoras trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias.” Com base nessa concepção, Souza (2012) esclarece que:

> Já as políticas regulatórias dizem respeito a decisões governamentais de uso de recursos, substituindo decisões privadas sobre alocação desses recursos, ou, pelo menos, reduzindo as alternativas privadas nesse campo. Exemplos de políticas regulatórias são a organização do sistema de transporte de determinada maneira ou a não permissão de favoritismos no cálculo de preços. Os impactos deste tipo de política são específicos e individualizados, mas não são passíveis de desagregação quase infinita, como são as políticas distributivas (Souza, 2012, p. 49).

Por último, partir do trabalho de Lowi (1972), Limonti, Peres e Caldas (2014) argumentam que “As políticas constituintes são aquelas que visam a criação ou modificação da estrutura de governo ou das relações de poder e o estabelecimento de regras pela adoção de decisões públicas.” (Limonti; Peres; Caldas, 2014, p. 397). Para Filocre, nomeadas constitutivas, “referem-se, entre outros, à criação, modificação e modelação de instituições, bem como à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.” (Filocre, 2009, p. 152).

A classificação por impacto, amplamente reconhecida nos estudos de políticas públicas, foi inicialmente aplicada às leis analisadas. Contudo, o exercício revelou-se viável apenas para as variáveis constituintes e regulatórias, enquanto as

variáveis distributiva e redistributiva não puderam ser incluídas no mapa síntese[69], dada a dificuldade de separá-las e devido à estruturação material. Estas definições, ainda que abrangentes, todavia, não se mostraram suficientes para classificação das políticas de segurança pública. Na análise das leis orçamentárias, por exemplo, identificou-se a dualidade entre o caráter regulatório e constitutivo, que reflete a maneira como essas normas atuam simultaneamente na organização do Estado e na imposição de regras para a gestão de recursos públicos. Por esse motivo, excluímos da análise[70].

Dessa forma, das 34 leis restantes para a análise, foram identificadas 20 como regulatórias, que dispõem sobre os ordenamentos e proibições. Por exemplo, as Leis nº 14.310/2022 e nº 14.330/2022 foram classificadas como regulatórias porque seu principal impacto está na normatização de procedimentos e responsabilidades no âmbito da segurança pública e da proteção às mulheres, sem criar novas estruturas administrativas. A Lei nº 14.310/2022 altera a Lei Maria da Penha para garantir o registro imediato das medidas protetivas de urgência, estabelecendo regras claras para autoridades judiciais e policiais sobre como essas medidas devem ser operacionalizadas, assegurando maior eficiência na proteção às vítimas. Já a Lei nº 14.330/2022 incorpora o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, definindo diretrizes sobre sua implementação e a atuação dos entes federativos na prevenção da violência de gênero. Como ambas as leis focam

[69] Embora essas variáveis tenham grande valor na análise das políticas de segurança pública, neste momento, não foi viável essa classificação. Na análise dos dados, eu estaria inclinada a classificar 8 leis como redistributivas e 6 como distributivas. As redistributivas, na definição de Lowi (1964), direcionam para alocações de renda e geram conflitos entre os grupos. No caso da segurança pública, destacamos a Lei nº 13.351, de 25 de Outubro de 2016, que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016 e a Lei nº 14.316 de 29/03/2022 que altera as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para destinar recursos do FNSP para ações de enfrentamento da violência contra a mulher. Em ambos os casos é realizado o processo de redistribuição de renda para certos grupos: o que participará dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos e os contemplados nas ações de enfrentamento da violência contra a mulher. As leis classificadas como distributivas, por sua vez, visam distribuir recursos ou benefícios de forma ampla ou setorial, sem necessariamente alterar a estrutura de desigualdade existente na sociedade. É nesse sentido que destacamos a Lei nº 13.500, de 26 de Outubro de 2017, que realiza a transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e as Leis nº 14.033, de 4 de Agosto de 2020 e Lei nº 14.225 de 19/10/2021 que dispõem sobre a abertura de crédito extraordinário para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. Para realizar esta classificação, contudo, seria necessário um estudo específico sobre a temática e análise da legislação.

[70] Foram excluídas da análise vinte e seis leis que dispõem diretamente sobre a destinação orçamentária.

na regulação de processos e responsabilidades, sem modificar estruturalmente a governança pública, são predominantemente regulatórias (Brasil, 2022a; 2022b).

Por fim, foram identificadas 14 leis como constituintes, ou seja, que criam ou modificam a estrutura do governo. Entre elas, destacam-se a criação do PRONASCI, em 2007 (Lei nº 11.530/2007), e a que institui o SUSP, em 2018 (Lei nº 13.675/2018) (Brasil, 2007; 2018c). Ambas as leis modificam a estrutura governamental, consolidando novos mecanismos administrativos e institucionais para a segurança pública, o que justifica sua classificação como constitutivas.

Desta forma, a predominância das leis regulatórias indica que ainda há necessidade de ajustes normativos para garantir que as políticas de segurança sejam aplicadas corretamente. O número reduzido de leis classificadas como constituintes na segurança pública pode se originar de questões estruturais e políticas que influenciam a formulação da legislação no Brasil.

Uma possível explicação para a predominância das leis constitutivas é que esse tipo de norma envolve transformações estruturais que exigem planejamento detalhado, investimento orçamentário expressivo e, frequentemente, amplo consenso político – fatores que tornam sua tramitação mais complexa. Ao contrário das leis regulatórias, que aperfeiçoam mecanismos já estabelecidos, as constitutivas requerem maior articulação institucional para serem implementadas. Além disso, como há órgãos já estruturados na segurança pública, a tendência é que sejam aperfeiçoados e regulamentadas as políticas e instituições já existentes. Isso pode sugerir uma hipótese porque há mais leis regulatórias do que constituintes: a legislação atual está mais focada em refinar processos e normas, em vez de modificar profundamente o funcionamento do governo.

Outro fator relevante é que mudanças estruturais na segurança pública podem gerar impactos administrativos complexos, como a necessidade de reorganizar forças policiais, integrar sistemas de informação ou modificar regras de governança entre União, Estados e Municípios. Para evitar rupturas institucionais, o legislador opta por ajustes regulatórios progressivos em vez de reformas abruptas, o que se reflete no menor número de leis puramente constituintes.

Por fim, a agenda legislativa e política do país pode priorizar ajustes normativos mais rápidos e de menor impacto administrativo. Como leis constituintes envolvem alterações mais amplas, sua tramitação tende a ser mais longa e

complexa, tornando sua aprovação menos frequente em comparação com leis regulatórias.

5.2.4 Fluxo e aspecto temporal

Esta seção aborda a dimensão temporal a partir de três chaves analíticas: (1) o regime de tramitação adotado para a proposta na Câmara dos Deputados; (2) o tempo decorrido até sua aprovação; e (3) o enquadramento temporal da proposição, considerando se ela foi concebida para responder a demandas imediatas relacionadas à ordem pública ou para produzir efeitos de forma contínua ao longo do tempo.

Inicialmente, para levantamento de dados que subsidiassem a análise deste ponto, foram levantadas, no site da Câmara dos Deputados, o regime de tramitação das proposições. Neste banco de dados é possível observar a atenção dispensada para determinada política pública, considerando o prazo para análise nas comissões e no plenário.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) identifica no Capítulo VI os regimes de tramitação urgente e prioridade, elencando os casos permitidos para cada um. De acordo com o Art. 152 do RICD:

> Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final.[71] (Câmara dos Deputados, 1989).

As proposições que podem tramitar nesse regime devem versar:

> a) sobre declaração de guerra, celebração de paz, ou remessa de forças brasileiras para o exterior; b) sobre suspensão das imunidades de Deputados, na vigência do estado de sitio ou de sua prorrogação; c) sobre requisição de civis e militares em tempo de guerra, ou quaisquer providências que interessem à defesa e à segurança do País; d) sobre decretação de impostos, na iminência ou em caso de guerra externa; e) sobre medidas financeiras ou legais, em caso de guerra; f) sobre transferência temporária da sede do Governo Federal; g) sobre permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele

[71] Consta no parágrafo 1º do Art. 152 RICD: "§ 1º Não se dispensam os seguintes requisitos: I - publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias; II - pareceres das Comissões ou de Relator designado; III - quorum para deliberação." (Câmara dos Deputados, 1989).

> permaneçam temporariamente; h) sobre intervenção federal, ou modificação das condições de intervenção em vigor; i) sobre autorização ao Presidente ou ao Vice-Presidente da República para se ausentarem do Pais; j) oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente; l) de iniciativa do Presidente da República, com solicitação de urgência; m) constituídas pelas emendas do Senado Federal a projetos referidos na alínea anterior; n) referidas no art. 15, XII; o) reconhecidas, por deliberação do Plenário, de caráter urgente, nas hipóteses do art. 153. (Câmara dos Deputados, 1989)

Ainda segundo o Art. 158 do RICD: “Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência” (Câmara dos Deputados, 1989). Os casos de tramitação com prioridade estão relacionados abaixo:

> a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos; b) os projetos: 1 - de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações; 2 - de lei com prazo determinado; 3 - de regulamentação de eleições, e suas alterações; 4 - de alteração ou reforma do Regimento Interno; III - de tramitação ordinária: os projetos não compreendidos nas hipóteses dos incisos anteriores. (Câmara dos Deputados, 1989).

Em ordem de análise de precedência na Casa, portanto, estão: urgente, prioridade, ordinário. As apreciações nas comissões ocorrem em cinco sessões no caso de matéria em regime de urgência, em dez sessões em matérias em regime de prioridade e em quarenta sessões em matéria em regime de tramitação ordinária (Câmara dos Deputados, 1989).

Com exceção do Projeto de Lei para o Congresso Nacional – que é editado pelo Presidente da República e enviado para apreciação do Congresso Nacional –, os demais instrumentos legislativos presentes no banco de dados perpassam, em algum momento da tramitação, pelas comissões e/ou plenário da Câmara dos Deputados. As MPVs, por exemplo, são editadas pelo Presidente da República e, para que sejam convertidas em lei, passam pela apreciação na Câmara dos Deputados, permitindo a classificação de acordo com o regime de tramitação.

Observa-se que, no recorte analisado sobre segurança pública, o tema é abordado, predominantemente, sob o regime de urgência, com um total de 32 leis

enquadradas nesse regime de tramitação. Com apenas um caso em cada categoria, registra-se uma lei sob regime ordinário e outra como prioritária[72].

Conforme mencionado anteriormente, o regime de tramitação classificado como urgente é geralmente aplicado em casos específicos, como declarações de guerra, celebrações de paz, intervenções federais ou iniciativas do Presidente da República. Entretanto, observa-se que esse mesmo regime tem sido utilizado para viabilizar a implementação de instituições e programas relevantes na área da segurança pública, como a Lei nº 11.530/ 2007, que institui o PRONASCI (Brasil, 2007); a Lei nº 13.604/2018, que estabelece o SINESP e determina a publicação padronizada da taxa de elucidação de crimes; e a Lei nº 13.675/2018, que cria a PNSPDS e institui o SUSP (Brasil, 2018a; 2018c). Esses marcos legais promovem transformações substanciais na estrutura da segurança pública nacional. Contudo, apesar de sua relevância, a celeridade com que são submetidos a debates pode comprometer uma análise mais aprofundada e criteriosa, especialmente para programas centrais na área, que demandariam maior atenção aos detalhes para assegurar sua efetiva implementação e adequação às necessidades de longo prazo.

Em outra categorização, a Lei nº 13.060/ 2014, que regulamenta o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança pública em âmbito nacional, é classificada sob o regime de tramitação prioritária (Brasil, 2014). Essa classificação pode ser atribuída ao fato de se tratar, possivelmente, de um projeto de iniciativa do Senado Federal.

Por último, enquadrada sob o regime de tramitação ordinária, encontra-se a Lei nº 13.608/2018, que regula o serviço telefônico destinado ao recebimento de denúncias e estabelece a concessão de recompensas por informações que contribuam para investigações policiais (Brasil, 2018b). Ademais, essa legislação promove alterações no art. 4º da Lei nº 10.201/2001, visando à destinação de recursos do FNSP para os fins mencionados (Brasil, 2001b).

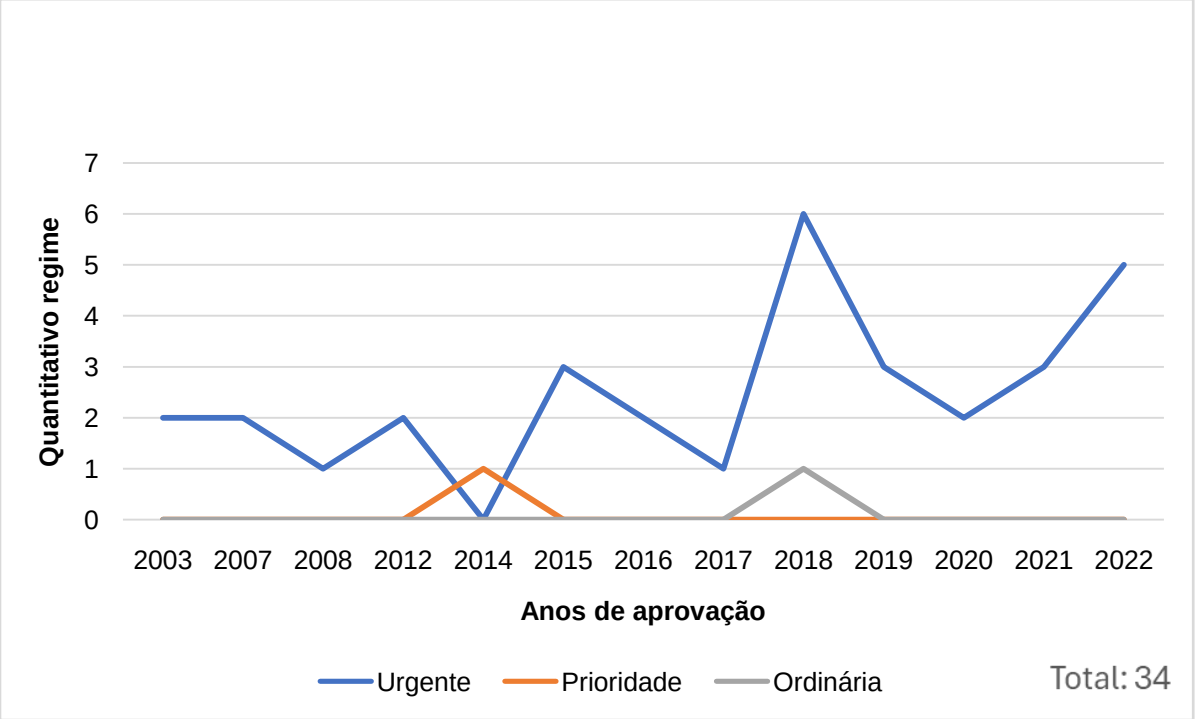
Em análise longitudinal, o Gráfico 21[73] contempla as leis de segurança pública de acordo com o regime de tramitação na Câmara dos Deputados. Verificam-se três

[72] Soma-se a esse total de 34 leis, 23 que são Projetos de Lei do Congresso Nacional e que não dispõem dessa classificação e 3 que não dispõem desse registro no site da Câmara dos Deputados (MPV 1.508-20/1997, MPV 2.120-9/2001 e MPV 2.205/2001).

[73] Para melhor visualização, no gráfico, apenas estão presentes os dados referentes aos anos em que foram aprovadas leis.

picos ascendentes na classificação de “urgente”, presente nos anos 2012, 2015 e o maior pico do gráfico, em 2018[74].

Gráfico 21 - Leis de segurança pública de acordo com o Regime de Tramitação na Câmara dos Deputados ao longo dos anos (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do Site da Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados, 2025b).

Os picos identificados podem ser explicados por eventos específicos que demandaram respostas imediatas na área de segurança pública, como crises de violência urbana ou aumento do crime organizado. Além disso, as mudanças de partidos e presidentes no âmbito federal podem ter influenciado esses resultados.

Em 2012, durante o governo de Dilma Rousseff, o ano foi marcado por um aumento significativo na violência urbana em várias regiões do Brasil, com destaque para o crescimento das taxas de homicídios e crimes violentos. Feltran *et al*. (2022) indicam que fatores como conflitos faccionais, desigualdades socioeconômicas e a expansão do narcotráfico contribuíram para o agravamento da situação.

Sobre esse ponto, a partir do ano de 2014 verifica-se a linha crescente nos casos de homicídio doloso, que atingem seu pico em 2017, ao registrar cerca de 56000 casos. Segundo os Anuários de Segurança Pública (FBSP, 2021; 2022;

[74] Soma-se a esse total de 34 leis, 23 que são Projetos de Lei do Congresso Nacional e que não dispõem dessa classificação e 3 que não dispõem desse registro no site da Câmara dos Deputados (MPV 1.508-20/1997, MPV 2.120-9/2001 e MPV 2.205/2001).

2023), a causa para esse aumento está na rachadura entre as maiores organizações criminosas do país, o PCC e o Comando Vermelho. Manso e Dias (2018) explicitam o rompimento em 2016:

> Os presídios brasileiros viviam momentos de incerteza. A mais poderosa facção brasileira, o Primeiro Comando da Capital (PCC), tinha rompido o pacto de não agressão que desde sua fundação mantinha com o Comando Vermelho (CV), grupo criminoso criado no Rio de Janeiro e com franquias espalhadas em outros Estados. (Manso; Dias, 2018, p. 8).

Ambas as organizações tiveram origem na região sudeste e, após 2012, visaram ampliar seu alcance para outras regiões, como a Amazônica, objetivando a ampliação do tráfico de drogas para o mercado internacional. Manso e Dias (2018) argumentam que, para atender essa nova lógica de mercado, o PCC aumentou o número de batismos em outras regiões.

O Anuário de Segurança Pública de 2023 esclarece que, a partir de 2015, há tentativas em conter o avanço do PCC para além do Sudeste (FBSP, 2023). No entanto, o assassinato de Jorge Rafaat, no início de 2016, escalonou o conflito. Considerado o “rei do tráfico”, Rafaat dominava a fronteira entre Brasil e Paraguai e mantinha boa relação com o PCC. O problema teria se tornado maior quando Rafaat decidiu aumentar o “pedágio” cobrado para manutenção do acesso às fronteiras pelo PCC (Benides, 2016). A organização criminosa, então, decidiu eliminar esse custo e assassinou Rafaat, ampliando seu acesso internacional. O PCC então ampliou seu acesso à região com larga produção de maconha e como distribuidor da cocaína produzida nos países andinos, tornando-se a maior facção do país com cerca de 35 mil membros (Adorno; Muniz, 2022).

A morte de Rafaat é considerada o estopim para a série de rebeliões nos presídios brasileiros, que aconteceram em 2017, culminando na morte de mais de 160 presos e nas mortes nas ruas (Manso; Dias, 2018). Na análise micro, destaca-se a região amazônica com o seguinte cenário:

> [...] a violência do narcotráfico e das disputas entre as facções de base prisional; a intensificação dos conflitos fundiários com o avanço do desmatamento; e da exploração ilegal de recursos naturais. Mas não só, a violência da região correlaciona-se com o fato de que as capacidades institucionais das agências encarregadas de aplicar lei e segurança pública são insuficientes e/ou frágeis. (FBSP, 2023, p. 29)

Além disso, houve mobilizações relacionadas à segurança pública, como a ampliação de operações da Força Nacional de Segurança Pública em estados com crises específicas (G1, 2012). A necessidade de respostas rápidas para conter a escalada da violência pode ter impulsionado a tramitação de leis urgentes.

Nesse cenário, em 2015, ainda sob a liderança de Dilma Rousseff e do PT, o Brasil enfrentava instabilidade econômica e social, o que intensificou a pressão por ações legislativas urgentes. O aumento do desemprego e a consequente vulnerabilidade social podem ter impactado o crescimento da criminalidade. Outrossim, houve debates intensos sobre o fortalecimento das políticas de combate ao crime organizado[75] e à corrupção (MPF, 2025a), o que pode ter levado à priorização de medidas legislativas urgentes.

Já em 2018, com a transição para o governo de Jair Bolsonaro, do PSL, houve uma reconfiguração das prioridades políticas, marcada por um discurso mais enfático sobre segurança pública e combate ao crime, o que pode ter contribuído para o aumento significativo de leis classificadas como "urgentes". Este ano foi marcado por um pico de violência no Brasil, com recordes históricos de homicídios e crimes violentos, conforme relatado no Atlas da Violência, de 2018 (IPEA, 2018).

O referido ano foi marcado pela intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, promovida durante o governo Temer. Tal medida resultou em um contexto de intensificação das violações de direitos, ampliação da presença do Exército no espaço público e tramitação de propostas legislativas de caráter autoritário destinadas a conferir sustentação jurídica a esse processo de militarização. Como destacam Cano (2018) e o Observatório da Intervenção (2018), a intervenção não foi acompanhada de um planejamento estratégico consistente, revelando antes uma resposta política e simbólica à crise de segurança, que reforçou práticas repressivas em detrimento de abordagens estruturais. Nesse sentido, Misse (2019) ressalta que a militarização da segurança pública, ao invés de solucionar as causas da violência, tende a aprofundar desigualdades sociais e a fragilizar mecanismos de controle democrático.

Além disso, a proximidade das eleições gerais intensificou o debate público sobre segurança pública, levando à tramitação de leis urgentes para atender às

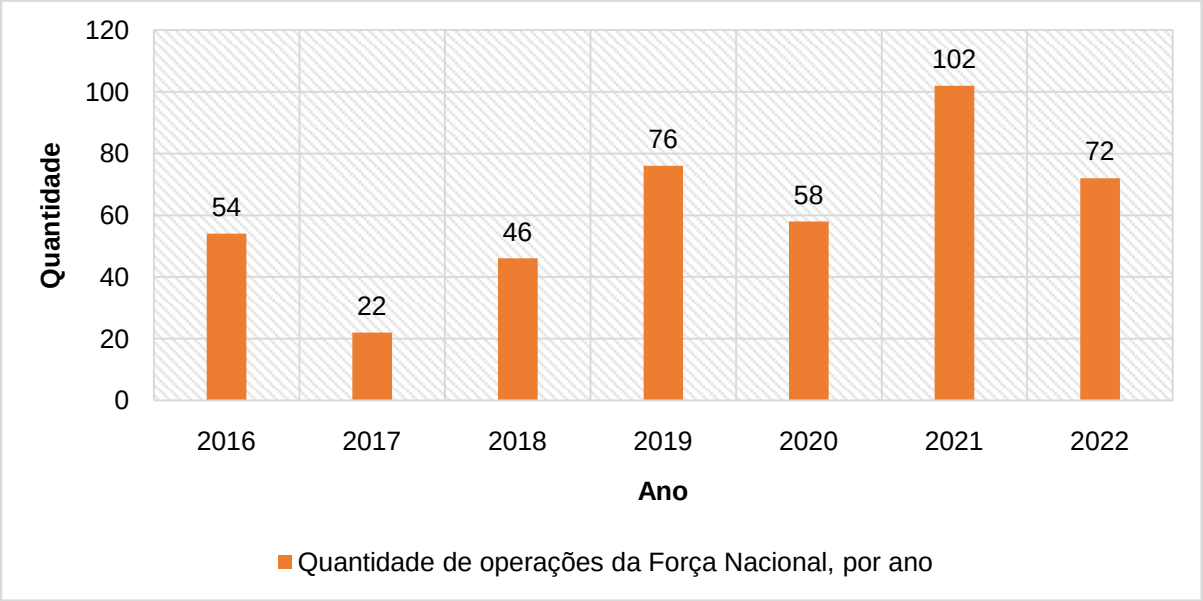
[75] A exemplo da Lei nº 12.850/2013: “Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.” (Brasil, 2013).

demandas da população – movimento este que também pode ser considerado uma orientação de governo. O governo também priorizou medidas de combate ao crime organizado e à violência urbana, o que pode ter contribuído para o aumento significativo de legislações classificadas como urgentes.

Aliás, sobre esse ponto, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública fornece dados referentes ao período de 2016 a 2022 sobre a quantidade de operações realizadas pela Força Nacional de Segurança Pública (FBSP, 2016b; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022). Esses dados indicam variações ao longo dos anos, com oscilações no volume de operações e destacam especialmente os maiores picos ocorridos em 2019 e 2021. Tais picos, ilustrados no Gráfico 22, refletem momentos de maior mobilização e emprego intensificado da Força Nacional, evidenciando sua utilização estratégica em diferentes contextos.

Durante o governo Bolsonaro, a Força Nacional foi mobilizada para diversas finalidades, ampliando seu papel tradicionalmente voltado à segurança pública. Um exemplo marcante foi seu emprego no combate às queimadas na Amazônia, quando a força foi acionada para apoiar as ações de contenção dos incêndios florestais que ganharam repercussão nacional e internacional (Mazui; Barbiéri; Garcia; 2019). Além disso, a Força Nacional também foi utilizada para a contenção de protestos indígenas em Brasília, como forma de controlar manifestações que demandavam atenção do governo para pautas socioambientais e direitos indígenas (Uribe, 2019). Esses usos da Força Nacional indicam um deslocamento no seu escopo de atuação, que passou a abranger tanto o enfrentamento de crises ambientais quanto o manejo de conflitos sociais e políticos, refletindo a lógica e prioridades do governo federal nesse período.

Gráfico 22 - Quantidade de operações da Força Nacional, no Brasil (2016 a 2022)



Fonte: Dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023), organizados pela autora.

Esses fatores demonstram como mudanças no cenário político e na liderança federal impactaram diretamente a abordagem legislativa na área de segurança pública, alternando entre estratégias de longo prazo e ações emergenciais conforme as demandas sociais e políticas do momento. Devido ao caráter de urgência, o tempo de tramitação das leis na área da segurança é reduzido. Sobre esse ponto, Azevedo e Cifali (2015) argumentam que:

> Muitas leis de caráter mais punitivo são propostas e aprovadas rapidamente em um contexto de forte demanda da opinião pública, como por exemplo, no caso da equiparação da falsificação de remédios aos crimes hediondos, assim como a aprovação do Regime Disciplinar Diferenciado e as rebeliões comandadas pelo PCC em São Paulo. A partir dessa percepção, verifica-se que o passado recente das políticas públicas de segurança na sociedade brasileira restringe-se a uma "série de intervenções espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam a ordem pública" (Carvalho e Fátima e Silva, 2011, p. 62). A falta de articulação entre a elaboração de leis, decretos, portarias e as ações em segurança pública no contexto social acaba por apresentar um quadro de resultados insatisfatórios e inconsistentes. Orientando-se pela maior conveniência imediata, o governo ignora as consequências de longo prazo (Azevedo; Cifali, 2015, p. 118)

A partir desse debate, passa-se à análise do segundo ponto, relativo ao tempo decorrido até a aprovação das proposições legislativas. O Gráfico 23 ilustra esse cenário e revela que a maior parte das leis examinadas (46) foi aprovada ainda no primeiro ano de tramitação, o que indica uma dinâmica acelerada no processo

legislativo para essas medidas. Esse dado reforça a importância de considerar não apenas o conteúdo das proposições, mas também a celeridade com que são deliberadas, como um indicador relevante da responsividade institucional.

Gráfico 23 - Leis de segurança pública de acordo com o tempo de tramitação, em anos (1995-2022)

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Esse fenômeno pode ser atribuído a fatores como relevância e alinhamento político. Projetos de lei que tratam de temas que com maior grau de consenso ou que possuem grande apelo popular tendem a encontrar menos resistência no processo legislativo. Ademais, quando há interesse dos poderes, parlamentares ou pressão de grupos específicos, o ritmo de tramitação pode acelerar significativamente. Retomando a terminologia utilizada por Kingdon (2003), o empreendedor de ideias seria o responsável por reunir as arestas soltas e encaminhar a questão.

Não obstante, a abertura de janelas de oportunidade, como eventos críticos ou mudanças no cenário político, frequentemente impulsiona a tramitação acelerada de propostas legislativas na área de segurança pública. Situações de crise, como o aumento da violência ou episódios de insegurança, geram pressão pública e política, o que contribui para aprovações mais rápidas. Embora essas propostas avancem rapidamente, o curto intervalo entre a proposição e a aprovação das leis sugere que as mudanças nas políticas de segurança pública ocorrem de maneira gradual e incremental, de forma contínua e adaptativa. Isso reflete um processo constante de evolução que busca adaptar as políticas às demandas da sociedade sem alterações bruscas ou radicais.

Entre as leis aprovadas em menos de um ano, destacam-se a Lei nº 10.201/2001, que criou o FNSP, originado da MPV nº 2.120-9/2001, e a Lei nº 11.530/2007, que instituiu o PRONASCI, derivado da MPV nº 384/2007 (Brasil, 2001b; 2007b; 2007c). Esses projetos, essenciais para a segurança pública, foram aprovados rapidamente devido à sua relevância estratégica e ao alinhamento político em torno de seus objetivos. A criação do FNSP e do PRONASCI abordam questões urgentes de segurança, como o financiamento de iniciativas policiais e programas de prevenção à violência, que eram prioritários para atender às demandas da sociedade. Além disso, ambos os projetos foram apresentados em formato de MPVs, um instrumento legislativo que permite a tramitação acelerada de propostas consideradas urgentes e relevantes. Esse mecanismo, somado à pressão pública e à necessidade de respostas imediatas às crises de segurança, contribuiu para que fossem aprovados com rapidez. Sua aprovação demonstra como temas sensíveis e de grande impacto social podem mobilizar o apoio necessário para avançar no Congresso em curto espaço de tempo.

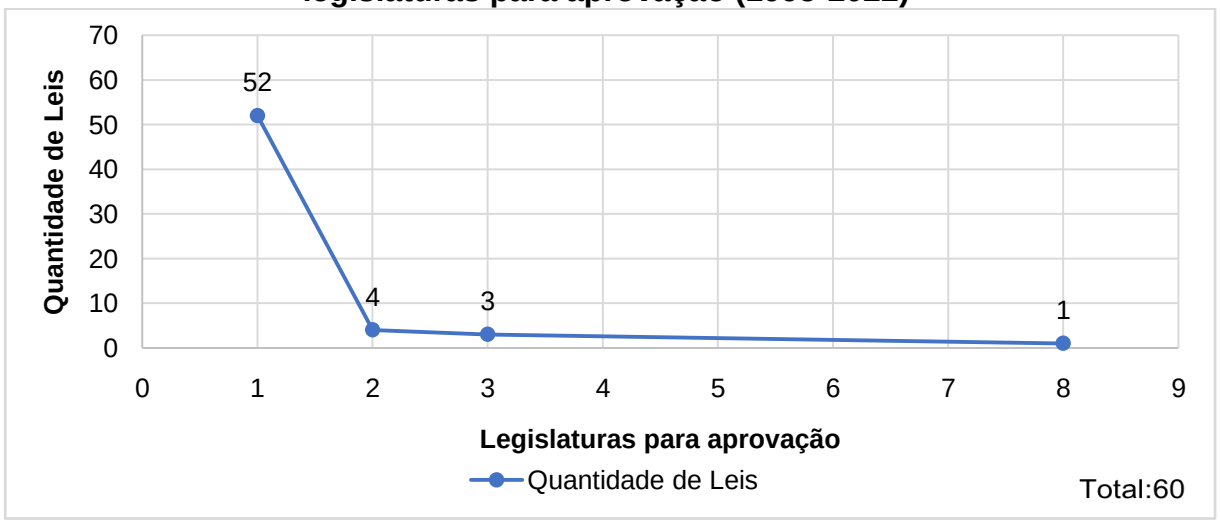
Acima de um ano de tramitação, foram identificadas 14 leis, das quais destacamos dois casos. A tramitação prolongada de projetos de lei – como o Projeto de Lei nº 1.332/2007 e o Projeto de Lei nº 2.462/1991 – evidencia desafios significativos dentro do processo legislativo brasileiro. No caso do Projeto de Lei nº 1.332/2007 (Lei nº 13.608/2018), que levou 11 anos para ser aprovado, a demora pode ser atribuída à necessidade de consensos sobre temas como o serviço telefônico de denúncias e a alocação de recursos do FNSP (Brasil, 2018b; Mansur, 2007). Já o Projeto de Lei nº 2.462/1991 (Lei nº 14.197/2021), que demorou impressionantes 30 anos, enfrentou barreiras relacionadas à complexidade e à sensibilidade do tema – a tipificação de crimes contra o Estado Democrático de Direito, incluindo abolição violenta e golpes de estado (Brasil, 2021b; Bicudo, 1991). A ausência de momentos estratégicos ou janelas de oportunidade para impulsionar as propostas também pode ter dificultado a aprovação. Esses exemplos sublinham como fatores como prioridade política, resistência de grupos de interesse e contexto histórico podem influenciar drasticamente a celeridade do processo legislativo. Essa realidade chama atenção para a importância de um sistema legislativo ágil e de estratégias efetivas para garantir que temas críticos avancem com maior eficiência.

Outro dado relevante refere-se ao número de legislaturas pelas quais uma proposição precisa passar até ser aprovada. Esse aspecto é crucial porque a

tramitação ao longo de diferentes legislaturas eleva o grau de dificuldade do processo legislativo. A alternância de poderes, marcada pela mudança de presidentes, líderes partidários e parlamentares, pode alterar as prioridades na agenda política, fazendo com que determinados projetos percam o foco ou sejam renegociados. Além disso, cada nova legislatura traz novos atores, com diferentes interesses, ideologias e estratégias, o que exige esforços adicionais de articulação e barganha para garantir apoio. Esses processos de negociação podem prolongar a tramitação, especialmente em temas mais complexos ou controversos.

O Gráfico 24 apresenta uma visão abrangente sobre a tramitação legislativa das leis na área de segurança pública. Ele demonstra que a maior parte das leis, um total de 52, foi aprovada dentro da mesma legislatura, evidenciando um processo mais célere e concentrado. Por outro lado, 4 leis exigiram tramitação em 2 legislaturas, enquanto 3 leis passaram por 3 legislaturas antes de serem aprovadas, indicando maior complexidade ou necessidade de negociações prolongadas. Um caso excepcional é o de uma única lei (Lei nº 14.197/2021, que dispõe sobre os crimes contra o Estado Democrático de Direito) que percorreu 8 legislaturas, representando um processo legislativo extremamente longo, possivelmente devido à alta sensibilidade do tema ou dificuldade de consenso entre os parlamentares.

Gráfico 24 - Leis de segurança pública de acordo com a quantidade de legislaturas para aprovação (1995-2022)

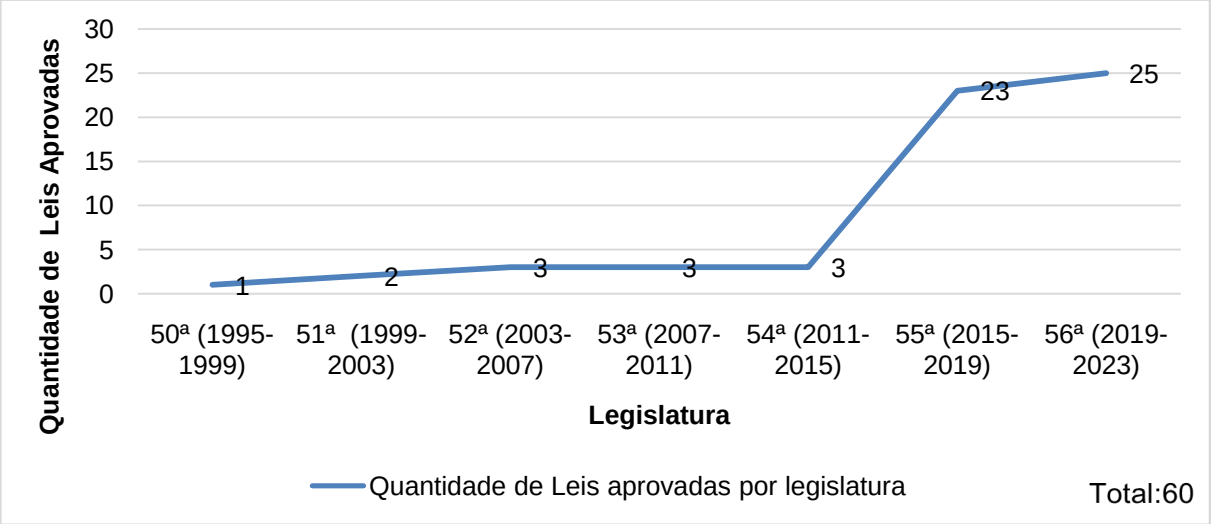


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Dentro do período analisado nesta tese (1995-2022), a 56ª legislatura (2019-2023) liderou em número de leis aprovadas na área de segurança pública,

totalizando 25. Em seguida, destaca-se a 55ª legislatura, com 23 leis aprovadas, enquanto as legislaturas 54ª, 53ª e 52ª registraram um empate, cada uma com 3 leis aprovadas. Apenas 2 leis foram aprovadas na 51ª legislatura e 1 na 50ª. Essas informações estão representadas no gráfico abaixo.

Gráfico 25 - Leis aprovadas de segurança pública distribuídas por legislatura (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

A partir de 2015, observa-se uma intensa movimentação na agenda da segurança pública, marcada por mudanças políticas e sociais significativas. Esse período coincide com o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, que gerou instabilidade política e reconfiguração de prioridades no Congresso Nacional. A segurança pública, sendo um tema de grande apelo popular, ganhou destaque como uma área estratégica para atender às demandas da sociedade em meio a um cenário de polarização e crise institucional.

Além disso, o contexto político, pós 2015, trouxe novos atores e coalizões que buscaram consolidar suas agendas, muitas vezes priorizando questões relacionadas à segurança pública como forma de demonstrar eficiência e resposta às preocupações da população. Portanto, este período reflete não apenas uma reorganização política, mas também uma tentativa de responder às urgências sociais, utilizando a segurança pública como um eixo central de atuação legislativa.

Esse cenário configura uma mudança gradual devido à progressão ao longo das legislaturas e ao aumento consistente no número de leis aprovadas na área de segurança pública. Observa-se um crescimento substancial nas 56ª e 55ª

legislaturas, em comparação às legislaturas anteriores, indicando um processo de evolução contínua.

A gradualidade está evidente na forma como a atenção e os esforços legislativos destinados à segurança pública foram intensificados ao longo do tempo. Em legislaturas anteriores, o número de leis aprovadas era limitado, com apenas uma ou duas iniciativas concretizadas em alguns períodos, demonstrando que a área ainda não era uma prioridade legislativa.

O aumento significativo nos números nas legislaturas mais recentes não ocorre de maneira abrupta ou imediata, mas sim como parte de uma evolução incremental, impulsionada por fatores como pressão social, mudanças no cenário político e maior relevância do tema na agenda pública. Essa mudança gradual reflete o acúmulo de esforços legislativos que, ao longo de sucessivas legislaturas, convergem para uma priorização mais consistente da segurança pública.

Por último, no que tange ao aspecto temporal, as políticas podem ser classificadas de acordo com seu objetivo de atender à ordem pública em momentos específicos ou ao longo do tempo. Conforme Filocre (2009), uma política emergencial não é desenvolvida às pressas, mas sim planejada previamente,

> prevendo instrumentos de pronta ação em determinado momento, quando necessário for, para restabelecer a ordem pública – neste caso, trata-se de mecanismos de recuperação, alcance ou manutenção da ordem. É uma política para implementação em curto espaço de tempo e com efeitos imediatos. (Filocre, 2009, p. 154).

Por outro lado, as políticas contínuas são caracterizadas por atuações voltadas ao longo prazo (Filocre, 2009).

No decorrer da análise, diversos questionamentos foram levantados, incluindo a classificação da Lei nº 14.019/2020, que dispõe sobre as medidas de segurança para o Covid-19 e estipula:

> Art. 3º-E. É garantido o atendimento preferencial em estabelecimentos de saúde aos profissionais de saúde e aos profissionais da segurança pública, integrantes dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal, diagnosticados com a Covid-19, respeitados os protocolos nacionais de atendimento médico. (Brasil, 2020c)

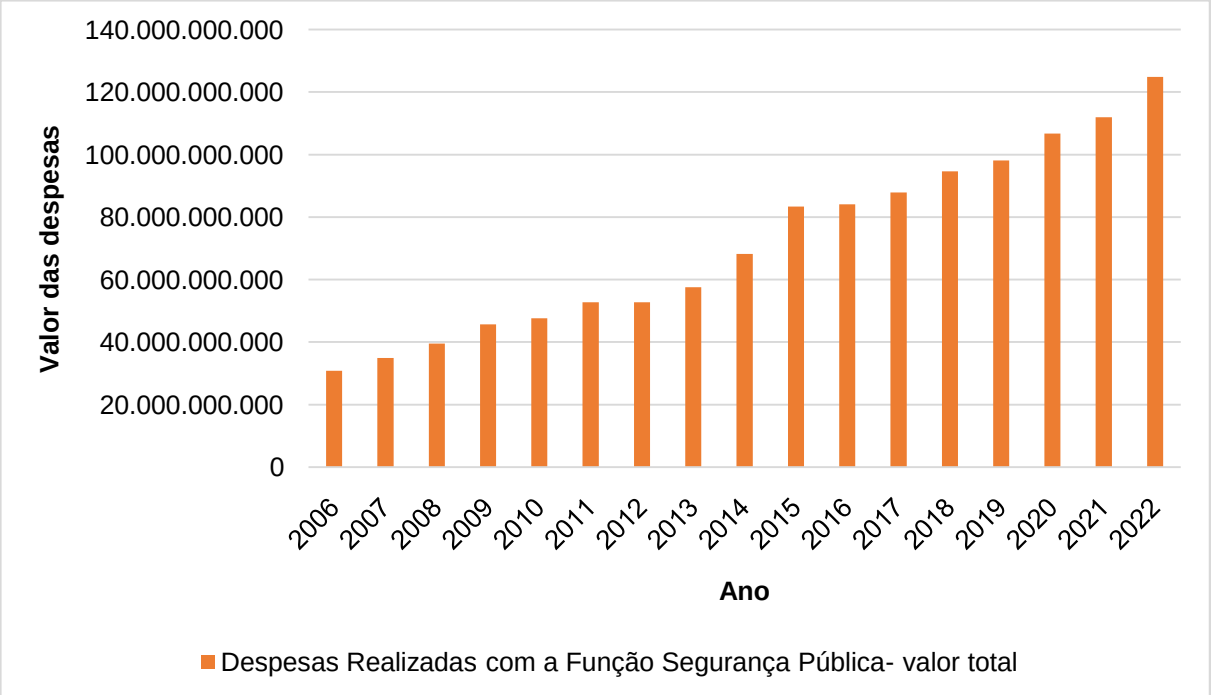
Esta legislação foi sancionada em junho de 2020, no início da pandemia de Covid-19, sendo caracterizada como emergencial devido ao contexto em que foi

editada. Contudo, o atendimento preferencial destinado aos profissionais da segurança pública possui caráter permanente, uma vez que a lei permanece em vigor e não foi revogada. Assim, a classificação de emergencial aplica-se à política implementada pela lei, e não à legislação em si.

Outra questão levantada foi a definição de critérios para classificar as leis que tratam da dimensão orçamentária e de sua vigência temporal. Esse enquadramento mostrou-se necessário diante do aumento crescente dos gastos nessa área, um fenômeno claramente evidenciado pelos dados apresentados no gráfico abaixo, que contempla o período de 2006 a 2022, conforme registrado pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023).

O crescimento expressivo dos investimentos públicos em segurança reflete tanto as prioridades políticas quanto as demandas sociais por respostas mais robustas ao fenômeno da criminalidade. Diante desse cenário, compreender a natureza e o impacto das legislações que envolvem a alocação de recursos financeiros torna-se fundamental para analisar a efetividade das políticas de segurança, a transparência na gestão orçamentária e as possíveis implicações para o equilíbrio fiscal do Estado.

Gráfico 26 - Despesas Realizadas com a Função Segurança Pública, em valores totais, no Brasil (2006 a 2022)



Fonte: Dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023), organizados pela autora.

Neste sentido, além da análise do corpo de cada lei, também identificamos a diferença no crédito a ser destinado, conforme o prescrito na Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1964). Segundo a definição:

> Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:
> I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;
> II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
> III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (Brasil, 1964).

Consideramos, portanto, que os créditos suplementares são destinados às legislações de longa duração, pois representam um incremento no orçamento já existente. Por outro lado, os créditos especiais e extraordinários são direcionados às situações emergenciais, uma vez que são utilizados para suprir a ausência de previsão orçamentária.

A Lei nº 13.940/2019, por exemplo, dispõe sobre a abertura de orçamento em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio de crédito especial cujo objeto é o fortalecimento e modernização das instituições de segurança pública visando à construção de Unidade Funcional do CICC, em João Pessoa, no Estado da Paraíba. Constitui uma ação que não foi realizada às pressas, mas não havia dotação orçamentária, motivo pelo qual foi classificada como emergencial. A Lei nº 14.037/ 2020, por sua vez, também se destina à abertura de orçamento em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública. No entanto, o crédito adicional é o suplementar, cujo destino é a administração do fundo penitenciário nacional, constituindo, portanto, uma política contínua, de longo prazo (Brasil, 2019e; 2020d).

Considerando os PLNs, que compõem 23 itens no banco de dados em análise e versam sobre esse recorte orçamentário, foram identificadas as três classificações: a. Especial, b. Suplementar e c. Extraordinário[76]. Dessas, 13 foram aprovadas na forma de crédito especial, 8 como suplementar e duas como

[76] Foram identificadas as seguintes legislações que não foram incluídas na análise deste itemem razão de não tratarem de créditos adicionais: 1. Alteração do Plano Plurianual (Lei nº 11.065, de 30 de dezembro de 2004); 2. Alteração da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 14.083, de 17 de novembro de 2020); 3. 35 legislações não orçamentárias classificadas como 'não se aplica'.

extraordinário[77]. No campo orçamentário, essa informação pode indicar que as políticas de segurança pública priorizam maior flexibilidade e adaptação frente a necessidades específicas, dado o número significativo de leis conduzidas na forma de créditos especiais. Isso demonstra que essas legislações foram criadas para atender demandas que não estavam previamente previstas no orçamento, reforçando a capacidade de resposta a situações emergentes ou novas. Por outro lado, a presença de leis conduzidas na forma de créditos suplementares indica um reforço orçamentário para iniciativas já planejadas, indicando uma continuidade na implementação de políticas preexistentes. As duas leis conduzidas na forma de créditos extraordinários sugerem intervenções mais urgentes e pontuais, geralmente relacionadas a contextos excepcionais ou de crise. Esse panorama no campo orçamentário reflete uma abordagem equilibrada na gestão da segurança pública, que combina planejamento estratégico de longo prazo com a capacidade de adaptação a emergências ou demandas imprevistas.

Além disso, foi levantado o questionamento sobre a classificação das legislações que tratam da organização básica dos ministérios, como a Lei nº 13.844/2019 e a Lei nº 13.690/2018 (Brasil, 2018d; 2019a). Compreende-se que essas legislações podem ser classificadas como emergenciais, devido à rapidez de sua implementação e à aplicação imediata de suas disposições, o que reflete a necessidade de assegurar o funcionamento imediato da administração pública. Desse modo, tanto a urgência de sua execução quanto o contexto de reestruturação administrativa justificam tal classificação.

Dessa forma, dentre as leis classificadas como contínuas, destacamos a criação do PRONASCI (Lei nº 11.530/ 2007), a instituição do SUSP (Lei nº 13.675/2018), a que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública (Lei nº 13.060/ 2014) e a inclusão do Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da PNSPDS (Lei nº 14.330/2022) (Brasil, 2007b; 2018c; 2014; 2022d).

[77] Nos casos em que o tipo de crédito não é especificado, a análise foi realizada individualmente. Por exemplo, a Lei nº 14.083, de 17 de novembro de 2020, que altera os identificadores de resultado primário previstos na Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi classificada como contínua, uma vez que não apresenta no texto legislativo elementos que a caracterizem como emergencial.

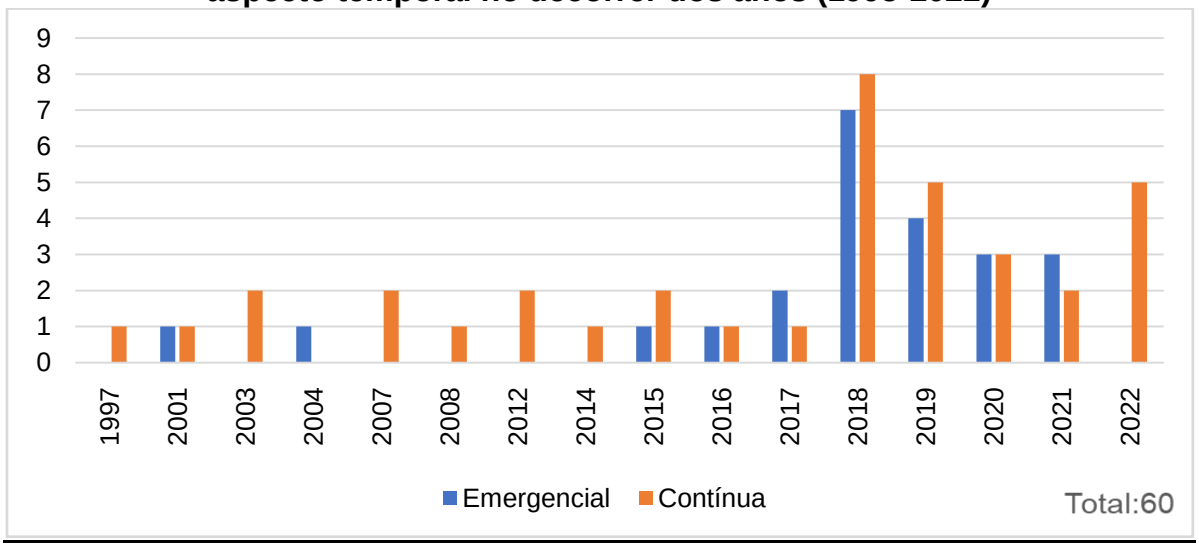
Dentre as leis classificadas como emergenciais, compreendidas como elementos de pronta ação, cujo prazo para a implementação é curto, destacamos a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016 (Lei nº 13.351/2016) e a abertura de crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente da pandemia de Covid-19 (Lei nº 14.225/2021) (Brasil, 2016b; 2021c).

Logo, considerando o conjunto das 60 leis analisadas, com ou sem caráter orçamentário, foram identificadas 37 iniciativas com perfil contínuo e 23 de natureza emergencial. Esse panorama reflete as particularidades e finalidades das políticas voltadas à segurança pública, uma área estratégica que exige intervenções consistentes e sustentadas ao longo do tempo para assegurar a proteção da sociedade, a manutenção da ordem e o funcionamento das instituições. Por essa razão, é comum que parte expressiva da legislação tenha foco em ações permanentes, voltadas à consolidação de estruturas, à articulação entre diferentes esferas e à formulação de estratégias de longo alcance. Por outro lado, as leis emergenciais são implementadas para responder a crises específicas ou eventos excepcionais. Apesar da relevância dessas leis em momentos críticos, elas são menos numerosas porque as crises não são constantes, enquanto as demandas por segurança e aprimoramento estrutural são contínuas. Essa diferença reflete a própria lógica do planejamento governamental, que precisa conciliar ações estratégicas de longo prazo com respostas rápidas às urgências do presente.

Por fim, foi realizada a classificação do aspecto temporal de forma longitudinal, de 1995 a 2022, presente no gráfico abaixo[78].

[78] Para melhor visualização, no gráfico, apenas estão presentes os dados referentes aos anos em que foram aprovadas leis.

Gráfico 27 - Classificação das leis de segurança pública de acordo com o aspecto temporal no decorrer dos anos (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).

Esses quantitativos podem ser observados ao longo do tempo, com políticas majoritariamente contínuas até o ano de 2015, com equilíbrio em 2016 e avanço das políticas emergenciais a partir do ano de 2017. Esse movimento nas políticas de segurança pública pode ser explicado pelo contexto histórico, político e social de cada período. Antes de 2015, a segurança pública estava, em grande parte, focada em estratégias de longo prazo. O cenário possivelmente não exigia respostas frequentes a crises agudas, permitindo que os governos priorizassem políticas estruturantes voltadas ao fortalecimento institucional e à melhoria contínua.

Haja vista o processo de impeachment de Dilma no ano de 2016, o período foi marcado por crises que demandaram uma combinação de estratégias emergenciais e contínuas. Esse equilíbrio reflete um momento de transição, em que medidas de curto prazo foram implementadas para lidar com situações imediatas, sem abandonar ações de longo prazo.

A partir de 2017, o avanço nas políticas emergenciais pode estar associado ao aumento de crises na área de segurança pública, como o crescimento da violência urbana, aumento do crime organizado ou situações excepcionais. A necessidade de respostas rápidas e focadas no curto prazo levou ao crescimento de políticas emergenciais. Além disso, mudanças no cenário político, com a transição de governo para Michel Temer podem ter influenciado uma priorização maior dessas medidas para enfrentar demandas imediatas da população. Esse panorama reflete a

interação entre demandas sociais, prioridades políticas e a necessidade de equilibrar planejamento estratégico com ações rápidas para responder a crises.

5.3 ENQUADRAMENTO TIPOLÓGICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Esta seção está dividida em duas partes: a primeira aborda os processos de mudança institucional nas políticas de segurança pública; a segunda analisa o conteúdo das políticas substantivas, com base em seu enquadramento ideológico e na classificação entre respostas garantistas e punitivistas. Nesta segunda etapa da análise, do total de 60 leis examinadas na parte descritiva, focalizamos nas políticas substantivas[79], que dizem respeito ao conteúdo fundamental das políticas públicas, ou seja, ao conjunto de valores, diagnósticos e orientações que estruturam a forma como o Estado compreende e busca resolver determinados problemas. Diferenciam-se de aspectos procedimentais, como rotinas administrativas, engenharia institucional ou estrutura operacional, pois envolvem decisões estratégicas sobre o que deve ser feito e por quê. Constituem o ponto de partida de qualquer política pública, pois estabelecem os objetivos, os meios para alcançá-los e o modo como os problemas são diagnosticados. A partir dessas escolhas substantivas, desenvolvem-se as demais etapas no processo de produção de políticas públicas: planejamento, definição de recursos, organização de rotinas, mobilização de pessoal, cronogramas e metas.

As políticas substantivas consideradas podem ser agrupadas em dois grandes eixos: (i) aquelas voltadas à logística, infraestrutura e rotinas institucionais, cuja atuação está relacionada à organização prática da política pública, embora não esgotem a totalidade das ações relevantes, como as políticas orçamentárias, que, embora essenciais, não constituem o objeto central desta pesquisa (somam 35); e (ii) aquelas que estabelecem diretrizes normativas mais amplas, orientando o modo como o Estado busca resolver o problema da segurança pública, indicando, portanto, uma determinada posição frente aos fenômenos da criminalidade e da violência (somam 11). Essas últimas são especialmente relevantes por qualificarem

[79] Adotamos de forma equivalente os termos "políticas substantivas" e "macropolíticas" ao longo da análise.

as respostas do Estado à segurança pública e permitirem a identificação de suas principais orientações político-ideológicas.

Foram, por fim, identificadas quatorze leis[80] que não configuram políticas substantivas porque se concentram em medidas pontuais, administrativas ou setoriais, sem abranger diretrizes estruturantes ou estratégicas que orientem o funcionamento sistêmico do setor.

Nesse sentido, esta seção está organizada em duas partes. Na primeira, são analisadas qualitativamente as políticas substantivas que não se enquadram no escopo central da tese, com foco em seus objetivos e na classificação quanto ao tipo de mudança institucional promovida. Em seguida, o segundo item apresenta a análise qualitativa das políticas substantivas que permitem um enquadramento ideológico, considerando o equilíbrio entre medidas garantistas e reativas, além da identificação do tipo de mudança institucional correspondente.

5.3.1 Políticas Substantivas de Segurança Pública: Recortes e Exclusões

Foram identificadas 35 macropolíticas que são consideradas fundamentais para a área da segurança pública, mas que não se enquadram no recorte ideológico adotado nesta tese. Dentre elas, 25 estão vinculadas ao campo orçamentário, ou seja, tratam da alocação, distribuição e controle dos recursos financeiros destinados

[80] São elas: A Lei nº 9.493/1997, que dispôs sobre a isenção de IPI para itens da segurança pública, possui caráter logístico e fiscal, sem implicações na formulação de políticas de segurança. A Lei nº 10.703/2003, sobre cadastro de celulares pré-pagos, trata de controle e prevenção de fraudes, mas sem articulação com ações de cidadania ou garantias processuais. A Lei nº 12.664/2012 trata da comercialização de uniformes para forças de segurança — uma medida de controle logístico, não uma diretriz política. A Lei nº 13.173/2015 dispõe sobre a cooperação federativa para qualificação profissional, voltada a aspectos administrativos e educacionais no âmbito micro. A Lei nº 13.351/2016, apenas autoriza apoio financeiro específico e pontual ao Estado do Rio de Janeiro durante os Jogos Olímpicos, sem estabelecer diretrizes permanentes. A Lei nº 13.361/2016, modifica tecnicamente uma legislação anterior (Lei nº 11.473/2007), sem inovar em diretrizes de política pública. A Lei nº 13.604/2018 institui o SINPESP, tornando obrigatória a publicação da taxa de elucidação de crimes. Embora relevante em termos de transparência, trata-se de um aprimoramento técnico sem reconfiguração institucional. A Lei nº 13.712/2018, que institui indenização ao policial rodoviário federal, e a Lei nº 13.727/2018, que cria cargos em comissão, são normas eminentemente técnicas ou corporativas, sem impacto estrutural nas diretrizes de segurança. A Lei nº 13.841/2019 que dispõe sobre gratificação para servidores da segurança pública, representando uma medida corporativa com foco remuneratório, sem amplo impacto. A Lei nº 13.901/2019 que trata da segurança para o transporte de pessoas, com foco operacional, sem repercussões estruturais. A Lei nº 14.019/2020, é uma reação emergencial a situações sanitárias decorrentes da pandemia de Covid-19; embora afete a área de segurança, não configura política substantiva. A Lei nº 14.312/2022, ao instituir o “Habite Seguro”, ainda que voltada para profissionais da segurança, tem caráter habitacional e corporativo, sem propor mudanças institucionais amplas. A Lei nº 14.368/2022 dispõe sobre a segurança para o transporte dos objetos ou das substâncias por aeronaves civis públicas de segurança, sendo uma norma de caráter técnico-operacional.

às ações de segurança pública[81], ou seja, relacionam-se à alocação, distribuição e controle dos recursos financeiros destinados às políticas de segurança pública. Embora as políticas orçamentárias sejam cruciais para viabilizar qualquer iniciativa estatal, elas não constituem o objeto central desta pesquisa, uma vez que sua dimensão técnica e administrativa não reflete necessariamente a orientação ideológica que norteia as respostas do Estado frente aos fenômenos da criminalidade e da violência. Assim, apesar de serem imprescindíveis para o funcionamento do sistema, essas macropolíticas não expressam diretamente as diretrizes normativas e político-ideológicas que qualificam as respostas estatais no campo da segurança pública, sendo, portanto, analisadas aqui como elementos complementares, mas periféricos à chave interpretativa principal da tese.

As dez macropolíticas remanescentes, analisadas a seguir, estão relacionadas a rotinas institucionais e aspectos logísticos, configurando-se como medidas estruturantes voltadas à organização operacional das instituições. Entre as ações identificadas, destacam-se a gestão administrativa, a articulação interinstitucional, o aprimoramento dos fluxos internos e a manutenção da infraestrutura essencial à execução das políticas públicas de segurança.

A primeira norma classificada como macropolítica fora do quadro ideológico mobilizado nesta tese, mas basilar para a área, se refere à Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o FNSP (Brasil, 2001b). A literatura da área aponta que o FNSP foi criado com vistas a dar apoio financeiro ao PNSP (Soares, 2007; Carvalho; Silva, 2011; Nunes; Lima, 2023). Além da obrigatoriedade de transferência de, no mínimo, 50% dos seus recursos, o FNSP demanda contrapartida dos estados, como o alinhamento das políticas estaduais à nacional, compreendendo metas e indicadores (Faria, 2019).

[81] As vinte e cinco leis orçamentárias identificadas são: Lei nº 11.065, de 30 de dezembro de 2004; Lei nº 13.516, de 24 de novembro de 2017; Lei nº 13.521, de 24 de novembro de 2017; Lei nº 13.737, de 22 de novembro de 2018; Lei nº 13.739, de 22 de novembro de 2018; Lei nº 13.741, de 22 de novembro de 2018; Lei nº 13.742, de 22 de novembro de 2018; Lei nº 13.744, de 22 de novembro de 2018; Lei nº 13.748, de 22 de novembro de 2018; Lei nº 13.751, de 23 de novembro de 2018; Lei nº 13.763, de 17 de dezembro de 2018; Lei nº 13.859, de 15 de julho de 2019; Lei nº 13.910, de 21 de novembro de 2019; Lei nº 13.911, de 21 de novembro de 2019; Lei nº 13.939, de 13 de dezembro de 2019; Lei nº 13.940, de 13 de dezembro de 2019; Lei nº 13.972, de 27 de dezembro de 2019; Lei nº 14.005, de 26 de maio de 2020; Lei nº 14.033, de 4 de agosto de 2020; Lei nº 14.037, de 17 de agosto de 2020; Lei nº 14.083, de 17 de novembro de 2020; Lei nº 14.097, de 17 de novembro de 2020; Lei nº 14.225, de 19 de outubro de 2021; Lei nº 14.242, de 19 de novembro de 2021; Lei nº 14.278, de 28 de dezembro de 2021.

A instituição do fundo visava a constituição de um instrumento estratégico para induzir a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à segurança. Por meio desse mecanismo, buscava-se promover a convergência de ações entre os diferentes entes federativos, fortalecendo a cooperação e a articulação intergovernamental. Tal iniciativa levou em conta as particularidades do pacto federativo brasileiro, que exige a harmonização de esforços entre União, estados e municípios para garantir eficiência, equidade e alinhamento às prioridades nacionais no campo da segurança pública.

Há uma diferença clara entre o objetivo proposto e a forma como a implementação se concretiza. Conforme apontado por Soares (2007):

> No entanto, ante a ausência de uma política nacional sistêmica, com prioridades claramente postuladas, dada a dispersão varejista e reativa das decisões, que se refletia e inspirava no caráter dispersivo e assistemático do plano nacional do ano 2000, o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo. Alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações policiais refratárias à gestão racional, à avaliação, ao monitoramento, ao controle externo e até mesmo a um controle interno minimamente efetivo e não-corporativista. (Soares, 2007, p. 85).

Nunes e Lima (2023, p. 2), no entanto, em trabalho recente no qual analisam a realização de transferências fundo a fundo e avaliam de que forma ocorre a coordenação e cooperação federativa de políticas voltadas à segurança pública no Brasil, argumentam que, embora “existam estudos sobre as transferências de recursos na modalidade fundo a fundo para outras políticas, o tema é relativamente recente sob o prisma da segurança pública e ainda são escassos os diagnósticos específicos sobre seus impactos.”

Essa normativa se desenvolve nas seguintes frentes: 1. Criação de uma nova estrutura institucional: Antes da lei, não existia o FNSP como um fundo específico voltado para a segurança pública. Com a sua criação, surge uma nova estrutura que formaliza e organiza o financiamento de políticas de segurança pública de maneira mais centralizada e direcionada. 2. Mudança de prioridades: Ao criar o FNSP, a lei desloca a atenção do governo para uma abordagem mais sistemática e institucionalizada na segurança pública. Isso implica uma mudança nas prioridades

orçamentárias e administrativas, redirecionando recursos que antes eram dispersos ou alocados de forma menos formal. 3. Substituição gradual de práticas anteriores: O FNSP inaugura uma nova lógica de financiamento e organização das políticas de segurança pública, substituindo práticas menos estruturadas que existiam anteriormente. Embora o impacto seja gradual, a criação do fundo estabelece novas normas e diretrizes que redefinem a forma como a segurança pública é financiada. 4. Introdução de inovação institucional: Deslocamento também está associado à introdução de uma nova instituição que promove inovação no sistema. O FNSP é um exemplo disso, ao criar uma forma dedicada de gerenciar recursos para atender melhor às necessidades específicas de segurança no país.

Neste enquadramento surgiu a dúvida com a classificação como conversão, considerando que essa categoria permite a adaptação de estruturas existentes ou mesmo novas a propósitos diferentes, e o FNSP utiliza mecanismos preexistentes, como normas orçamentárias e administrativas, para atingir seus objetivos. No entanto, o que diferencia o caso como deslocamento é o fato de o FNSP introduzir uma instituição inteiramente nova e uma lógica inédita no financiamento de políticas de segurança pública. O Fundo representa uma ruptura significativa com práticas anteriores, mudando prioridades e inaugurando uma nova abordagem institucional, o que se alinha mais à ideia de deslocamento do que à de conversão. Portanto, o FNSP não é apenas uma adaptação (como no caso da conversão), mas a introdução de uma nova dinâmica no sistema público, justificando sua classificação como deslocamento.

Posteriormente, a Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003 promove alterações nesse mesmo fundo, ajustando dispositivos da lei anterior (Brasil, 2003b). Essa lei, que altera artigos do Código Penal e do Código de Processo Penal, pode ser analisada como uma mudança por conversão, pois utiliza e adapta as normas já existentes do ordenamento jurídico brasileiro para atender a novas demandas de segurança pública e justiça criminal. Essa classificação está alinhada com a definição de Streeck e Thelen (2005), na qual a conversão ocorre quando estruturas ou instituições existentes são redirecionadas para novos fins ou prioridades.

No contexto da Lei nº 10.746/2003, observa-se que o sistema penal e processual penal já estava estabelecido como base normativa no Brasil (Brasil, 2003b). Entretanto, a lei veio ajustar e aprimorar esses dispositivos para enfrentar de forma mais eficiente os desafios contemporâneos, como o combate ao crime

organizado ou o aprimoramento das garantias processuais. A norma não cria um novo arcabouço jurídico, mas sim adapta o sistema existente, moldando-o para que atenda melhor às exigências de seu tempo. Além disso, a lei introduz ajustes que promovem tanto a eficiência quanto a proteção de direitos, o que reflete um redirecionamento das funções institucionais de segurança e justiça. Por exemplo, ao revisar artigos específicos, a lei redefine a aplicação e o alcance das normas existentes, utilizando a estrutura já consolidada do Código Penal e do Código de Processo Penal como uma plataforma que pode ser transformada para novos usos. Assim, a classificação da lei como uma mudança por conversão é fundamentada na capacidade de reorientar e aprimorar as práticas jurídicas estabelecidas, respondendo às novas demandas sem a necessidade de rupturas estruturais ou a criação de instituições completamente novas.

Dezessete anos após a aprovação do FNSP, a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, foi aprovada visando estabelecer a destinação de recursos provenientes da arrecadação de loterias para financiar ações de segurança pública (Brasil, 2018l). Com vistas a aprimorar o funcionamento do FNSP, a lei introduz alterações para garantir maior efetividade às ações do Ministério da Segurança Pública, promovendo a integração e a cooperação entre os entes federativos. Neste sentido, a lei organiza e torna mais transparente o sistema de rateio dos recursos arrecadados pelas loterias, assegurando que uma parte significativa seja destinada a iniciativas de segurança pública. Ao garantir uma fonte de financiamento estável e previsível, a lei visa apoiar projetos, atividades e ações voltadas à prevenção da violência e à melhoria da segurança pública no Brasil. Logo, a Lei nº 13.756/2018 representa uma mudança institucional significativa ao reformular e expandir o funcionamento do FNSP, especialmente ao estabelecer novas fontes de financiamento, como os recursos oriundos das loterias (Brasil, 2018l). Essa ampliação demonstra um redirecionamento de estruturas e práticas existentes, o que caracteriza a conversão.

Segundo Streeck e Thelen (2005), a mudança por conversão ocorre quando uma instituição ou mecanismo já existente é adaptado para atender a novas demandas ou propósitos. No caso do FNSP, criado pela Lei nº 10.201/2001, a Lei nº 13.756/2018 modifica seu funcionamento ao estabelecer um vínculo direto com a arrecadação das loterias, canalizando esses recursos para políticas públicas voltadas à segurança. Essa modificação não representa uma ruptura estrutural, mas

sim um ajuste dentro do sistema existente (Brasil, 2001b; 2018l). Além disso, a lei cria um modelo mais eficiente de financiamento que permite maior previsibilidade e estabilidade de recursos para a segurança pública. Ao vincular uma fonte de receita como as loterias, ela transforma uma prática já consolidada (uso de fundos públicos) em uma abordagem mais direcionada e adaptada, promovendo uma realocação e redefinição de prioridades financeiras. Em resumo, a Lei nº 13.756/2018 exemplifica uma mudança por conversão ao reconfigurar um fundo existente para novos propósitos, reforçando sua funcionalidade e respondendo a demandas sociais e institucionais emergentes.

Já a norma decorrente da MPV nº 2.205, de 2001, Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001, não cabe ser analisada na chave ideológica entre garantismo e punitivismo porque sua finalidade é eminentemente administrativa e operacional (Brasil, 2001c; 2001d). Ela regulamenta a possibilidade de convênios entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal para o uso provisório e emergencial de servidores públicos federais no apoio a atividades essenciais de segurança pública, como policiamento ostensivo, cumprimento de mandados e custódia de presos. Trata-se, portanto, de uma norma que organiza rotinas administrativas e mecanismos de cooperação intergovernamental, voltada para a alocação eficiente de recursos humanos em situações emergenciais, sem promover alterações estruturais nas políticas criminais, no aparato repressivo do Estado ou na orientação ideológica do sistema de segurança pública. Constitui, então, um processo de mudança por camadas.

A Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, por sua vez, dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, além de revogar a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001 (Brasil, 2001c; 2007a). Esta norma foi classificada como conversão, porque ela não apenas acrescenta novas disposições ao sistema de segurança pública (como em camadas), mas redireciona a maneira como a cooperação entre União, Estados e Municípios funciona, especialmente no contexto da Força Nacional de Segurança Pública. Antes, a cooperação federativa estava limitada a assegurar atividades essenciais à segurança pública. Com esta lei, o conceito de cooperação foi redirecionado para incluir operações coordenadas e integradas, como capacitação de agentes e operações conjuntas entre União, Estados e a Força Nacional.

A lei transforma a lógica original da cooperação, ampliando suas funções para facilitar a execução de serviços e atividades em conjunto, o que muda o propósito inicial de forma significativa. Esse tipo de mudança caracteriza uma conversão. Se fosse camadas, a lei apenas acrescentaria regras ou detalhes às práticas de cooperação já existentes. Contudo, verifica-se um redirecionamento funcional, uma mudança no propósito e na lógica de como a cooperação deve ser executada. O deslocamento, por sua vez, ocorre quando uma nova prática ou sistema substitui o antigo de forma gradual. No caso desta lei, ela aproveita e adapta a cooperação já existente em vez de criar algo novo que supere as normas anteriores. Logo, a Lei nº 11.473/2007 (Brasil, 2007a) promove uma mudança mais profunda que altera a finalidade e a forma como a cooperação federativa é executada, tornando-se um caso clássico de conversão.

A Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, que institui o SINESP visa centralizar e padronizar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas (Brasil, 2012b), pode ser classificada como uma mudança por camadas, segundo as categorias de Streeck e Thelen (2005). Antes de sua criação, as informações relacionadas à segurança pública eram descentralizadas e fragmentadas

Consideramos, inicialmente, que este poderia constituir um caso de deslocamento, já que substituiria práticas anteriores de coleta e integração de dados que eram fragmentadas ou descentralizadas. Neste sentido, a criação do SINESP pode ser vista como uma reorganização significativa, que impacta como essas informações são gerenciadas e usadas. No entanto, a lei não substitui ou redefine as normas existentes sobre segurança pública, sistema prisional ou enfrentamento às drogas. Em vez disso, ela acrescenta uma camada ao criar o SINESP como um sistema integrado de coleta, análise e compartilhamento de informações.

Há ampliação do escopo das políticas de segurança pública ao incluir a integração de dados e informações como uma ferramenta essencial para a formulação e avaliação de políticas públicas, sem alterar os objetivos gerais das normas já existentes. Por último, a lei sobrepõe novas regras às já existentes, promovendo uma evolução incremental no sistema de segurança pública, sem criar uma ruptura ou redirecionamento completo de sua função. No caso do SINESP, o sistema é criado como uma ferramenta adicional que não elimina o uso de outras abordagens e sistemas. A coexistência ocorre, por exemplo, da seguinte forma:

1. Sistemas estaduais de registro de ocorrências policiais: Antes do SINESP, cada estado tinha seus próprios sistemas de registro de ocorrências, o que dificultava a integração e a análise nacional de dados. O SINESP centraliza essas informações, permitindo uma visão mais ampla e estratégica. 2. Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC): Criado em 2004, o SINESPJC já reunia dados estatísticos de segurança pública, mas de forma mais limitada. O SINESP expandiu essa abordagem, integrando dados em tempo real e de múltiplas fontes. 3. Boletins de Ocorrência Eletrônicos com os Procedimentos Policiais Eletrônicos (SINESP PPE): O SINESP introduziu o Boletim Nacional de Ocorrências Policiais, que permite a coleta automatizada de dados diretamente dos boletins de ocorrência, melhorando a precisão e a rapidez na análise de informações. 4. Integração de dados prisionais e sobre drogas: Além da segurança pública, o SINESP também integra informações sobre o sistema prisional e o enfrentamento ao tráfico de drogas, áreas que antes eram tratadas de forma separada. 5.Produção de estatísticas e relatórios nacionais: O SINESP consolidou a capacidade de gerar relatórios e indicadores nacionais, algo que antes era feito de forma mais dispersa e menos padronizada (Governo Federal, 2025).

Neste sentido, embora o SINESP tenha elementos que poderiam sugerir um deslocamento político ou ideológico, destaca-se, sobretudo por adicionar funcionalidades ao sistema existente, coexistindo e complementando as práticas anteriores. Por isso, ele se enquadra melhor como uma mudança por camadas, ou seja, uma transformação incremental que preserva a estrutura prévia enquanto a amplia, sem romper com os fundamentos ideológicos ou conceituais estabelecidos. Não obstante, configura-se como medida técnica e administrativa, voltada à organização prática do sistema de segurança, sem implicar rupturas ideológicas significativas.

Já a Lei nº 13.190/2015 trata de diversas rotinas administrativas voltadas principalmente à gestão, contratação e execução de obras, serviços e contratos no âmbito da segurança pública e do sistema penitenciário, com o objetivo de otimizar a administração pública e garantir a infraestrutura necessária para o funcionamento dos estabelecimentos e unidades socioeducativas (Brasil, 2015d).

De acordo com os dispositivos incluídos na Lei nº 12.462/2011, alterada por esta norma, destacam-se as seguintes rotinas administrativas: 1.Gestão das obras e serviços de engenharia voltadas à construção, ampliação, reforma e administração

de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo (Art. 1º, VI). 2. Coordenação das ações no âmbito da segurança pública (Art. 1º, VII). 3. Execução de obras e serviços de engenharia relacionados à mobilidade urbana e à infraestrutura logística (Art. 1º, VIII); 4. Contratação e gestão de contratos específicos, incluindo locação de bens móveis e imóveis para atendimento às necessidades públicas, com regras claras sobre reversão dos bens e valores máximos de locação (Art. 47-A e seus §§) (Brasil, 2011).

Além disso, a lei dispõe sobre a execução indireta de atividades acessórias e instrumentais nos estabelecimentos penais, como serviços de conservação, limpeza, manutenção, informática, entre outros, que são fundamentais para o funcionamento cotidiano das instituições (art. 83-A). A supervisão e fiscalização dessas atividades permanecem sob responsabilidade do poder público, garantindo controle e legalidade.

Por fim, a norma ressalta que funções essenciais e de direção no sistema penal, que envolvem o exercício do poder de polícia, como classificação de condenados, aplicação de sanções disciplinares, controle de rebeliões e transporte de presos, são indelegáveis e devem ser exercidas diretamente pela administração pública (art. 83-B).

Essas disposições indicam que a Lei nº 13.190/2015, além de acrescentar novos elementos por meio do processo institucional de camadas, está focada em rotinas administrativas de gestão, operacionalização e manutenção da estrutura física e organizacional dos sistemas penitenciário e de segurança pública. Portanto, sua principal função é garantir a organização prática das instituições, a eficiência na contratação e execução de serviços essenciais, e a manutenção da infraestrutura necessária para o funcionamento dessas unidades, sem entrar no mérito de questões garantistas ou punitivistas (Brasil, 2015d).

A Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, trata do serviço telefônico destinado ao recebimento de denúncias e ao oferecimento de recompensas por informações que auxiliem investigações policiais, além de alterar o artigo 4º, da Lei nº 10.201/2001, de modo a garantir recursos ao FNSP (Brasil, 2001b; 2018b). A lei em questão dispõe de rotinas administrativas voltadas à implantação, organização e operacionalização de serviços de denúncia anônima e proteção ao informante no âmbito dos sistemas de segurança pública e administração pública em geral. Por meio do processo de camadas, ela regulamenta a obrigação de empresas de

transporte de exibirem informações de contato para denúncias, autoriza os Estados a manterem serviços telefônicos para recepção dessas denúncias, e prevê medidas de proteção e premiação para os informantes.

Trata-se, portanto, de uma norma que regulamenta rotinas administrativas essenciais para o funcionamento dos órgãos públicos e das instituições de segurança, sem promover alterações diretas nas políticas penais ou no exercício do poder punitivo do Estado. A lei não cria novas sanções penais nem amplia o âmbito de aplicação do direito penal, nem tampouco altera os direitos ou garantias fundamentais das pessoas sob o prisma penal.

As Leis nº 13.690, de 2018, e nº 13.844, de 2019, têm uma relação direta, uma vez que ambas tratam da organização administrativa do governo federal, mas refletem abordagens diferentes. A Lei nº 13.690/2018 foi criada durante o governo Michel Temer e tinha como objetivo fortalecer e dar maior autonomia à segurança pública em um momento crítico em que os índices de violência estavam em alta no Brasil (Brasil, 2018d; 2019a). Com isso, instituiu o Ministério da Segurança Pública, separando suas funções das do Ministério da Justiça. Essa separação permitiu que houvesse maior concentração de recursos e esforços na formulação e execução de políticas específicas para a segurança pública, o que marcou um avanço significativo na área.

Já a Lei nº 13.844/2019, promulgada durante o governo Jair Bolsonaro, buscou reorganizar a estrutura administrativa do governo federal. Em seu contexto de racionalização e simplificação administrativa, revogou o Ministério da Segurança Pública e transferiu suas competências para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, promovendo uma centralização na gestão dessas políticas. Essa mudança representou um retorno à lógica de uma estrutura mais integrada, com o objetivo de garantir eficiência e economia de recursos.

Enquanto a Lei nº 13.690/2018 era focada na especialização e na criação de um ministério autônomo para segurança pública, a Lei nº 13.844/2019 optou por centralizar essas funções novamente sob a alçada do Ministério da Justiça, refletindo prioridades políticas e administrativas distintas (Brasil, 2018d; 2019a). Assim, as duas leis estão relacionadas ao tema da segurança pública no âmbito da organização do governo federal, mas cada uma representa abordagens diferentes em relação à gestão dessas políticas. As mudanças trazidas por ambas afetam diretamente a forma como as políticas de segurança pública são formuladas e

executadas, alternando entre especialização e centralização administrativa. Essas alterações também exigiram adaptações nos governos locais, que tiveram de alinhar suas estratégias às mudanças promovidas no nível federal.

Por conseguinte, as Leis nº 13.690, de 2018, e nº 13.844, de 2019, podem ser classificadas como mudanças por conversão, segundo as categorias de Streeck e Thelen (2005). Essa classificação é adequada devido à natureza transformadora de ambas em relação à estrutura administrativa do governo federal, especialmente no contexto da segurança pública.

Ambas as leis redirecionam a lógica e as prioridades do sistema administrativo. A Lei nº 13.690/2018 cria o Ministério da Segurança Pública, separando suas funções do Ministério da Justiça, o que altera significativamente a forma como as políticas de segurança pública são organizadas e executadas. Por outro lado, a Lei nº 13.844/2019 promove uma reorganização, revogando o Ministério da Segurança Pública e transferindo suas funções de volta ao Ministério da Justiça, consolidando uma abordagem mais centralizada (Brasil, 2018d; 2019a).

As mudanças promovidas por ambas as leis utilizam a estrutura administrativa já existente, mas alteram profundamente seu escopo e funcionalidade. A Lei nº 13.690/2018 cria uma nova lógica ao dar autonomia à segurança pública, enquanto a Lei nº 13.844/2019 redefine essa lógica ao integrar novamente as funções ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portanto, cada lei reflete diferentes prioridades políticas e administrativas. A Lei nº 13.690/2018 prioriza a especialização e a autonomia, enquanto a Lei nº 13.844/2019 foca na centralização e na eficiência administrativa, demonstrando escolhas estratégicas distintas.

Diferentemente das mudanças por camadas, que adicionam disposições ao sistema existente sem alterar sua lógica geral, ambas as leis alteram diretamente a estrutura e a lógica funcional da administração pública, promovendo uma transformação mais profunda. Também não são classificadas como deslocamento, pois não há reaproveitamento ou redirecionamento de normas ou práticas anteriores. Ambas as leis substituem ou redefinem diretamente as estruturas administrativas, em vez de reutilizá-las gradualmente. Assim, as Leis nº 13.690/2018 e nº 13.844/2019 devem ser classificadas como mudanças por conversão, pois representam transformações significativas na forma como o governo federal organiza e gerencia suas políticas de segurança pública e administração geral.

Em síntese, essas normas dizem respeito a rotinas administrativas das políticas de segurança pública, sendo fundamentais para o funcionamento do setor e identificadas no levantamento realizado nesta pesquisa. Embora não estejam diretamente inseridas no escopo ideológico adotado para responder à pergunta central do estudo – que envolve a distinção entre políticas garantistas e reativas –, essas macropolíticas mantêm relevância analítica. Sua importância reside no fato de contribuírem para a compreensão do processo de mudança institucional, ao revelarem como práticas administrativas, logísticas e operacionais são incorporadas, ajustadas ou reformuladas ao longo do tempo. Ao serem analisadas qualitativamente sob essa perspectiva, essas normas permitem identificar padrões de continuidade, adaptação incremental ou até mesmo de transformação estrutural, oferecendo subsídios valiosos para entender a dinâmica evolutiva das instituições de segurança pública no Brasil.

5.3.2 Mudanças institucionais e políticas substantivas em Segurança Pública: Garantismo vs punitivismo

Como etapa final da análise desenvolvida nesta tese, busca-se responder à pergunta central da pesquisa, examinando para qual direção se inclinaram as políticas substantivas de segurança pública aprovadas no período, à luz dos governos em exercício e o tipo de mudança institucional empregado. Adota-se, para isso, um enfoque interpretativo que visa compreender as orientações predominantes das macropolíticas legislativas, considerando os distintos vieses ideológicos que marcaram o período analisado.

Apesar de esse recorte apresentar a agenda mobilizada no período, surgiram algumas questões em que medida ele seria suficiente para estruturação macro desse campo. Em primeiro lugar, questionamos se a classificação pelo tipo de resposta seria do objetivo da lei ou dos seus instrumentos/meios de aplicação. A análise foi realizada com base no corpus textual, compreendido como o objetivo daquela proposição legislativa. Entendemos, no entanto, que na implementação da política pública, o tipo de resposta aprovada na legislação pode ser divergente. Ou seja, é possível identificarmos uma política pública aprovada como garantista e ser implementada no sentido do punitivismo. O olhar direcionado nessa tese foi para a construção da agenda e suas aprovações e não para a implementação.

De acordo com Sapori (2007), os objetivos e as soluções concebidas para resolver os problemas de segurança pública marcam divisões entre propostas preventivas e repressivas, compreendidas de forma complementar. Segundo o autor:

> A crônica divergência entre políticas repressivas e políticas preventivas de controle da criminalidade constitui um óbice à eficácia e à eficiência das ações governamentais nessa área. Conforme analisado, o dissenso cognitivo contribui para solidificar posições bastante polarizadas entre os decisionmakers e, consequentemente, no direcionamento das políticas de segurança pública. Firmou-se a percepção e a certeza de que a repressão e prevenção do crime são estratégias absolutamente incompatíveis de provisão da ordem pública enquanto bem coletivo, criando-se assim comunidades epistêmicas antagônicas e pouco afeitas ao diálogo. O direcionamento das pesquisas acadêmicas mais recentes é sintomático desse fenômeno, na medida em que estão focadas na análise comparativa de custo/ efetividade. E a preocupação quase obsessiva em descobrir qual é o melhor receituário para a política de segurança pública, assumindo se a priori a incompatibilidade entre as percepções existentes, acaba por reforçar uma disputa desnecessária, inibindo a busca da articulação e da complementariedade.
> Acresce a isso que o debate está em boa parte impregnado de conotação ideológica, atrelando-se as políticas redistributivas ao ideário da “direita”, ao passo que as políticas distributivas seriam a expressão das posições políticas da “esquerda”. Quando a questão é analisada nesses termos, o diálogo torna-se ainda é difícil, sendo necessário definir de que lado estão as políticas de segurança pública. Articulação, combinação ou complementação de modelos não se inserem no âmbito da discussão. Exemplo explícito dessa polarização ideológica é o livro de Loic Wacquant do lado “As prisões da miséria”, no qual o autor encerra sua análise deixando no ar um suposto dilema em relação ao qual os decisionmakers devem necessariamente se posicionar. (Sapori, 2007, p. 94)

Nesse contexto, das 60 leis examinadas na etapa descritiva, foram selecionadas nove normas que integram o corpus analítico desta pesquisa, por apresentarem elementos relevantes para a avaliação do equilíbrio entre diretrizes garantistas e reativas e que são analisadas à luz dos governos nos quais foram aprovadas. São elas:

Quadro 5 - Mapa Analítico das Leis de Segurança Pública (1995–2022)

Governo de aprovação da Lei	Política Substantiva	Lei	Classificação da Resposta	Tipo de Mudança Institucional
Lula 2	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania	Lei nº 11.530, de 24 de Outubro de 2007	Garantista	Deslocamento
Lula 2	Alteração do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania	Lei nº 11.707, de 19 de Junho de 2008	Garantista	Camadas

Dilma Rousseff	Uso de instrumentos de menor potencial ofensivo	Lei nº 13.060, de 22 de Dezembro de 2014	Garantista	Camadas
Dilma Rousseff	Alteração da Lei de Crimes Hediondos	Lei nº 13.142, de 6 de Julho de 2015	Garantista e punitivista	Camadas e conversão
Michel Temer	Sistema Único de Segurança Pública	Lei nº 13.675, de 11 de Junho de 2018	Garantista	Deslocamento
Jair Bolsonaro	Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher	Lei nº 14.330, de 04 de maio de 2022	Garantista	Camadas
Jair Bolsonaro	Alteração da Lei Maria da Penha	Lei nº 14.310, de 08 de março de 2022	Garantista	Conversão
Jair Bolsonaro	Sinal vermelho contra a violência doméstica	Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021	Garantista	Camadas
Jair Bolsonaro	Crimes contra o Estado Democrático de Direito	Lei nº 14.197, de 01 de setembro de 2021	Garantista	Conversão

Fonte: Elaborado pela autora.

Durante os governos FHC I e FHC II, não foram aprovadas normas que se enquadram nos critérios deste recorte de análise. Esse cenário reflete um período voltado principalmente à consolidação das instituições democráticas e à estruturação de políticas públicas que respondessem às transformações sociais em curso, o que pode explicar a ausência de iniciativas normativas diretamente relacionadas ao escopo aqui considerado. Este foi um período no qual a área de segurança pública passou a ganhar destaque como uma questão central, impulsionada pelo aumento das preocupações com a criminalidade e a violência urbana (Caldeira, 2000). Nesse contexto, começaram a estruturar respostas legislativas que refletiam o início de debates mais aprofundados sobre a necessidade de modernização institucional e adequação às novas demandas da sociedade. Essas legislações devem ser compreendidas como parte de um processo mais amplo de construção de políticas públicas voltadas à segurança, em um momento de transição democrática e redefinição de prioridades institucionais.

Durante o segundo mandato do governo Lula (2007–2010), destacam-se duas medidas legislativas aprovadas nos anos de 2007 e 2008, ambas com forte orientação garantista. Essas normas se alinham à agenda de direitos e à promoção de políticas públicas voltadas à cidadania e à prevenção da violência, expressando o esforço do governo em estruturar institucionalmente um modelo de segurança pública mais democrático.

A primeira Lei, de nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 (Brasil, 2007b), que institui o PRONASCI, se configura como uma inflexão significativa nas políticas públicas de segurança no Brasil, ao romper com a lógica tradicional centrada na repressão e no policiamento ostensivo. A principal inovação introduzida pelo programa reside na articulação entre segurança pública e políticas sociais, com ênfase em ações estruturais, educativas e socioculturais voltadas à prevenção da criminalidade, em especial nos territórios socialmente vulneráveis.

O Programa representa um novo arranjo institucional no campo da segurança pública, configurando uma mudança por deslocamento ao incorporar, de forma estruturada, elementos até então periféricos nas políticas de segurança no Brasil. Implantado em um contexto político marcado pela valorização dos direitos humanos e pelo fortalecimento das políticas sociais – especialmente durante os governos progressistas do início dos anos 2000 –, o programa rompe, de maneira gradual, com a lógica historicamente repressiva e militarizada que caracterizou a atuação estatal no setor.

A política avançou na construção de uma coordenação estratégica que buscava superar a fragmentação típica das políticas de segurança pública, deslocando o foco da repressão penal e do protagonismo das forças policiais para uma abordagem preventiva e cidadã. Ao valorizar a cidadania como eixo estruturante das ações, o PRONASCI constituiu um esforço multissetorial voltado a compreender a segurança pública como parte de um projeto abrangente de justiça social, inclusão e promoção de direitos.

Tal orientação evidencia uma inflexão no paradigma dominante: a segurança deixa de ser tratada exclusivamente como questão de ordem e controle, passando a ser entendida como um fenômeno social complexo, relacionado a desigualdades estruturais e vulnerabilidades históricas. Nesse novo marco, a ênfase recai sobre a mobilização comunitária, o fortalecimento de vínculos sociais e a criação de oportunidades para jovens e populações marginalizadas, refletindo uma concepção ampliada de segurança, fundada nos princípios dos direitos humanos.

Ao articular diferentes esferas de governo com a sociedade civil, integrar políticas sociais a estratégias de prevenção e adotar o planejamento estratégico como instrumento de gestão pública, o PRONASCI inaugura uma forma inovadora de condução da política de segurança. Esse redirecionamento, embora tensionado por resistências institucionais e pela permanência de práticas tradicionais, configura

um deslocamento normativo relevante. Ele amplia o espaço para abordagens garantistas e integradas, desestabilizando – ainda que parcialmente – o modelo repressivo-hegemônico e apontando para uma nova gramática de ação estatal no campo da segurança pública.

Nesse sentido, a classificação do PRONASCI como uma política garantista é justificada por seu alinhamento com valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a participação social. Ao privilegiar a prevenção social em detrimento do endurecimento penal e ao integrar medidas voltadas à educação, à cultura, à profissionalização e ao acesso à justiça, o programa reafirma o papel do Estado como garantidor de direitos e promotor da cidadania — pilares centrais de uma abordagem garantista no campo da segurança pública.

Desde seu artigo 1º, a lei destaca diretrizes que se afastam da lógica meramente repressiva e punitiva, enfatizando a aproximação com famílias e comunidades e a mobilização social, o que evidencia uma tentativa de integrar a sociedade civil nas estratégias de segurança, rompendo com o paradigma autoritário tradicionalmente associado ao setor.

O caráter garantista do PRONASCI é particularmente evidente nas diretrizes expressas no artigo 2º, que propõem um modelo de segurança pública comprometido com os princípios da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Dentre essas diretrizes, destaca-se: “I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural” (Brasil, 2007b). Essa formulação revela a intenção de estruturar a política pública de segurança não apenas como um aparato de contenção da violência, mas como um instrumento de transformação social, baseado na igualdade e no respeito à diferença. A cultura de paz e o enfrentamento aos preconceitos são elementos centrais da perspectiva garantista, que busca ampliar direitos e proteção às populações mais vulneráveis.

Além disso, o programa contempla ações voltadas à ressocialização e à reinserção social de indivíduos privados de liberdade, conforme previsto na diretriz: “VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes”. (Brasil, 2007b). Essa diretriz rompe com a lógica puramente punitiva e reconhece a importância da reabilitação e da reintegração

como condições essenciais para a redução da reincidência e para a promoção da segurança cidadã.

O compromisso com a garantia do acesso à justiça, sobretudo em territórios vulneráveis (inciso X), também reforça a centralidade dos direitos civis e sociais na concepção do programa, reafirmando seu vínculo com os preceitos constitucionais de igualdade e inclusão: “X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis” (Brasil, 2007b). Portanto, ao priorizar a inclusão, a promoção de direitos, a justiça social e a prevenção da violência por meio de políticas públicas intersetoriais e participativas, o PRONASCI configura-se como uma política pública de segurança cidadã com perfil garantista, na medida em que se orienta pela ampliação dos direitos fundamentais e pela promoção de uma cultura de paz e não violência.

No que se refere à sua implementação, relatório do IPEA publicado em 2009, logo, dois anos após a instituição do programa, o diagnóstico foi de falta de articulação entre as instituições de segurança pública, entes federativos e sociedade civil, indicando falhas na implementação (IPEA, 2009). Em estudo mais recente, Azevedo e Santos (2018) argumentam que o programa teria se institucionalizado em 150 municípios à época do levantamento e teria fornecido indícios de efetividade na condução mais próxima da população haja vista a instituição de Conselhos Comunitários de Segurança Pública, a Bolsa-Formação e a instituição da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP) para capacitação dos policiais, instituição do Programa Habite Seguro, viabilização da proteção aos jovens por meio do Protejo (Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável) e a formação de lideranças femininas em territórios vulneráveis por meio do Projeto Mulheres da Paz, entre outras iniciativas.

Apesar dos avanços propostos pelo PRONASCI, sua implementação foi marcada pela permanência de arranjos tradicionais, que continuaram a coexistir com as novas iniciativas. As limitações impostas por disputas institucionais e por conjunturas políticas adversas restringiram o alcance prático do programa. Ainda assim, ele representa um redirecionamento normativo significativo, ao ampliar o espaço para abordagens garantistas e integradas, sinalizando uma inflexão estrutural na forma como o Estado brasileiro concebe e executa suas políticas de segurança pública. Nesse sentido, Azevedo e Santos (2018) destacam:

> Esses esforços conjugados na prevenção do crime têm demonstrado que existe uma nova possibilidade para lidarmos com a questão da segurança pública. Este novo caminho, com a interação do poder público e da sociedade civil, tem oferecido uma resposta clara: podemos construir políticas de segurança democráticas e voltadas à inclusão social e ao exercício efetivo da cidadania, com respeito à diferença e reconhecimento dos direitos fundamentais de todos os envolvidos. No entanto, mesmo com essas novas políticas de segurança, a eliminação do estranho continua sendo a máxima do poder punitivo no Brasil e no mundo. A necessidade de ver o outro encarcerado está ainda muito arraigada na opinião pública e é demandada cotidianamente pelos meios de comunicação de massa. O direito penal no Brasil identifica o inimigo nas classes subalternas, e ainda faz com que esse inimigo tenha um tratamento diferenciado e seja punido e neutralizado, como demonstram as taxas de encarceramento provisório, que já representam quase metade da população carcerária no Brasil. Nesse contexto, um dos muitos desafios que se coloca, para a implementação dos projetos de prevenção ao delito, é colocá-los em prática, retirá-los do papel e implementá-los com resultados efetivos em todas as regiões do país. (Azevedo; Santos, 2018, p. 204)

Diante do exposto, o PRONASCI configura-se como uma política garantista ao articular segurança pública e inclusão social, priorizando a prevenção da violência e a promoção dos direitos humanos. Apesar de desafios na implementação, promoveu avanços como a criação de conselhos comunitários e programas voltados a populações vulneráveis. Sua lógica rompe com o modelo repressivo, reafirmando a centralidade da cidadania. Trata-se, portanto, de uma inflexão democrática nas políticas de segurança.

Já a segunda lei analisada como política substantiva no marco das orientações ideológicas debatidas é a de nº 11.707/2008, que regulamenta e amplia o escopo do PRONASCI, reforçando seu perfil garantista e seu caráter de inovação institucional (Brasil, 2008). Essa norma se insere em um processo de mudança incremental e gradual, caracterizado como mudança por camadas, pois não substitui inteiramente o arcabouço institucional anterior, mas insere novos elementos normativos, conceituais e operacionais sobre a estrutura preexistente.

A mudança por camadas, nesse caso, se expressa pela sobreposição progressiva de dispositivos legais e políticas públicas que incorporam uma nova lógica de atuação estatal, voltada para a prevenção da violência e a promoção da cidadania. Ao invés de eliminar os mecanismos tradicionais de repressão e controle, a lei adiciona novas camadas de orientação normativa – centradas em direitos humanos, inclusão social e equidade – que passam a conviver, tensionar e, em alguns casos, redesenhar os arranjos já instituídos. Entre as iniciativas instituídas,

destacam-se: I - Reservista-Cidadão; II - Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo); III - Mulheres da Paz; e IV - Bolsa-Formação.

Cada uma dessas ações traduz dimensões concretas da abordagem garantista. O projeto Reservista-Cidadão busca oferecer oportunidades de inserção social e profissional a jovens recém-egressos do serviço militar obrigatório, sobretudo em territórios marcados por desigualdades, funcionando como estratégia de prevenção ao integrá-los a programas de qualificação e inclusão produtiva. O Protejo tem como foco jovens em territórios vulneráveis, visando protegê-los da violência urbana por meio de atividades educativas, culturais e de formação profissional, promovendo sua inclusão social e cidadania. O Mulheres da Paz valoriza o protagonismo feminino na mediação de conflitos e na promoção de uma cultura de paz em comunidades periféricas, reconhecendo as mulheres como agentes estratégicas na prevenção da violência. Já a Bolsa-Formação representa um esforço de qualificação dos profissionais de segurança pública, ao associar incentivo financeiro à formação técnica voltada aos direitos humanos, buscando transformar práticas institucionais historicamente autoritárias.

Além dessas ações, a lei amplia os focos prioritários de intervenção do PRONASCI, conforme o art. 4º, com atenção especial a jovens de 15 a 24 anos, egressos do sistema prisional, pessoas em situação de rua, famílias expostas à violência urbana, mulheres vítimas de violência e comunidades localizadas em áreas com altos índices de criminalidade. Essa delimitação evidencia o compromisso do programa com a proteção das populações mais vulneráveis, reiterando seu alinhamento com os princípios da igualdade e da justiça social.

Embora voltada principalmente à prevenção, a Lei nº 11.707/2008 também contempla medidas de enfrentamento ao crime organizado, especialmente no que diz respeito à desarticulação de redes criminosas, sem abdicar dos direitos e garantias constitucionais (Brasil, 2008). Essa combinação entre repressão qualificada e promoção de direitos reforça o caráter garantista da política, ao não reduzir a segurança pública ao viés punitivo. Outro aspecto relevante é a ênfase na cooperação federativa, que fortalece a articulação entre União, estados e municípios na execução do PRONASCI, promovendo a intersetorialidade, a descentralização e o diálogo com as realidades locais. Trata-se de uma diretriz coerente com uma perspectiva democrática e participativa de gestão pública, que busca integrar diferentes esferas e atores na construção de soluções para a segurança. Dessa

forma, ao consolidar ações afirmativas, priorizar territórios vulneráveis, estimular a corresponsabilidade institucional e qualificar a atuação estatal com base nos direitos humanos, a Lei nº 11.707/2008 aprofunda o caráter garantista do PRONASCI e contribui para a consolidação de um modelo de segurança pública cidadã, comprometido com a inclusão, a dignidade e a transformação social (Brasil, 2008).

Em síntese, essas leis representam um marco na consolidação de uma política de segurança pública mais cidadã, ao priorizarem ações preventivas, a cooperação federativa e a promoção dos direitos humanos. Refletem, de maneira evidente, o compromisso do governo Lula com a construção de uma abordagem integrada, inclusiva e humanizada para o enfrentamento da violência e da criminalidade no Brasil.

No primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011–2014), verifica-se uma continuidade parcial da orientação anterior, com a aprovação, no ano de 2014, de uma medida legislativa de caráter garantista e outra, em 2015, no segundo mandato, que incorpora tanto elementos garantistas quanto punitivistas. Essa combinação revela uma ambivalência nas respostas normativas adotadas, refletindo as tensões e disputas presentes na formulação da política de segurança pública ao longo do período.

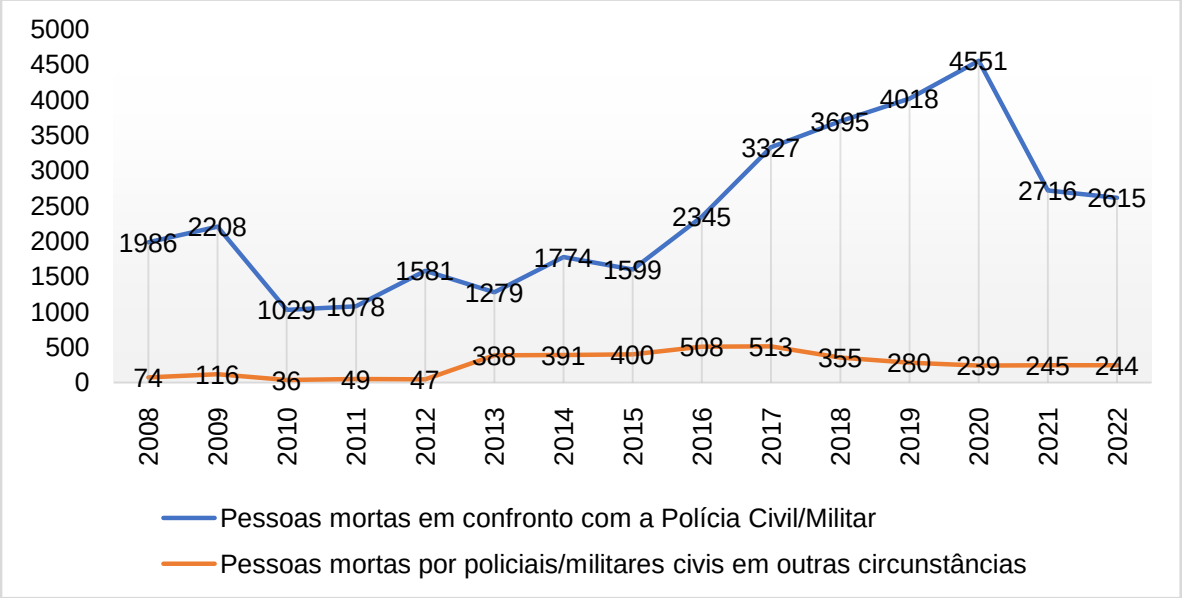
A Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014 (Brasil, 2014), estabelece diretrizes para o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Segundo De Souza e Riani (2007), esse conceito rege

> [...] toda a produção, utilização e aplicação de técnicas, tecnologias, armas, munições e equipamentos não-letais em atuações policiais. Por este conceito, o policial deve utilizar todos os recursos disponíveis e possíveis para preservar a vida de todos os envolvidos numa ocorrência policial, antes do uso da força letal. (De Souza; Riani, 2007, p. 3)

Considerando os diferentes atores envolvidos em uma ocorrência policial, é fundamental analisar tanto os índices de letalidade quanto os de vitimização policial. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, dispostos no Gráfico 28, referentes ao período de 2008 a 2022, revelam um aumento expressivo e contínuo no número de pessoas mortas por agentes das polícias civil e militar em situações de confronto, especialmente a partir do ano de 2015. Esse crescimento da letalidade policial levanta preocupações sobre o uso da força letal como estratégia

predominante de enfrentamento à criminalidade, particularmente em territórios marcados por vulnerabilidades sociais (FBSP, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

Gráfico 28 - Números referentes à letalidade policial, no Brasil (2008-2022)



Fonte: Dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016b; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023), organizados pela autora.[82]

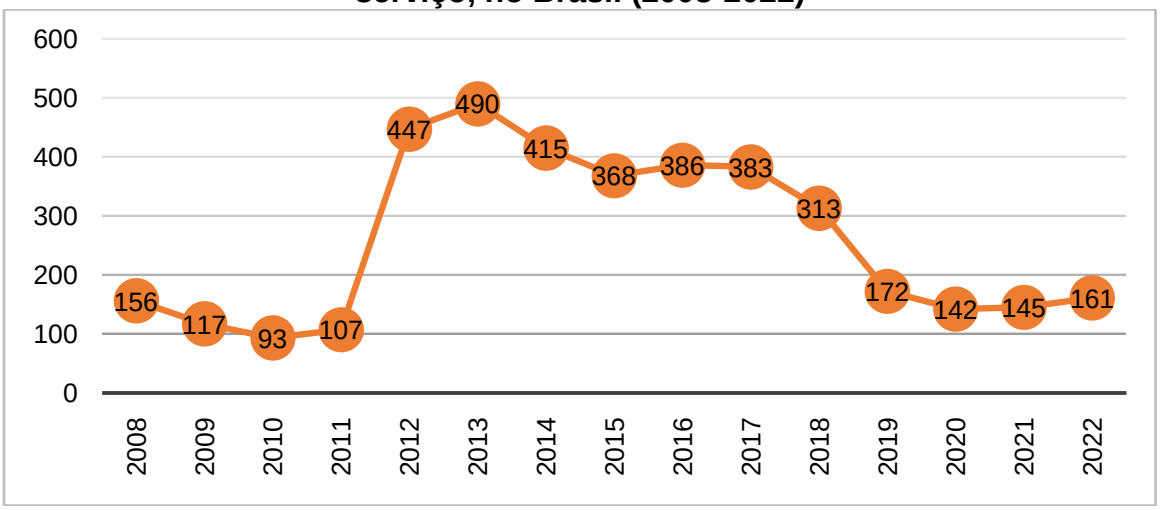
Por outro lado, no mesmo período, conforme o Gráfico 29, observa-se uma tendência inversa no que diz respeito à vitimização policial – ou seja, o número de policiais mortos em serviço ou fora dele começa a apresentar queda a partir de 2015. Essa inversão nas curvas de letalidade e vitimização sugere uma mudança no padrão de atuação policial e nas dinâmicas de confronto, embora os fatores que explicam essa transformação ainda não estejam plenamente compreendidos.

Nesse contexto, destaca-se a promulgação da Lei nº 13.060/2014, que dispõe sobre a regulamentação e o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo pelas forças de segurança. A lei teve como objetivo ampliar a adoção de tecnologias não letais, promovendo a redução do uso de armas de fogo em situações que não exigem força letal (Brasil, 2014). No entanto, a relação entre essa mudança

[82] No âmbito do federalismo, a responsabilidade pela atuação e direcionamento das ações das polícias compete aos Estados. Nesse sentido, a produção de dados nesse segmento é realizada pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e sistematizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, a SENASP. Os dados dispostos nos primeiros anos do Anuário, principalmente de 2008 a 2011, apresentam certas falhas considerando que quatorze Estados não forneceram informações. Também não constam dados anteriores ao ano 2008. A partir de 2012 há maior sistematização dos dados, com cerca de quatro Estados não disponibilizando dados, dando maior confiabilidade aos números apresentados.

normativa e os dados, observados a partir de 2015, ainda carece de estudos mais aprofundados que permitam verificar até que ponto a implementação efetiva da lei influenciou os padrões de letalidade e vitimização policial.

Gráfico 29 - Número de Policiais civis e militares mortos em serviço ou fora de serviço, no Brasil (2008-2022)



Fonte: Dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016a; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023), organizados pela autora.

A partir desse quadro, a Lei nº 13.060/2014 pode ser compreendida como uma medida normativa de natureza garantista, por priorizar o uso racional da força, assegurar a proteção à vida e regulamentar a atuação policial com base na proporcionalidade, legalidade e respeito aos direitos humanos.

A proposição inicial, de autoria do então senador Marcelo Crivella, restringia-se à regulamentação do uso de instrumentos específicos, como cassetetes de madeira, espadas e sabres, no contexto das forças de segurança pública. Tratava-se, portanto, de uma proposta normativa pontual e restrita, voltada ao controle do uso de armamentos tradicionais. No entanto, ao tramitar pela Câmara dos Deputados, o projeto foi substancialmente ampliado por meio de um substitutivo que incorporou diretrizes mais abrangentes sobre o uso progressivo da força por agentes do Estado. O texto final, aprovado pelo Senado e sancionado como lei, passou a contemplar normas orientadas pela lógica do uso racional da força, priorizando o emprego de tecnologias não letais e a adoção de estratégias menos agressivas para o controle de conflitos.

Essa ampliação não implicou a revogação de normativas anteriores ou uma ruptura direta com os dispositivos legais já em vigor, mas sim a adição de novos

elementos regulatórios sobre uma base institucional preexistente. Trata-se, de forma geral, portanto, de uma mudança institucional por camadas, uma das modalidades de transformação incremental descritas por Streeck e Thelen (2005). Nesse tipo de mudança, novas regras, práticas ou orientações são inseridas paralelamente às estruturas existentes, criando um campo normativo mais complexo e, potencialmente, alterando o equilíbrio entre diferentes orientações institucionais ao longo do tempo.

No caso em questão, a introdução de dispositivos que enfatizam o uso progressivo da força e a preferência por medidas não letais não elimina o aparato legal anterior, fundado em concepções mais tradicionais e punitivistas, mas o complementa e tensiona. Com isso, estabelece-se uma convivência entre práticas repressivas consolidadas e novas diretrizes voltadas à contenção racional e proporcional, permitindo a emergência de uma abordagem mais calibrada e menos violenta por parte das forças de segurança. Destaca-se, contudo, que os artigos 5º e 6º, apresentados a seguir, correspondem a um processo de mudança institucional por deslocamento, ao reafirmarem o compromisso estatal com a proteção da vida e da integridade física como princípios centrais da atuação policial. Esse processo revela o caráter incremental da transformação institucional, na medida em que combina elementos de ruptura normativa – ao redefinir as bases da atuação policial – com aspectos de continuidade, expressos na sobreposição e reinterpretação de normas já existentes.

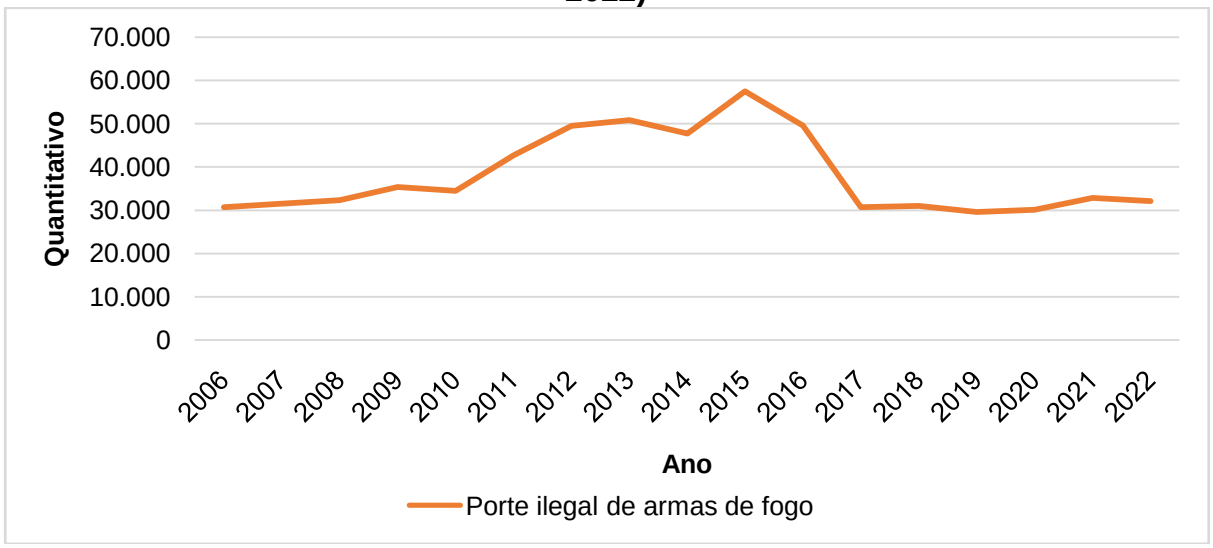
> Art. 5º O poder público tem o dever de fornecer a todo agente de segurança pública instrumentos de menor potencial ofensivo para o uso racional da força.
> Art. 6º Sempre que do uso da força praticada pelos agentes de segurança pública decorrerem ferimentos em pessoas, deverá ser assegurada a imediata prestação de assistência e socorro médico aos feridos, bem como a comunicação do ocorrido à família ou à pessoa por eles indicada. (Brasil, 2014)

Esses dispositivos não apenas complementam o marco normativo anterior, mas reconfiguram o centro de gravidade da política de segurança, ao introduzirem obrigações que invertem a lógica tradicionalmente orientada pelo confronto e pela repressão. Trata-se, portanto, de um claro exemplo de mudança institucional por deslocamento.

Neste cenário, a lei traz avanços significativos ao prever limites explícitos ao uso de armas de fogo. O parágrafo único do art. 2º veda, por exemplo, o uso de arma de fogo contra pessoas em fuga que estejam desarmadas ou que não representem risco iminente, bem como contra veículos que desrespeitem bloqueio policial, exceto em situações de ameaça efetiva à vida. Essas disposições evidenciam a orientação normativa da lei: restringir a letalidade das ações policiais e assegurar a vida como prioridade inegociável na atuação do Estado (Brasil, 2014).

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, dispostos no Gráfico 30, abrangendo o período de 2006 a 2022, revelam que o quantitativo de ocorrências relacionadas ao porte ilegal de armas de fogo é expressivo e consistente ao longo dos anos. Essa constatação evidencia a persistência de um problema grave para a segurança pública no país, refletindo desafios tanto na fiscalização quanto no controle do armamento civil (FBSP, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023)

Gráfico 30 - Quantitativo de porte ilegal de armas de fogo, no Brasil (2006 a 2022)



Fonte: Dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023), organizados pela autora.[83]

Em 2014, foi promulgada a Lei nº 13.060/2014 (Brasil, 2014), e no período imediatamente posterior à vigência dessa lei, especialmente a partir de 2015, houve um pico no número de registros desse tipo de ocorrência, seguido por uma

[83]Os dados apresentados abrangem o período de 2006 a 2022. Como o Anuário não disponibiliza informações referentes ao ano de 2007, foi calculada uma média entre os dados de 2006 e 2008 para estimar esse intervalo.

tendência de queda nos anos subsequentes. Embora não seja possível estabelecer uma relação causal direta e exclusiva entre estes eventos, é plausível considerar que a legislação tenha exercido alguma influência nesse contexto. Outros fatores, como mudanças nas estratégias policiais, políticas públicas complementares e variações sociais, também podem ter contribuído para essa dinâmica. A capacitação técnica e ética dos profissionais também é contemplada no art. 3º, ao determinar que os cursos de formação policial devem incluir conteúdo específico sobre o uso desses instrumentos, consolidando a noção de que a redução da violência institucional passa necessariamente pela qualificação permanente das forças de segurança.

A legitimidade da lei foi contestada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.243/DF, proposta pelo PSL, sob a alegação de vício de iniciativa. Entretanto, o STF julgou a ação improcedente, afirmando que a norma não viola a autonomia estadual nem invade competência privativa do Executivo. Ao contrário, a Corte entendeu que a lei concretiza o direito à vida e incorpora os Princípios Básicos da ONU sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1990).

Para Araújo (2019), a Lei nº 13.060/2014 representa um marco no controle do uso da força no Brasil, pois institucionaliza limites normativos ao arbítrio policial, reforçando o valor supremo da vida e contribuindo para a redução da letalidade. Ainda segundo o autor, a norma propicia o avanço de uma cultura institucional mais transparente, responsável e compatível com os direitos humanos.

Essa ideia dialoga com a análise de Moraes (2019), que afirma:

> [...] evidenciando a necessidade de que haja uma boa representação do trabalho policial na esfera pública, tecnologias vêm sendo desenvolvidas para que os efeitos decorrentes dos conflitos entre cidadão e agente estatal sejam amenizados. Isso porque o Estado detém a legalidade e a legitimidade, na figura de seus agentes, de utilizar a força, com o objetivo de aplicar a lei, sempre quando necessário. (Moraes, 2019, p. 12)

Assim, a Lei nº 13.060/2014 deve ser compreendida como uma resposta garantista, voltada à redução da letalidade policial, à regulação democrática da força estatal e à proteção dos direitos fundamentais, em especial o direito à vida e à integridade física.

A segunda norma analisada é a Lei nº 13.142/2015, que promove alterações nos artigos 121 e 129 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e no artigo 1º da Lei nº 8.072/1990, que dispõe sobre os crimes hediondos (Brasil, 1941; 1990; 2015b). Devido ao amplo direcionamento, a lei contempla dois tipos de mudança institucional, por camadas e por conversão.

A transformação promovida por essa legislação não corresponde apenas à sobreposição de camadas normativas – como ocorre em mudanças por *layering* –, mas também ao reaproveitamento de dispositivos legais existentes para finalidades distintas das originalmente previstas. O Código Penal e a Lei de Crimes Hediondos, concebidos historicamente com base em princípios de repressão geral e punição proporcional ao dano causado, passam a servir a uma lógica de diferenciação e proteção seletiva, conferindo um tratamento mais rígido e simbólico aos crimes cometidos contra determinados agentes estatais.

Considerando esse debate sobre as transformações institucionais e a reorientação das prioridades do sistema penal, as modificações realizadas no Código Penal versam, primeiramente, sobre a definição e a tipificação do feminicídio. No entanto, diferentemente da tipificação clássica voltada à proteção da mulher em razão de sua condição de gênero – conforme estabelecido pela Lei nº 13.104/2015 –, a alteração promovida pela Lei nº 13.142/2015 introduz uma nova circunstância qualificadora para o homicídio, conforme o item abaixo destaca (Brasil, 2015a; 2015c):

> VII – contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal , integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição. (Brasil, 2015c).

A norma em questão introduz inovações relevantes no campo jurídico-penal ao ampliar significativamente o escopo de proteção conferido a agentes do Estado e seus familiares. Ao proibir o uso da força contra autoridades e agentes vinculados às Forças Armadas, à segurança pública, ao sistema prisional e à Força Nacional de Segurança Pública – incluindo seus cônjuges, companheiros e parentes consanguíneos até o terceiro grau –, a legislação rompe com o paradigma tradicional de proteção restrita ao servidor público em exercício. Trata-se de uma ampliação inovadora da esfera de proteção penal, que reconhece institucionalmente

os efeitos colaterais da violência dirigida a esses profissionais, estendendo a tutela estatal aos vínculos familiares mais próximos. Essa inovação normativa não apenas fortalece o aparato punitivo do Estado, mas também sinaliza uma mudança simbólica importante: a valorização ampliada da figura do agente público, como sujeito de direitos reforçados, inclusive por meio da proteção de sua rede familiar. Ao fazê-lo, a lei reafirma a centralidade da segurança institucional e a necessidade de salvaguardar aqueles que a representam, mesmo fora do contexto imediato de suas funções. Segundo Rex (2022):

> Portanto, trata-se da criação de um novo delito, nomeado pela doutrina de homicídio funcional, sendo inserido no artigo 121, §2º, inciso VII, do Código Penal. A justificativa para a criação dessa qualificadora é "[...] prevenir ou diminuir crimes contra pessoas que atuam na área de segurança pública, pessoas que atuam no front no combate à criminalidade." (CUNHA, 2016, p. 67). Essa mudança na legislação penal é importante para "[...] fortalecer o Estado Democrático de Direito e as instituições legalmente constituídas para combater o crime, em especial o organizado, o qual planeja criar pânico e o descontrole social, quando um ator do combate à criminalidade é vítima de homicídio." (CUNHA, 2016, p. 67) (Rex, 2022, p. 1).

Neste quadro, pode ser considerada uma medida garantista porque visa assegurar a integridade física e a segurança desses agentes e seus familiares, protegendo-os de represálias e violência motivadas por sua condição funcional. Ao fazê-lo, a norma reforça o compromisso do Estado com a preservação da vida e da dignidade humana desses indivíduos, considerados em situação de vulnerabilidade em razão do exercício de suas funções essenciais para a manutenção da ordem pública e do Estado de Direito.

Assim, a proteção legal prevista não apenas resguarda direitos fundamentais desses agentes, como também contribui para a estabilidade institucional e a efetivação dos direitos humanos mais amplos, ao assegurar que os profissionais de segurança possam atuar sem sofrerem agressões injustificadas. Portanto, essa medida dialoga com a lógica dos direitos humanos ao promover a proteção preventiva da vida e da integridade física, valores centrais dessa perspectiva, configurando-se como uma política garantista.

Na sequência, a lei avança ao tratar da definição e tipificação da violência doméstica, incorporando um novo dispositivo que amplia o alcance da proteção penal nesse campo. Ao introduzir uma qualificadora específica para os casos de lesão corporal praticada contra integrantes das instituições previstas nos artigos 142

e 144 da CF/88 – bem como contra seus familiares próximos – no contexto doméstico ou familiar, a norma movimenta a noção tradicional de violência doméstica, historicamente associada à proteção de mulheres em situação de vulnerabilidade, para incluir também agentes estatais como sujeitos passivos desse tipo de violência (Brasil, 1988). Essa inovação representa uma reconfiguração importante do entendimento jurídico sobre o espaço doméstico e as relações nele travadas, ao reconhecer que a condição funcional de determinados indivíduos pode colocá-los em situação de risco também no ambiente familiar.

A medida também amplia o conceito de “violência doméstica” ao vinculá-lo não apenas às dinâmicas afetivas ou de gênero, mas também a motivações funcionais – ou seja, à condição de agente público exercendo atividades de segurança ou defesa institucional. Trata-se, portanto, de uma mudança que reflete tanto uma reorientação das prioridades institucionais quanto uma expansão do uso da legislação penal como ferramenta de proteção estatal. Ao incorporar esse dispositivo, a lei reforça a ideia de que a violência contra agentes públicos ultrapassa o espaço público e pode afetar suas esferas pessoais, exigindo, por isso, uma resposta jurídica diferenciada. Essa alteração normativa sinaliza uma inovação não apenas legal, mas também conceitual, ao ampliar as fronteiras do que se entende por violência doméstica dentro do sistema jurídico brasileiro. De acordo com a lei:

> § 12. Se a lesão for praticada contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição, a pena é aumentada de um a dois terços. (Brasil, 2015b).

Essa incorporação normativa representa um claro exemplo de mudança institucional por conversão, conforme tipificado por Streeck e Thelen (2005). Ao reutilizar dispositivos legais existentes – originalmente voltados à proteção de mulheres em situação de vulnerabilidade no contexto doméstico – para incluir agentes do Estado e seus familiares como sujeitos passivos de violência motivada por sua função pública, a lei redireciona o propósito da norma sem alterar sua estrutura formal. Essa conversão revela uma reorientação funcional do sistema jurídico-penal, adaptando marcos normativos consolidados a novas demandas institucionais, sobretudo no que diz respeito à valorização e proteção dos

operadores da segurança pública. Assim, a mudança reflete não apenas uma resposta a contextos emergentes de violência contra servidores públicos, mas também uma estratégia de fortalecimento da autoridade estatal por meio da expansão do alcance simbólico e jurídico de categorias previamente estabelecidas.

Não obstante, essa medida pode ser considerada reativa porque atua diretamente no endurecimento penal diante de uma agressão já consumada contra autoridades ou agentes de segurança pública, bem como seus familiares próximos. Ao prever o aumento da pena de um a dois terços para quem pratica lesão nessas circunstâncias, o dispositivo prioriza a resposta punitiva e o reforço da punição, buscando coibir reações violentas contra esses indivíduos. Em outras palavras, a norma não desempenha um papel preventivo na mitigação do conflito ou da violência, atuando, em vez disso, como um instrumento de retaliação legal, ao impor sanções mais rigorosas ao infrator após a consumação do dano. Apesar de apresentarem naturezas distintas, uma garantista e outra reativa, ambas as medidas da Lei nº 13.142/2015, que promovem alterações no Código Penal convergem no direcionamento para a proteção da corporação de segurança pública (Brasil, 2015b). A primeira, ao estabelecer a proibição do uso da força contra agentes e seus familiares no exercício ou em decorrência da função, busca assegurar a integridade física desses profissionais, ampliando sua proteção jurídica e reconhecendo a vulnerabilidade decorrente da exposição aos riscos inerentes às suas atividades. Essa abordagem preventiva e protetiva caracteriza-se como garantista, pois enfatiza a preservação da vida e da dignidade desses agentes, reforçando o compromisso do Estado com direitos fundamentais e com a manutenção da ordem pública por meio da segurança desses servidores.

Por sua vez, a medida que prevê o aumento da pena para agressões contra as mesmas categorias demonstra uma resposta reativa, pois incide sobre atos já consumados, impondo sanções mais severas para coibir comportamentos violentos em desfavor da corporação. Essa intensificação penal reflete uma lógica punitiva e repressiva, que visa proteger os agentes por meio do endurecimento das consequências jurídicas para os infratores. Embora distinta da perspectiva garantista, essa resposta também reforça o caráter especial dado aos membros da segurança pública, evidenciando que ambas as medidas, apesar da diferença de enfoque – preventiva e punitiva –, têm em comum a proteção da corporação, seja

por meio da promoção da segurança e dignidade desses profissionais, seja pelo rigor na punição de quem os agride.

Por fim, a Lei nº 13.142/2015, promove alterações no art. 1º da Lei nº 8.072/1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, definidos como aqueles de extrema gravidade e alto repúdio social, sujeitos a penas mais severas e a procedimentos processuais mais rigorosos (Brasil, 2015b). Esses dispositivos referenciam diretamente o Código Penal, especialmente os artigos 121 e 129, para delimitar quais homicídios qualificados e lesões corporais dolosas graves passam a integrar a lista dos crimes hediondos quando praticados em circunstâncias específicas.

Não obstante, é pertinente problematizar se as alterações introduzidas na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), especialmente pela Lei nº 13.142, de 6 de julho de 2015, configuram efetivamente processos de conversão institucional ou se, em realidade, devem ser compreendidas como processos de estratificação por camadas (*layering*). Diferentemente de alterações que transformam as bases normativas de uma política, o caso em questão revela um movimento de ampliação e adensamento progressivo do dispositivo legal, sem, contudo, alterar a sua estrutura fundamental. Trata-se, portanto, mais de um acúmulo normativo do que de uma redefinição conceitual.

Nesse sentido, a mudança observada incide especificamente sobre a ampliação dos dispositivos relativos ao homicídio qualificado. Na redação de 2024, por exemplo, a Lei dos Crimes Hediondos estabelecia como hediondo o “homicídio qualificado (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VII, VIII e IX)”. Já a alteração realizada em 2025 modificou a redação para “homicídio qualificado (art. 121, § 2º)”, abrangendo de forma integral todos os incisos previstos no referido parágrafo. Esse movimento, portanto, não reconfigura os fundamentos da política criminal, mas amplia o alcance das condutas tipificadas como hediondas.

Adicionalmente, a nova redação passou a incluir como crime hediondo o homicídio praticado contra menores de 14 anos no interior das instituições de ensino, reforçando o caráter de proteção especial a grupos vulneráveis em espaços considerados de tutela do Estado. Esse movimento ilustra a forma como o legislador, diante de pressões conjunturais e de episódios críticos que mobilizam a opinião pública, opta por expandir gradualmente o rol de condutas criminalizadas

com maior gravidade, reafirmando a lógica incremental e cumulativa das políticas penais no Brasil.

O grupo de extermínio é uma organização clandestina, geralmente composta por agentes públicos ou privados, que realiza execuções ilegais com o objetivo de eliminar pessoas consideradas indesejáveis, atuando fora dos canais formais da justiça. Além disso, o dispositivo inclui como hediondos os homicídios qualificados previstos no parágrafo 2º do art. 121, incisos I a VII, que englobam circunstâncias agravantes como motivo torpe, meio cruel e emboscada, aumentando a gravidade do crime. Ao qualificar esses homicídios como hediondos, a legislação reforça o rigor penal, reconhecendo a gravidade social desses atos e seu impacto devastador sobre a ordem pública e os direitos humanos. Essa tipificação configura uma resposta punitiva rigorosa, que busca desestimular a prática desses crimes por meio do aumento das penas e da restrição de benefícios legais, como progressão de regime ou indulto. Classifica-se, então, como uma abordagem reativa, pois atua somente após a consumação do delito, focando na repressão e punição, sem promover medidas preventivas capazes de impedir a formação ou atuação dos grupos de extermínio. Assim, essa norma integra a lógica das respostas reativas do sistema penal, ao priorizar o endurecimento da resposta estatal frente à criminalidade já consumada.

O segundo trecho tipifica como crimes hediondos as lesões corporais dolosas de natureza gravíssima, previstas no art. 129, § 2º do Código Penal, e as lesões corporais seguidas de morte, conforme o art. 129, § 3º, quando praticadas contra autoridades ou agentes públicos previstos nos arts. 142 e 144 da CF/88 – que incluem integrantes das Forças Armadas, polícias civis, militares, federais, do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública –, bem como contra seus cônjuges, companheiros ou parentes consanguíneos até o terceiro grau, desde que em razão da condição funcional desses agentes (Brasil, 1988). O trecho em análise é o seguinte:

> I-A – lesão corporal dolosa de natureza gravíssima (art. 129, § 2º) e lesão corporal seguida de morte (art. 129, § 3º), quando praticadas contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal , integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição. (Brasil, 2015b).

Essa especificação reconhece o risco particular e a vulnerabilidade desses profissionais no exercício de suas funções, estendendo a proteção aos seus familiares em razão da segurança indireta que a função pública pode demandar. Ao qualificar essas lesões graves como crimes hediondos, a lei impõe penas mais severas e procedimentos penais mais rigorosos, sinalizando a gravidade e o repúdio social a esses atos.

Tal medida é também classificada como reativa, pois sua finalidade principal é aumentar a resposta punitiva diante da consumação da violência, reforçando o rigor penal para coibir ataques contra agentes do Estado e seus familiares. A norma não atua diretamente na prevenção desses crimes nem promove estratégias para evitar o conflito ou a violência antes que ocorram; ela endurece as sanções apenas após o fato criminoso, funcionando como um mecanismo repressivo que busca desestimular futuras agressões por meio do aumento das penas e restrições legais. Dessa forma, essa abordagem exemplifica a lógica típica das medidas reativas, que privilegiam a punição como resposta ao crime já cometido.

Tal dispositivo, à semelhança do item analisado anteriormente, não representa propriamente um processo de conversão institucional, mas sim um caso típico de estratificação normativa (*layering*). Em vez de reconfigurar os fundamentos do sistema jurídico-penal, a mudança acrescenta novas camadas de proteção a determinadas categorias profissionais e a seus familiares, ampliando progressivamente o alcance do rol de condutas tipificadas com maior gravidade penal. Esse movimento evidencia a lógica incremental característica da legislação penal brasileira, em que novas situações ou sujeitos são incorporados ao texto normativo sem alteração estrutural de sua base.

Ademais, a inclusão de familiares como beneficiários dessa proteção reforça o caráter corporativo da medida, uma vez que estende o regime de exceção penal, pensado originalmente para a proteção de agentes estatais em razão de suas funções, ao círculo familiar imediato. Essa extensão normativa exemplifica como a legislação penal brasileira, em determinados momentos, opera não apenas sob o impulso de demandas sociais amplas, mas também por pressões corporativas de segmentos ligados às forças de segurança. Assim, a análise desse dispositivo contribui para compreender como a política criminal se adensa por meio de sucessivas sobreposições normativas, sem romper com os marcos institucionais previamente estabelecidos.

Neste contexto de expansão do chamado “Estado Penal”, conforme destacado por De Souza e Azevedo (2015), observa-se um aprofundamento das práticas repressivas e um aumento significativo do papel do sistema penal na regulação social. Esse processo implica não apenas a ampliação do aparato punitivo, mas também a intensificação do controle estatal sobre determinados grupos sociais, frequentemente aqueles percebidos como ameaças à ordem pública ou à autoridade estatal. Essa dinâmica reflete uma tendência contemporânea em que o Estado utiliza a legislação penal como ferramenta central para responder a demandas sociais por segurança, muitas vezes em detrimento de políticas preventivas e de caráter socioeducativo. Assim, o “Estado Penal” se caracteriza por priorizar a punição e a retribuição, em um cenário marcado pelo endurecimento das normas e pela expansão das intervenções penais, o que tem implicações profundas sobre os direitos civis, as desigualdades sociais e a própria concepção de justiça. Segundo os autores:

> Assistimos, nas últimas três décadas, à produção de leis mais punitivas, caracterizadas pelo incremento das penas para crimes já existentes e por restrições às garantias processuais dos acusados e ampliação dos poderes das agências de controle, constituindo-se um “processo penal de emergência”. Alguns exemplos emblemáticos desses movimentos são as Leis dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90, Lei nº 8.930/94, Lei nº 9.677/98 e Lei nº 9.695/98), a Lei Contra o Crime Organizado (Lei nº 9.034/95) e a Lei do Regime Disciplinar Diferenciado (Lei 10.792/03) (Azevedo, 2004: 40-42; CAMPOS, 2010: 161-169; Pinto, 2006: 136-172). (Souza; Azevedo, 2015, p. 76)

Diante do exposto, a Lei nº 13.142, de 6 de julho de 2015, apresenta um conjunto de medidas que combinam aspectos garantistas e reativos em sua abordagem. De um lado, ao estender proteção jurídica às autoridades, agentes públicos vinculados à segurança e seus familiares próximos, busca garantir a integridade física e a segurança desses indivíduos, alinhada aos direitos humanos e à dignidade, característica das políticas garantistas. De outro, ao qualificar determinados homicídios e lesões graves como crimes hediondos e ao prever o aumento das penas para agressões contra esses agentes, reforça o rigor punitivo do sistema penal, adotando uma postura eminentemente reativa, que intensifica a repressão e a punição após a ocorrência do delito, sem investir diretamente em medidas de prevenção (Brasil, 2015b). Dessa forma, a lei articula uma resposta híbrida que, embora priorize a proteção da corporação de segurança pública,

equilibra entre a promoção de garantias fundamentais e a imposição de sanções mais severas, refletindo a complexidade dos desafios enfrentados na segurança pública e no combate à criminalidade.

Esse movimento híbrido também se manifesta na análise dos tipos de mudança institucional observados ao longo da trajetória normativa da segurança pública no Brasil. A coexistência de processos de conversão e de sobreposição incremental de camadas evidencia que a política de segurança não segue um padrão linear ou homogêneo de transformação. Pelo contrário, revela-se um campo marcado por tensões, avanços seletivos e acomodações, em que dispositivos antigos são reconfigurados para novos propósitos, ao mesmo tempo em que outros são apenas acrescidos ao arcabouço normativo já existente. Essa combinação de modalidades de mudança institucional expressa a complexidade estrutural da segurança pública, situada na interseção entre demandas sociais amplas, pressões corporativas e dinâmicas político-institucionais. Assim, compreender a segurança pública exige reconhecer seu caráter híbrido e multifacetado, no qual coexistem tanto movimentos de inovação quanto de continuidade, que se entrelaçam e conformam os limites e possibilidades de reforma nesse campo

A análise das legislações aprovadas durante o mandato da presidente Dilma Rousseff no campo da segurança pública evidencia uma abordagem multifacetada para enfrentar os desafios do setor. As medidas adotadas contemplam desde a modernização e regulamentação de práticas institucionais, com foco em maior organização e controle, até iniciativas voltadas à promoção dos direitos humanos e à tipificação de condutas criminais, refletindo um esforço de equilíbrio entre diferentes orientações normativas.

De modo geral, os períodos em que o Partido dos Trabalhadores esteve no comando do Executivo federal foram caracterizados por prioridades governamentais centradas em programas sociais, desenvolvimento econômico e políticas de inclusão, o que pode ter contribuído para um menor direcionamento legislativo à área da segurança pública (Singer, 2012; Sader, 2021). Somam-se a isso as dinâmicas do contexto político, marcadas por alianças partidárias e disputas no Congresso Nacional, que também podem ter limitado a aprovação de um volume mais expressivo de propostas nesse campo. Ainda assim, conforme mencionado, importantes marcos legislativos foram consolidados no período.

O governo Temer aprovou uma importante política no ano de 2018, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre a criação da PNSPDS e a instituição do SUSP, consideradas medidas garantistas. Essa legislação marcou um avanço significativo na organização e integração das ações de segurança pública no Brasil, estabelecendo diretrizes para a cooperação entre os entes federativos e promovendo maior eficiência na gestão de recursos e estratégias (Brasil, 2018c).

Entre as alterações promovidas pelo SUSP, destacam-se: 1. Integração entre os órgãos de segurança pública: O SUSP busca promover a cooperação entre as polícias federal, civil, militar, rodoviária, além de bombeiros e guardas municipais. Essa integração visa melhorar a troca de informações, o planejamento conjunto e a execução de operações coordenadas. 2. Criação de diretrizes nacionais: A lei estabelece a PNSPDS, que define metas e prioridades para a segurança pública em todo o país. Isso inclui a redução de índices de violência e a promoção de políticas de prevenção. 3. Fortalecimento da prevenção e resolução de conflitos: O SUSP prioriza ações de prevenção à violência e resolução pacífica de conflitos, com ênfase em grupos vulneráveis, como mulheres e jovens. 4. Padronização de práticas: O sistema busca uniformizar procedimentos e práticas entre os diferentes entes federativos, como o uso de bases de dados compartilhadas e a padronização de boletins de ocorrência. 5. Foco na redução da letalidade: Uma das metas do SUSP é reduzir a letalidade violenta, promovendo ações que respeitem os direitos humanos e valorizem a vida (Brasil, 2018c).

A PNSPDS foi concebida para estruturar uma política nacional que orientasse as ações de segurança pública e defesa social, priorizando a prevenção da criminalidade, a proteção dos direitos humanos e a promoção da paz social. O SUSP, por sua vez, foi criado como um sistema integrado para coordenar e articular as atividades das instituições de segurança pública em âmbito nacional, estadual e municipal, garantindo maior uniformidade e colaboração entre os órgãos responsáveis (Brasil, 2018c).

Além disso, a Lei nº 13.675 introduziu inovações como a obrigatoriedade de planejamento estratégico e o uso de indicadores de desempenho para avaliar a eficácia das políticas implementadas (Brasil, 2018c). Essas medidas visam aprimorar a gestão da segurança pública, aumentar a transparência e fortalecer a accountability das ações governamentais.

Segundo Oliveira (2019), o SUSP busca consolidar uma abordagem integrada, promovendo maior eficiência na gestão da segurança pública. No entanto, análises como as de Souza (2015) e Mesquita (2024) indicam que, na prática, sua implementação enfrenta desafios significativos, como a resistência de estados e a falta de recursos adequados, o que limita seu impacto transformador. Em muitos casos, os arranjos tradicionais ainda prevalecem, limitando o impacto transformador do sistema.

No que se refere ao tipo de mudança institucional, a instituição do SUSP ocorreu por deslocamento (*displacement*), na medida em que substitui progressivamente os fundamentos normativos e operacionais que historicamente sustentaram a gestão da segurança pública no Brasil. Ao propor um novo modelo de coordenação federativa, com base na integração entre os diversos órgãos de segurança (polícias federal, civil, militar, guardas municipais e bombeiros), o SUSP desloca o foco de um sistema fragmentado e predominantemente reativo para uma estrutura centralizada, planejada e orientada por metas comuns. Essa reorganização não apenas altera os instrumentos de gestão, mas reposiciona os valores centrais que definem a política pública, ao priorizar a prevenção da violência, a padronização de práticas e o respeito aos direitos humanos como eixos estruturantes da política nacional.

Além disso, o SUSP promove o deslocamento de antigos arranjos institucionais que eram marcados pela autonomia isolada e pela falta de articulação entre os entes federativos, substituindo-os por um novo centro normativo: a PNSPDS, que estabelece diretrizes nacionais obrigatórias, indicadores de desempenho e planejamento estratégico. No que se refere à classificação do tipo de resposta, a PNSPDS apresenta uma série de princípios, diretrizes e objetivos que evidenciam o SUSP como uma medida de caráter garantista, voltada à proteção e promoção dos direitos humanos. Segundo Dias (2010):

> Diante de diversos aspectos negativos, de diferentes naturezas, desvelados pelo velho modelo de Segurança Pública, considera-se que a nova política de segurança, que aparece imbricada no SUSP, mesmo não estando isenta de traços criticáveis, tem o seu mérito, sobretudo por pautar-se no respeito e na promoção dos Direitos Humanos, inspirando-se em princípios democráticos. Além de enfatizar a prevenção, a concepção de segurança que embasa o SUSP dá prioridades aos grupos sociais que, enquanto sujeitos de direito, sempre estiveram fora desta política pública. Por outro lado, deve-se considerar, também, que o crescimento vertiginoso da violência e da criminalidade suscita novas demandas para a política de

> Segurança Pública, que não se restringem à prática repressiva. (Dias, 2010, p. 9)

Entre esses princípios, destaca-se o compromisso com o respeito ao ordenamento jurídico e às garantias individuais e coletivas, o que significa que a atuação das forças de segurança deve estar sempre submetida aos marcos legais e constitucionais, prevenindo abusos e assegurando a proteção das liberdades fundamentais da população.

Outro princípio central é a proteção dos direitos humanos, associada ao respeito aos direitos fundamentais e à promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Esse direcionamento revela uma concepção de segurança que vai além do controle da criminalidade, reconhecendo a importância de políticas inclusivas e protetivas voltadas à preservação da vida e ao fortalecimento da cidadania, especialmente para os grupos mais vulneráveis.

A participação e o controle social também integram os fundamentos da PNSPDS, indicando que a sociedade deve ter voz ativa no processo de construção, implementação e fiscalização das políticas de segurança pública. Isso reforça o caráter democrático da política e amplia os mecanismos de vigilância sobre o poder público, funcionando como salvaguarda contra práticas autoritárias e assegurando que a segurança seja orientada pelas necessidades reais da população. No mesmo sentido, a diretriz voltada à proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente reafirma a centralidade da vida humana como valor prioritário da política de segurança, deslocando o foco exclusivo da repressão para a preservação da existência e da integridade física das pessoas e incluindo também dimensões coletivas como o meio ambiente, essencial à qualidade de vida.

Por fim, a inclusão, em 2023, do princípio que determina o uso comedido e proporcional da força pelos agentes da segurança pública – conforme os documentos internacionais de proteção aos direitos humanos dos quais o Brasil é signatário (Lei nº 14.751/2023) – representa um avanço significativo na incorporação de normas internacionais de direitos humanos na política de segurança. Essa diretriz estabelece limites objetivos ao uso da força e orienta a atuação policial por critérios de legalidade, necessidade e proporcionalidade, em consonância com tratados e convenções internacionais (Brasil, 2024)

Na mesma linha, as diretrizes e objetivos estabelecidos na PNSPDS reforçam o SUSP como uma política comprometida com a defesa dos direitos humanos. Cada

um desses dispositivos amplia a compreensão da segurança como um direito e um bem público, não restrito à repressão, mas voltado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à inclusão.

Entre as diretrizes, destaca-se o atendimento imediato ao cidadão, que estabelece a responsabilidade do Estado em agir com celeridade diante das demandas sociais, promovendo acesso equitativo à proteção pública. O fortalecimento das ações de prevenção e de resolução pacífica de conflitos, especialmente com foco na redução da letalidade violenta e na proteção de grupos vulneráveis, como jovens negros, mulheres e pessoas em situação de rua, insere a prevenção como eixo central da política de segurança, rompendo com a lógica meramente repressiva e incorporando práticas de cuidado, proteção e mediação.

O atendimento prioritário, qualificado e humanizado às pessoas em situação de vulnerabilidade confirma o compromisso da política com uma abordagem que reconhece desigualdades estruturais e procura enfrentá-las por meio de respostas diferenciadas e sensíveis. Essa orientação ganha ainda mais relevância quando se observa o perfil das vítimas das mortes violentas intencionais[84], que revela a persistência de padrões marcados por desigualdades de gênero, raça e idade. Ao longo dos anos analisados, não há grandes variações: em 2022, cerca de 92% das vítimas são homens e apenas 8% mulheres; do ponto de vista étnico-racial, 76,5% das vítimas de homicídio doloso são pessoas negras; e, em termos etários, a maioria pertence à faixa entre 12 e 29 anos, concentrando aproximadamente 50% dos casos. Esses dados reforçam a importância de políticas públicas que considerem essas vulnerabilidades de forma interseccional.

Não obstante, a diretriz que garante a participação social nas questões de segurança pública assegura que a formulação e o monitoramento das políticas não sejam monopolizados pelo Estado, promovendo controle democrático e protagonismo da sociedade civil. O fomento de políticas voltadas à reinserção social de egressos do sistema prisional e a promoção da cultura de paz, da segurança comunitária e da integração com políticas sociais evidenciam uma perspectiva que articula segurança com justiça social, inclusão e reconstrução de laços comunitários. Entre os objetivos, destaca-se a prioridade às ações de prevenção à violência e à

[84] As Mortes Violentas Intencionais (MVI) constituem uma categoria criada pelo Fórum Brasileiro de Segurança (FBSP) que agrupa “as vítimas de homicídio doloso (incluindo feminicídios e policiais assassinados), roubos seguidos de morte, lesão corporal seguida de morte e as mortes decorrentes de intervenções policiais” (FBSP, 2023, p. 24).

criminalidade, em especial no enfrentamento à letalidade que afeta de forma desproporcional a população jovem negra e outros grupos vulneráveis. Esse foco evidencia o reconhecimento do racismo estrutural e das desigualdades sociais como elementos a serem enfrentados por uma política de segurança comprometida com os direitos humanos.

Aliás, os dados apresentados no Gráfico 31, extraídos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ilustram de forma contundente a persistência e a gravidade dos altos índices de injúria racial no país. Esse padrão evidencia como o racismo estrutural se manifesta cotidianamente em práticas discriminatórias, muitas vezes naturalizadas, mas que configuram violações graves de direitos. A recorrência desses casos aponta não apenas para a necessidade de medidas repressivas eficazes, mas, sobretudo, para a implementação de políticas públicas voltadas à prevenção, à educação antirracista e à promoção da equidade racial. A análise desses dados contribui, portanto, para dimensionar a urgência do enfrentamento do racismo como uma questão central na agenda da segurança pública e dos direitos humanos no Brasil.

Gráfico 31 - Quantitativo de registros de Injúria Racial, no Brasil (2017 a 2022)

Fonte: Dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023), organizados pela autora.[85].

Objetivos como o fomento de penas alternativas, o aperfeiçoamento do cumprimento de penas privativas de liberdade e a humanização do sistema penitenciário refletem um esforço por reduzir o encarceramento em massa e

[85] Os dados apresentados referem-se ao período de 2017 a 2022, uma vez que não há informações disponíveis para os anos anteriores a 2017.

assegurar que a execução penal esteja alinhada com os princípios da dignidade humana e da proporcionalidade. Da mesma forma, a estimulação da concessão de medidas protetivas a pessoas em situação de vulnerabilidade e a priorização da redução da letalidade violenta reiteram a centralidade da vida como bem jurídico máximo a ser protegido.

Em conjunto, esses princípios, diretrizes e objetivos configuram o SUSP como uma política pública orientada por uma lógica garantista. A ênfase na prevenção, na proteção dos vulneráveis, na humanização do sistema penal, na participação social e na integração com políticas sociais revela um modelo de segurança pública comprometido com os direitos humanos, com a equidade e com o fortalecimento do pacto democrático.

Diante do exposto, a políticas de segurança pública aprovada durante o governo de Michel Temer, mesmo em um período inferior a dois anos de mandato efetivo, suscita hipóteses analíticas relevantes. A primeira sugere que Temer, ao longo de sua trajetória no PMDB, não esteve vinculado de forma consistente a uma agenda programática específica, preferindo mobilizar interesses variados como estratégia de sustentação política. A segunda hipótese aproxima-se da interpretação proposta por Chaia e Guerra (2021), segundo a qual o governo Temer teria funcionado como uma ponte entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. Segundo os autores, “Ao chegar à presidência, Temer já tinha um plano de governo elaborado, cujas principais diretrizes consistiram em reformas abrangentes, entre elas a trabalhista, a da previdência e o teto dos gastos” (Chaia; Guerra, 2021, p. 299). A terceira hipótese indica que as propostas aprovadas nesse período representaram marcos significativos para a segurança pública, tendo sido objeto de amplo debate parlamentar. Nesse contexto, eventuais vetos presidenciais poderiam comprometer a governabilidade em temas considerados estratégicos para a manutenção de alianças políticas. Por fim, uma quarta hipótese – também debatida por Chaia e Guerra – sugere que o avanço dessas medidas poderia ter servido como recurso discursivo e político para desviar a atenção da opinião pública dos escândalos de corrupção e das manifestações populares que exigiam a saída do presidente, materializadas no lema “Fora Temer”. Segundo as autoras:

> Ainda em uma tentativa de melhorar sua imagem, o ano de 2018 marca uma guinada do governo Temer para a pauta da segurança. Em 16 de fevereiro, o presidente assina o decreto de intervenção federal na

> segurança pública do Rio de Janeiro. A medida, prevista para durar até 31 de dezembro do mesmo ano, impediu a votação de emendas constitucionais, incluindo a da reforma da previdência. Foi durante esse mesmo período, ou mais precisamente no dia 14 de março de 2018, que a vereadora do PSOL na capital e ativista de direitos humanos Marielle Franco e seu motorista, Anderson Gomes, foram brutalmente assassinados – um atentado no qual o carro que a transportava fora alvejado por um atirador desconhecido até o momento. (Chaia; Guerra, 2021, p. 301)

Por fim, observa-se que o governo Bolsonaro foi responsável pelo maior número de propostas aprovadas na área de segurança pública, totalizando cinco iniciativas. Essa concentração pode ser compreendida como resultado de uma estratégia política que colocou a segurança pública no centro da agenda governamental. Aliás, o estudo conduzido por Grillo et al. (2021) analisa como o plano de governo de Jair Bolsonaro, denominado “O Caminho da Prosperidade”, foi escolhido pelos brasileiros com base em propostas centrais relacionadas à segurança pública. Entre essas propostas, destacam-se a redução da maioridade penal para 16 anos, a revisão do Estatuto do Desarmamento, visando a legítima defesa, e o fim da progressão de penas e das saídas temporárias, entre outros aspectos.

Além das pautas conduzidas no campo normativo, Bolsonaro também foi enfático em seus discursos na área (Putti, 2019). Ele defendeu o uso da tortura, recorrentemente discursava que “bandido bom é bandido morto”, também sustentando acerca do enfrentamento da violência com mais violência, combinando elementos de misoginia e machismo, como em casos em que incentivou a violência contra pessoas LGBTQIAPN+ (Câmara dos Deputados, 2010) e fez declarações que incitaram o estupro contra a deputada federal Maria do Rosário (PT-RS), o que resultou na abertura de um processo judicial no qual se tornou réu (Correio Braziliense, 2016). Esses elementos demonstram que Bolsonaro atuou tanto na agenda simbólica, por meio de discursos e do fomento à temática da segurança pública em diferentes arenas, quanto na agenda governamental.

Neste estudo, não foram identificadas políticas substantivas voltadas diretamente à defesa dos interesses corporativos das forças de segurança, o que, por outro lado, não exclui a intenção de estreitar vínculos com esses atores. Ainda assim, esse aspecto merece atenção em recortes analíticos específicos, sobretudo considerando que a partidarização das polícias, em consonância com o projeto político e social do governo Bolsonaro, tem sido objeto de investigações recentes

(Costa, 2021; Rocha, 2022), levantando questionamentos sobre o grau de comprometimento das instituições com os princípios democráticos.

Além da confirmada ingerência na Polícia Rodoviária Federal (Ferraz, 2023) e das mudanças no planejamento operacional da Polícia Federal durante as eleições de 2022 (Maia, 2025), Jair Bolsonaro também enfrenta acusações relacionadas aos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, tendo se tornado réu em março de 2025 por tentativa de golpe de Estado (Schreiber, 2025). Esses atos, que marcaram a história recente da segurança pública no Brasil, envolveram a invasão e depredação de prédios públicos na Praça dos Três Poderes, em Brasília, por apoiadores do ex-presidente. O objetivo declarado era instigar um golpe militar para destituir o governo democraticamente eleito de Luiz Inácio Lula da Silva.

A Polícia Federal e o STF identificaram Bolsonaro como um dos principais responsáveis por incitar os atos, com base em discursos e ações que questionavam a legitimidade das eleições de 2022. Além disso, o ex-ministro da Justiça, Anderson Torres, também foi implicado por supostamente facilitar a ausência de medidas preventivas que poderiam ter evitado os ataques. Os atos resultaram em prejuízos estimados em R$ 24 milhões ao patrimônio público e levaram à prisão de mais de 1.400 pessoas (MPF, 2025b). O STF já condenou dezenas de envolvidos, com penas que incluem reclusão e multas significativas. Esses eventos destacaram falhas na coordenação das forças de segurança e levantaram debates sobre a necessidade de fortalecer as instituições democráticas para evitar episódios semelhantes no futuro.

Em 2020, inclusive, o ex-presidente publicou a Portaria nº 1.232/2020, pelo Ministério da Defesa (Brasil, 2020) cujo objetivo foi regular o emprego das Forças Armadas em todo o território nacional para apoiar as medidas do Governo Federal voltadas à mitigação das consequências da pandemia de Covid-19. Essa portaria foi emitida pelo Ministério da Defesa e estabelece diretrizes para que as Forças Armadas atuem em coordenação com órgãos de saúde e segurança pública. Considerado um dos maiores negacionistas da pandemia (Calil, 2021)[86], Bolsonaro teria se apropriado deste instrumento legal para promover ações contra a pandemia (Passos, 2020). No ano seguinte, em 2021, Bolsonaro chegou inclusive a cogitar assinar um decreto que colocasse as Forças Armadas em ação direta contra

[86] Jair Bolsonaro foi considerado um dos maiores negacionistas do coronavírus no mundo em livro didático utilizado em escolas na Noruega (Tenente, 2022).

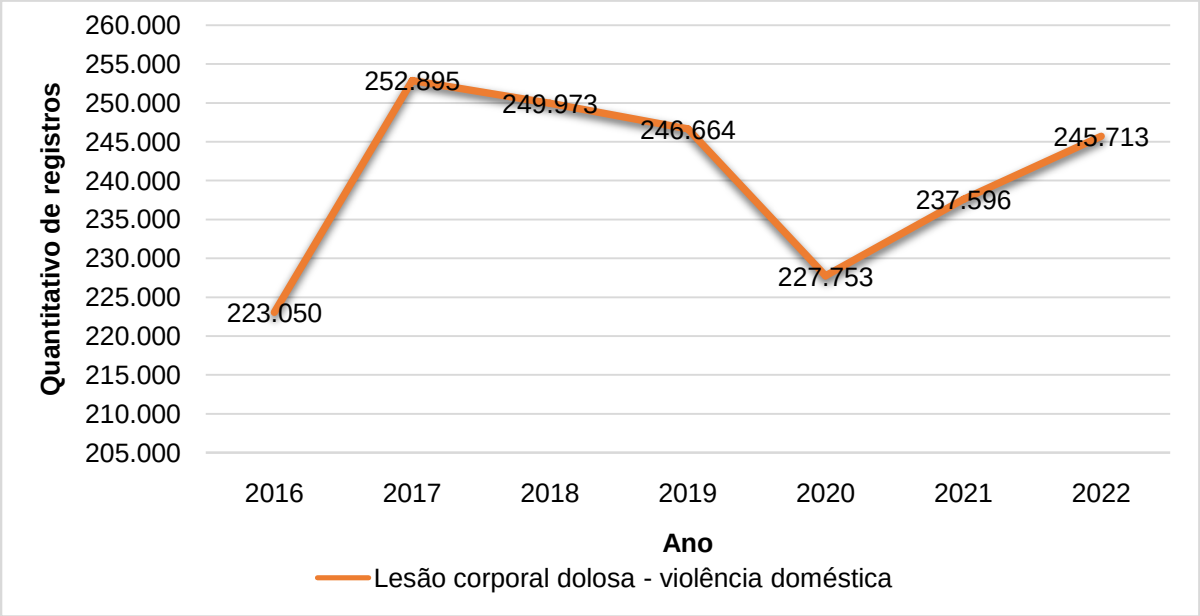
medidas de distanciamento social, decretadas por governadores e prefeitos em razão da pandemia da Covid-19 (CNN, 2021).

Diante do exposto, não era esperado que o governo Bolsonaro aprovasse medidas com caráter garantista. Ainda assim, identificaram-se quatro ocorrências desse tipo ao longo de sua gestão. Entre 2021 e 2022, foram aprovadas três respostas garantistas que têm em comum a abordagem da violência de gênero. Todas elas haviam sido propostas entre 2019 e 2020, na Câmara dos Deputados, por parlamentares mulheres dos partidos PP, PDT e Podemos.

De acordo com os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022), o período de 2016 a 2022[87] revela elevados índices de violência doméstica no país, apontando para a persistência e a gravidade desse tipo de violência nas dinâmicas sociais brasileiras. Observa-se, no entanto, uma queda atípica nos registros no ano de 2020, coincidindo com o início da pandemia da Covid-19. Esse recuo, longe de representar uma redução real nos casos, pode estar associado a um aumento significativo na subnotificação, da dificuldade de acesso aos canais formais de denúncia e do confinamento das vítimas com seus agressores. A retomada dos números nos anos subsequentes reforça essa hipótese, indicando que a pandemia não apenas ocultou a violência doméstica em muitos casos, mas também agravou as barreiras para sua visibilidade e enfrentamento.

[87] Neste recorte analítico, há apenas dados disponíveis no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, a partir de 2016.

Gráfico 32 - Quantitativo de registros de lesão corporal dolosa – violência doméstica, no Brasil (2016 a 2022)



Fonte: Dados do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023), organizados pela autora).

Neste cenário, a primeira lei analisada se refere ao Programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica[88] - Lei nº 14.188 de 28/07/2021, que foi criado em resposta ao cenário de violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, marcado por dados alarmantes que destacam as diversas formas de violência enfrentadas. Esta norma constitui uma proposta realizada por meio de um projeto de lei na Câmara dos Deputados pelas parlamentares Margarete Coelho (PP), Soraya Santos (PL), Greyce Elias (Avante) e outros.

A aprovação dessa lei resulta de um processo de estruturações institucionais acumuladas ao longo do tempo. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi estruturada a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)[89], elaborado com base I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher. O PNPM possui como um de seus eixos o enfrentamento à violência contra a mulher, que por sua vez, define como objetivo a criação de uma Política Nacional. Destaca-se que a questão do enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher foi mantida como um

[88] O site do Ministério da Justiça e Segurança Pública dispõe sobre os tipos de violência, serviços especializados e legislação relacionada. (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025).
[89] Em entrevista para a TV Câmara, a relatora da proposta, a deputada federal Silvia Cristina (PDT/RO), argumenta sobre a implementação do plano. (Câmara dos Deputados, 2020).

eixo temático na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres[90], realizada em agosto de 2007 (Brasil, 2010).

Com base na compreensão de que a violência contra a mulher representa uma das principais violações aos direitos humanos, a formulação da política em questão foi construída em consonância com a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), a ser analisada na sequência, bem como com diversas convenções e tratados internacionais que tratam da temática (Brasil, 2006a). Nesse sentido, a política apresenta dois eixos centrais. O primeiro diz respeito à prevenção, a qual "inclui não somente ações educativas, mas também culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz" (Brasil, 2010, p. 12). O segundo refere-se ao conceito de "enfrentamento", entendido como "a implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões" (Brasil, 2010, p. 11).

A Figura 5 ilustra os eixos estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres:

Figura 5 - Eixos estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Fonte: Brasil, 2010, p. 13.

[90] Segundo a ONU Mulheres, transversalidade de gênero : "[...] envolve reconhecer que meninas e mulheres vivenciam situações específicas e violações de direitos estruturais, e que demandam medidas próprias para que exerçam seus direitos em pé de igualdade com meninos e homens" (ONU, 2022, p. 3).

Além disso, a Política Nacional para as Mulheres fundamenta-se nos princípios estabelecidos pelo PNPM, instituído em 2004, incorporando valores como a igualdade e o respeito à diversidade, a equidade, a autonomia das mulheres, a laicidade do Estado, a universalidade das políticas públicas e a justiça social, entre outros. Neste quadro, a Lei nº 14.188/2021 configura-se como um instrumento normativo voltado ao enfrentamento da violência doméstica, ao promover alterações significativas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – conhecida como Lei Maria da Penha[91] – bem como no Código Penal brasileiro. Antes de adentrar especificamente nas disposições da Lei nº 14.188/2021, é necessário contextualizar os objetivos e fundamentos da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006a; 2021a).

Calazans e Cortes (2011) ressaltam que o debate público acerca do enfrentamento da violência contra as mulheres teve início nos anos 1970, “quando grupos de mulheres foram às ruas com o slogan ‘quem ama não mata’, levantou-se de forma enérgica a bandeira contra a violência, sendo este tema incluído na pauta feminista como uma de suas principais reivindicações.” (Calazans; Cortes, 2011, p. 39). O ano de 1985 foi marcado pela criação da primeira delegacia especializada no atendimento às mulheres e, conforme observam as autoras, as conquistas voltadas à defesa da vida e integridade das mulheres permaneceram tímidas até o início dos anos 2000.

Durante esse período, diversos projetos de lei tramitavam no Legislativo Federal, abordando, ainda que de maneira pontual, a temática da violência de gênero. No entanto, a maioria dessas proposições concentrava-se em alterações no Código Penal, com poucas iniciativas dedicadas especificamente à construção de uma política abrangente e integral voltada à proteção das mulheres. Ainda assim, Calazans e Cortes (2011) argumentam que tais propostas legislativas se mostravam insuficientes para a efetivação dos direitos das mulheres.

Diante do desafio de elaborar uma legislação abrangente e eficaz para a proteção das mulheres, foi constituído um consórcio composto por seis organizações não governamentais, com o propósito de liderar a formulação e o avanço dessa pauta no cenário político nacional. Em resposta à pressão da sociedade civil organizada, o Poder Executivo encaminhou, em 2002, um projeto de lei sobre o tema à Câmara dos Deputados. Sob a relatoria da deputada federal Jandira Feghali

[91] No site da Casa Civil estão elencadas as principais mudanças na lei (Casa Civil, 2022).

(PCdoB/RJ), o debate foi ampliado, incorporando a participação ativa do consórcio e promovendo discussões por meio de audiências públicas e seminários realizados em diferentes regiões do país.

Calazans e Cortes (2011) também enfatizam que, assim como na Câmara, o Senado foi palco de intensa mobilização da sociedade civil, que utilizou diversos mecanismos, como o envio de correspondências aos parlamentares, para reforçar a demanda pela criação de uma legislação específica e eficaz. Finalmente, em um contexto de alinhamento com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a lei foi sancionada pelo Poder Executivo em 2006:

> [...] o Presidente sancionou a lei, em meio a um cenário favorável, pois o Estado brasileiro havia ratificado a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre Mulher e Desenvolvimento (1995), a Convenção Interamericana para Prevenir,Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, além de outros instrumentos de Direitos Humanos. (Calazans; Cortes, 2011, p. 56).

Nesse contexto, a Lei Maria da Penha trouxe inovações significativas no enfrentamento da violência doméstica, ao reafirmar a importância dos serviços já existentes e prever a criação de novos, totalizando onze serviços especializados:

> i) casas abrigo; ii) delegacias especializadas; iii) núcleos de defensoria pública especializados; iv) serviços de saúde especializados; v) centros especializados de perícias médico-legais; vi) centros de referência para atendimento psicossocial e jurídico; vii) Juizados de violência doméstica e familiar contra as mulheres; viii) equipe de atendimento multidisciplinar para auxiliar o trabalho dos Juizados; ix) núcleos especializados de promotoria; x) sistema nacional de coletas de dados sobre violência doméstica; e xi) centros de educação e de reabilitação para os agressores. Todos esses serviços conformam a rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência e são de competência dos Poderes Públicos. (Calazans; Cortes, 2011, p. 58).

Contudo, a efetivação dessa rede encontra obstáculos relevantes, principalmente no que se refere à limitação de recursos humanos, à insuficiente capacitação das equipes técnicas e à qualidade do atendimento oferecido (Calazans; Cortes, 2011). Essas dificuldades estruturais evidenciam a distância entre o arcabouço legal instituído e sua plena implementação, exigindo respostas normativas e políticas mais robustas e contínuas.

É nesse cenário de lacunas operacionais e persistência da violência de gênero que se insere a Lei nº 14.188/2021, reafirmando a centralidade da questão como um grave problema social (Brasil, 2021a). Diante do exposto, Pasinato (2015) sustenta que a violência de gênero é amplamente reconhecida como um grave problema social que demanda ações efetivas no âmbito jurídico e político. Nesse contexto, a lei não apenas introduziu o programa "Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica", que facilita a denúncia por meio de um gesto simples e simbólico, mas também inovou ao tipificar a violência psicológica como crime, ampliando a proteção jurídica às mulheres.

Essa ampliação normativa dialoga com os aportes teóricos de Saffioti (2001), que destaca a importância de reconhecer a violência em suas múltiplas dimensões – física, emocional e simbólica – como passo fundamental para enfrentar os efeitos devastadores da desigualdade de gênero. A Lei nº 14.188/2021 reflete esse avanço ao integrar aspectos de conscientização social com mecanismos jurídicos que promovem a proteção das mulheres em um sistema mais inclusivo. Além disso, iniciativas como o "Sinal Vermelho" são cruciais para mobilizar a sociedade e promover uma cultura de denúncia e acolhimento às vítimas. Esse marco legal representa uma importante evolução nas políticas públicas voltadas à segurança e igualdade de gênero, atendendo tanto a reivindicações da sociedade civil quanto a contribuições da produção acadêmica por abordagens mais amplas e eficazes (Brasil, 2021a).

Em seu art. 2º, por meio de uma alteração no Código Penal, a lei define como violência psicológica:

> [...] causar dano emocional à mulher que a prejudique e perturbe seu pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e à sua autodeterminação. (Brasil, 2021a).

Ao reconhecer formalmente a violência psicológica como uma forma de agressão penalmente punível, a lei amplia a proteção da mulher para além da violência física, contemplando dimensões subjetivas do sofrimento e assegurando um tratamento mais completo e sensível às múltiplas formas de agressão.

O Programa Sinal Vermelho, previsto no art. 4º, também alterando o Código Penal, estabelece um mecanismo pelo qual mulheres em situação de risco possam pedir ajuda discretamente por meio de um sinal em formato de “X” feito na mão, preferencialmente na cor vermelha. Essa medida inovadora facilita o acesso à rede de proteção e garante uma resposta mais rápida das autoridades, especialmente em contextos de isolamento social ou convívio forçado com o agressor, como observado durante a pandemia de Covid-19.

O artigo 5º da Lei nº 14.188/2021 promove uma alteração na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), prevendo o afastamento imediato do agressor nos casos de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica da mulher, ou de seus dependentes. Essa medida tem caráter preventivo, ao buscar interromper ciclos de violência antes que provoquem danos irreparáveis. Ao permitir a adoção urgente da medida protetiva, sem necessidade de processo judicial prévio ou provas formais extensas, a norma reafirma o compromisso com a proteção dos direitos humanos das vítimas em situação de vulnerabilidade. Reconhece, ainda, a desigualdade estrutural que permeia a violência doméstica e evidencia o papel do Estado na defesa da dignidade, segurança e integridade das mulheres (Brasil, 2006a; 2021a).

Dessa forma, a Lei nº 14.188/2021 reforça os compromissos constitucionais e internacionais do Brasil com a proteção dos direitos humanos, a partir da prevenção e do combate à violência de gênero, da garantia de mecanismos acessíveis de denúncia, e da ampliação das formas de proteção à saúde física e mental das mulheres. Ao reconhecer a gravidade da violência psicológica e ao criar instrumentos institucionais para enfrentá-la, a lei materializa o princípio da dignidade da pessoa humana, inscrito no art. 1º, III, da CF/88, alinha-se às diretrizes da Convenção de Belém do Pará e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)[92] e se configura como uma medida em defesa dos direitos humanos, de cunho garantista.

No contexto da teoria da mudança institucional proposta por Streeck e Thelen (2005), a Lei nº 14.188, de 2021, pode ser interpretada como um caso de mudança por camadas (*layering*). Essa categoria se aplica quando novas regras e práticas

[92] Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, realizada em 1979. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/onu-1/o%20que%20e%20CEDAW.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

são adicionadas ao arcabouço institucional existente, sem que haja a eliminação direta das normas anteriores – ou seja, há uma sobreposição e reorientação progressiva do sistema institucional.

A lei introduz inovações significativas, como a tipificação do crime de violência psicológica contra a mulher (art. 147-B do Código Penal) e a criação do programa Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica, o que amplia os mecanismos de proteção às vítimas. No entanto, essas medidas não substituem o que já existia na legislação, como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), mas sim atuam de forma complementar, ampliando e aprofundando o escopo da proteção jurídica oferecida.

Nesse sentido, trata-se de um exemplo de adição institucional estratégica: a nova legislação atua sobre lacunas preexistentes, como a ausência de uma tipificação penal específica da violência psicológica, e introduz novos instrumentos, como campanhas públicas e protocolos de atendimento. Contudo, ela não rompe com a estrutura jurídica anterior, mas a expande, construindo novas camadas normativas e operacionais sobre a base legal já consolidada.

A segunda norma analisada trata da Lei nº 14.310, de 08 de março de 2022, que altera a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) para estabelecer o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência concedidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, em um banco de dados acessível por órgãos públicos autorizados (Brasil, 2006a; 2022a).

Essa lei pode ser compreendida, à luz da tipologia de Streeck e Thelen (2005), como um caso de mudança institucional por conversão (*conversion*). A conversão ocorre quando instituições já existentes são redirecionadas para novos propósitos ou passam a operar de maneira diferente, sem que suas estruturas formais sejam necessariamente alteradas de forma profunda. Em outras palavras, as instituições mantêm sua forma, mas passam a ser usadas com nova ênfase, orientação ou finalidade.

No caso da Lei nº 14.310/2022, a estrutura da Lei Maria da Penha é preservada, mas sua lógica operacional é significativamente redirecionada: a lei passa a enfatizar a celeridade, integração e visibilidade institucional das medidas protetivas de urgência, algo que não estava plenamente previsto no texto original de 2006. A medida determina que o Poder Judiciário registre de forma imediata essas

decisões em um sistema informatizado, tornando-as acessíveis a diversos órgãos públicos, como forças de segurança, Ministério Público e Defensorias Públicas (Brasil, 2022a).

Essa mudança representa uma reorientação estratégica do uso de mecanismos legais já existentes, transformando a forma como o sistema lida com a proteção de mulheres em risco. Antes, o deferimento de medidas protetivas muitas vezes esbarrava em problemas de comunicação entre instituições, lentidão na efetivação e falhas no monitoramento. Ao estabelecer o registro imediato e o compartilhamento das medidas protetivas em tempo real, a lei altera substancialmente a lógica de atuação do sistema de justiça e de segurança pública, sem alterar a estrutura formal da proteção prevista na Lei Maria da Penha.

De acordo com a lei:

> Art.38-A. Parágrafo único. As medidas protetivas de urgência serão, após sua concessão, imediatamente registradas em banco de dados mantido e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, garantido o acesso instantâneo do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos de segurança pública e de assistência social, com vistas à fiscalização e à efetividade das medidas protetivas. (Brasil, 2022a).

Esse cadastro e garantia de acesso instantâneo transforma o sistema ao estabelecer uma nova lógica de interação entre os órgãos públicos, utilizando a tecnologia como ferramenta essencial para proteção e vigilância. Essa centralização e coordenação entre diferentes esferas da administração pública alteram o foco das políticas, priorizando eficiência e acessibilidade às informações relacionadas às medidas protetivas. Para além do uso de um banco de dados, o seu acesso instantâneo representa uma mudança significativa, pois reorganiza o sistema ao permitir que as informações sejam compartilhadas de maneira integrada, otimizando as ações de proteção.

Embora a lei se baseie em princípios previamente estabelecidos de proteção às vítimas, ela reinterpreta esses princípios ao incorporar um mecanismo inovador que transforma a implementação prática das medidas protetivas. Essa transformação demonstra uma adaptação estratégica ao contexto atual, em que a tecnologia desempenha um papel central na formulação de políticas públicas. Trata-se, portanto, de uma legislação garantista, pois reforça e amplia os direitos das mulheres em situação de vulnerabilidade, ao assegurar maior eficácia, agilidade e

abrangência na aplicação das medidas protetivas, contribuindo diretamente para a concretização do direito à vida, à segurança e à dignidade. Além disso, ao reconhecer a urgência e a centralidade da proteção de mulheres vítimas de violência doméstica, a lei afirma o compromisso do Estado com a promoção dos direitos humanos e com a eliminação de práticas estruturais de opressão de gênero. O fortalecimento dos instrumentos legais de proteção e o incentivo à articulação interinstitucional evidenciam uma resposta pautada pela garantia de direitos e pela responsabilização efetiva dos agressores, sem recorrer a lógicas meramente punitivistas. Assim, a Lei nº 14.310/2022 pode ser vista como uma conversão, porque redireciona e redefine a lógica funcional das normas já existentes, sem criar uma ruptura total, mas alterando profundamente a abordagem estratégica e operacional.

A aprovação dessas normas voltadas à proteção legal das mulheres durante o governo Bolsonaro, mesmo diante de uma gestão frequentemente associada a posturas misóginas e machistas, revela uma aparente contradição que merece atenção. Esse movimento pode ser interpretado como resultado de pressões sociais, institucionais e de organizações da sociedade civil, que mantiveram a pauta da violência de gênero no centro do debate público, dificultando sua rejeição pelo Executivo. Assim, a sanção dessas medidas, ainda que em dissonância com o discurso predominante do governo, pode ser compreendida como uma resposta estratégica a demandas sociais inadiáveis, revelando a complexidade das dinâmicas políticas em torno da agenda de direitos das mulheres.

Surge o desafio de compreender essas normas à luz das diferentes interpretações e quantificações disponíveis. Os dados variam conforme o recorte analítico adotado. Em abril de 2020, uma matéria publicada no site da Casa Civil indicava que 14 leis voltadas à proteção das mulheres haviam sido sancionadas. No entanto, no mesmo ano, o jornal *O Estado de S. Paulo* noticiou que a ex-primeira-dama Michelle Bolsonaro teria inflado esse número, mencionando um total de 70 leis sancionadas com esse enfoque.

Os ataques de Bolsonaro contra as mulheres foram noticiados em diversos portais de notícias[93] e objeto de estudos acadêmicos. Vazquez (2019) analisa o

[93] Exemplos de notícias que apontavam as declarações, com ofensas às mulheres, de Bolsonaro: https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/25303/treze-frases-de-bolsonaro-de-natureza-sexual-e-machista; https://oglobo.globo.com/politica/relembre-declaracoes-com-ofensas-as-mulheres-feitas-

discurso de Bolsonaro nas eleições de 2018, identificando os elementos protofascistas, enquanto Sousa (2024) analisa o desmonte de políticas para as mulheres realizado durante o seu governo, de 2019 a 2022.

Todavia, quando mais próximo do processo eleitoral de 2022, que poderia reelegê-lo, Bolsonaro promoveu eventos sociais buscando o contato com o público feminino (Gayer, 2022) e avançou em políticas de defesa dos direitos das mulheres. Não se tratava, portanto, do fim da misoginia ou machismo, mas a preocupação com a corrida eleitoral. Este receio se justificava haja vista sua altíssima reprovação entre as mulheres, que chegou aos 60%[94]. Além da busca pela aproximação com as mulheres, Bolsonaro visualizava estrategicamente que esse grupo poderia permitir acessar outros segmentos sociais, como crianças e famílias. Ressalta-se, por fim, que as políticas no seu governo direcionadas para as mulheres não contemplaram a diversidade de mulheres no Brasil como as "mulheres lésbicas, bissexuais, transexuais, moradoras de zonas rurais, integrantes de comunidades tradicionais, migrantes e fiéis de religiões de matriz africana, entre outras parcelas da população feminina." (Cruz, 2022). Identificamos, então, alguns pontos que podem auxiliar a compreender a aprovação destas leis de proteção às mulheres durante o governo Bolsonaro. Considera-se pertinente, todavia, uma agenda de pesquisa que proporcione uma análise ampliada.

Por fim, destaca-se, em contraste com a tônica predominante das demais leis aprovadas no governo Bolsonaro, a nona norma analisada: a Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito (Brasil, 2021b). Essa legislação representa um marco jurídico importante, ao promover a revogação da LSN (Lei nº 7.170/1983) e incluir no Código Penal o "Título XII – Dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito" (Brasil, 1983b). Foi proposta por meio de projeto de lei, em 1991, na Câmara dos Deputados, pelo parlamentar Hélio Bicudo, do PT. A lei foi sancionada por Bolsonaro com vetos, entre eles o que previa até cinco anos de reclusão para quem cometesse o crime de "comunicação enganosa em massa" (Senado Federal, 2021). Sobre este ponto:

---

pelo-presidente-a-familia-bolsonaro-25423642; https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2022/08/29/misoginia-o-que-significa-termo-usado-para-descrever-bolsonaro-no-debate.htm; https://www.intercept.com.br/2022/10/28/o-presidente-que-nao-amava-as-mulheres/. Acesso em 29 abr. 2025.

[94] De acordo com a pesquisa Poder Data (Xavier, 2022).

> Segundo Bolsonaro, a tipificação das fake news contraria o interesse público “por não deixar claro qual conduta seria objeto da criminalização”. De acordo com o presidente, “a redação genérica” do artigo não especificava se a punição seria para quem gera ou para quem compartilha a notícia falsa. “Enseja dúvida se o crime seria continuado ou permanente, ou mesmo se haveria um ‘tribunal da verdade’ para definir o que viria a ser entendido por inverídico a ponto de constituir um crime punível”, argumenta. Para Bolsonaro, que é investigado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no inquérito das fake news, o dispositivo poderia “afastar o eleitor do debate político”, “inibir o debate de ideias” e “limitar a concorrência de opiniões”. (Senado Federal, 2021).

Outro veto versou sobre um dispositivo que conferia poder aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional promovessem ação privada subsidiária quando o Ministério Público não o fizesse. A publicação disponível no site do Senado Federal explica o seguinte:

> A previsão valeria apenas para os chamados crimes contra as instituições democráticas no processo eleitoral (interrupção do processo eleitoral, comunicação enganosa em massa e violência política). Para Bolsonaro, a medida “não se mostra razoável para o equilíbrio e a pacificação das forças políticas” e poderia “levar o debate da esfera política para a esfera jurídico-penal”. “Não é atribuição de partido político intervir na persecução penal ou na atuação criminal do Estado”, justificou. (Senado Federal, 2021).

Além destes casos, o presidente barrou a aprovação do capítulo que dispunha sobre a tipificação como crime do "atentado a direito de manifestação", com pena que poderia chegar a 12 anos de reclusão. Sobre este ponto:

> Para Bolsonaro, haveria “dificuldade” para caracterizar “o que viria a ser manifestação pacífica”: “Isso colocaria em risco a sociedade, uma vez que inviabilizaria uma atuação eficiente na contenção dos excessos em momentos de grave instabilidade, tendo em vista que manifestações inicialmente pacíficas poderiam resultar em ações violentas, que precisariam ser reprimidas pelo Estado”, disse. (Senado Federal, 2021).

A proteção aos militares também esteve presente na aprovação desta lei, pois Bolsonaro vetou o inciso que aumentava a pena para militares envolvidos em crimes contra o Estado Democrático de Direito.

> Pelo projeto, eles estariam sujeitos a perda do posto, da patente ou da graduação. Para o presidente, o dispositivo “viola o princípio da proporcionalidade”. “Coloca o militar em situação mais gravosa que a de outros agentes estatais, além de representar uma tentativa de impedir as manifestações de pensamento emanadas de grupos mais conservadores”, escreveu. (Senado Federal, 2021).

Esses vetos demonstram que, embora Bolsonaro tenha sancionado essa lei, essencial para a preservação do Estado Democrático de Direito e com aspectos voltados aos direitos humanos, ele também a ajustou estrategicamente para atender aos interesses de seu grupo de apoio. Ainda assim, em 2025, por tentativa de golpe de Estado, Bolsonaro foi julgado com base neste mesmo dispositivo legal (Martins, 2025).

A mudança promovida por essa legislação pode ser compreendida como um exemplo de mudança institucional por conversão (*displacement*), na tipologia de Streeck e Thelen (2005), pois ocorre a substituição de um marco legal por outro com lógica normativa e finalidade distintas. A revogação da LSN – amplamente criticada por seu uso político repressivo e por conter dispositivos vagos e autoritários – é um passo relevante para a consolidação de um Estado de Direito baseado na proteção de direitos fundamentais e no equilíbrio entre segurança e liberdade.

A nova legislação não apenas abandona a estrutura e os fundamentos da lei anterior, mas também reorganiza o tratamento penal das condutas que atentam contra a ordem democrática, com maior precisão conceitual e em consonância com os princípios da CF/88. Entre os novos crimes tipificados estão: abolição violenta do Estado Democrático de Direito, golpe de Estado, interrupção do processo eleitoral e comunicação enganosa em massa, que visam coibir ações que comprometam a estabilidade institucional e o funcionamento legítimo das instituições democráticas. Esse reposicionamento normativo não deve ser entendido como uma mera atualização terminológica ou inclusão de novos tipos penais. Trata-se de uma reorientação do papel do Direito Penal na defesa da democracia, substituindo uma legislação autoritária por uma que reflete o compromisso com a pluralidade política, a liberdade de expressão e o devido processo legal.

Não obstante, trata-se de uma legislação garantista, na medida em que reafirma e protege os direitos fundamentais e as liberdades civis, ao delimitar de forma mais precisa os crimes contra a ordem democrática e coibir o uso político e repressivo do direito penal contra manifestações legítimas. Ao incorporar garantias do devido processo legal e ao resguardar direitos como a liberdade de expressão, associação e manifestação, a lei se insere no campo da defesa dos direitos humanos e da consolidação do Estado Democrático de Direito.

O primeiro aspecto refere-se à superação da lógica repressiva que caracterizava a antiga LSN (Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983),

profundamente vinculada ao regime autoritário brasileiro. Sua concepção de proteção priorizava a manutenção do controle estatal, muitas vezes em detrimento dos direitos e garantias fundamentais. Aprovada no período ditatorial, a LSN visava garantir a segurança nacional do Estado vigente, prevendo os crimes que atentem contra: “a integridade territorial e a soberania nacional - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; Ill - a pessoa dos chefes dos Poderes da União.” (Brasil, 1983b).

Bessa e Soares (2024) argumentam que determinados crimes previstos na LSN também constavam no Código Penal, contudo, a LSN os tratava de forma mais rigorosa. Aliás, um dos aspectos criticados pelos autores diz respeito à subjetividade dos dispositivos legais, o que amplia a margem para possíveis violações do ordenamento jurídico. Não obstante, a LSN permaneceu atuante, ainda que de maneira reduzida, no período após a redemocratização. Segundo Bessa e Soares (2024):

> O referido diploma legal, chamado de entulho autoritário, por alguns de seus críticos, caiu em desuso após o fim da ditadura militar e apenas foi utilizada em questões pontuais, como por exemplo, contra invasões do MST (Movimento dos Sem-terra), em 2000, e contramanifestações que ocorreram nos anos de 2012 e 2013. (Bessa; Soares, 2024, p. 200)

A esse propósito, os autores indicam que, principalmente após 2020, houve aumento no número de inquéritos policiais baseados na LSN. Sobre esse debate, é possível observar um contexto político que favoreceu a reativação da norma:

> Acerca dos possíveis motivos que podem ter contribuído para o ressurgimento da LSN, destaca-se o nacionalismo crescente com o poder político vigente, além da intolerância a opositores do governo federal. Segundo seus críticos, a referida Lei passou a ser utilizada para punir quem se manifestava contra o governo de Jair Bolsonaro (PL), sendo promovida pelo atual governo como “instrumento preferencial de silenciamento” (AGÊNCIA SENADO, 2021). O diagnóstico promovido pelo LAUT (2021, p. 38) aponta a aplicação da LSN como uma estratégia de intimidação, que detinha o potencial de amedrontar e promover o silenciamento de críticos. Por outro lado, o diagnóstico conclui que a LSN também foi utilizada em iniciativas que buscavam frear arroubos autoritários de integrantes de Poderes da República. (Bessa; Soares, 2024, p. 202)

Diante desse cenário de uso ambíguo e controverso da norma, a revogação da LSN e a promulgação da Lei nº 14.197/2021, representaram uma inflexão significativa (Brasil, 2021b). A nova legislação redireciona a função antes atribuída à

LSN, passando a garantir a proteção do Estado Democrático de Direito, com foco na preservação das instituições democráticas e na salvaguarda dos direitos civis. Bessa e Soares (2024) argumentam que a revogação da lei representou “um avanço para democracia e o fim de um verdadeiro entulho autoritário, que se mostrava incompatível com o Ordenamento Jurídico brasileiro e ameaçava preceitos fundamentais” (Bessa; Soares, 2024, p. 205). Neste sentido, a Lei nº 14.197, aprovada em 2021, redefine o tratamento jurídico de crimes contra o Estado, priorizando a defesa da democracia em vez da manutenção do poder estatal, alinhando-se ao contexto pós-CF/88 e aos padrões internacionais de direitos humanos.

Outro ponto se refere à transformação sem ruptura. Em vez de criar uma legislação completamente independente, os crimes contra o Estado Democrático de Direito foram inseridos como um novo título no Código Penal (Título XII). Essa abordagem mantém a estrutura existente, mas transforma o escopo e os objetivos das normas, oferecendo uma base sólida e atualizada para tratar essas infrações. A lei introduz crimes como abolição violenta do Estado Democrático, golpe de estado, interrupção do processo eleitoral, liberdade de manifestação, entre outros, refletindo a necessidade de atualizar e adaptar o ordenamento jurídico para lidar com ameaças específicas à ordem democrática. Destacam-se alguns dispositivos:

> Abolição violenta do Estado Democrático de Direito. Art. 359-L. Tentar, com emprego de violência ou grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos poderes constitucionais.
> Interrupção do processo eleitoral. Art. 359-N. Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral.
> Violência política. Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.
> Art. 359-T. Não constitui crime previsto neste Título a manifestação crítica aos poderes constitucionais nem a atividade jornalística ou a reivindicação de direitos e garantias constitucionais por meio de passeatas, de reuniões, de greves, de aglomerações ou de qualquer outra forma de manifestação política com propósitos sociais. (Brasil, 2021b).

Acerca do dispositivo 359-T acima mencionado, José (2022) sustenta que:

> Por outro lado, mostra-se especialmente relevante a inserção, na sistemática do *codex* penal, do artigo 359-T – que se dedica a garantir, expressamente, os direitos à crítica, à manifestação de opinião, à reunião, à

> atividade jornalística, demonstrando que o novo texto legislativo não se contentou em simplesmente excluir de seu escopo os crimes de opinião e de manifestação do pensamento previstos na Lei 7.170. Foi, de fato, muito além: garantiu, de forma expressa e efetiva, o direito ao seu exercício. Tal dispositivo sela o antagonismo da Lei 14.197 em relação à peça legislativa anterior – sacramentando,de uma vez por todas, o compromisso da norma com o Estado Democrático de Direito. (José, 2023, p. 9).

Disso decorre um processo de mudança de prioridades, em que há proteção das instituições democráticas. A lei passa a considerar as instituições democráticas como elementos centrais a serem protegidos, incluindo o processo eleitoral, os direitos políticos e a liberdade de imprensa. Embora traga uma abordagem repressiva aos crimes contra o Estado, a lei também reforça a necessidade de prevenir atos que ameacem a democracia, buscando um equilíbrio entre proteção ao Estado e respeito aos direitos fundamentais.

Ao abandonar uma legislação autoritária e adotar uma abordagem alinhada aos valores constitucionais, a lei contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e para a garantia de que o Estado opere dentro dos princípios do estado de direito. A substituição da LSN por dispositivos democráticos no Código Penal reforça a confiança pública no sistema jurídico brasileiro, destacando o compromisso com os valores democráticos e os direitos humanos.

Diante do exposto, não pode ser classificada como um tipo de mudanças por camadas, pois neste caso a Lei nº 14.197/2021 não apenas acrescenta dispositivos ao Código Penal, mas substitui uma abordagem autoritária por uma lógica democrática, ou seja, há um redirecionamento do foco (Brasil, 2021b). Também não é um caso de deslocamento, pois este geralmente ocorre quando práticas ou normas existentes são reutilizadas para atender a novas funções e demanda um processo gradual. A Lei nº 14.197/2021 não reutilizou os dispositivos da LSN, mas redefiniu completamente a abordagem jurídica, introduzindo novos tipos penais alinhados aos valores democráticos da CF/88.

Dessa forma, essa análise reforça como a Lei nº 14.197/2021 representa uma mudança por conversão, transformando não apenas o arcabouço jurídico, mas também a lógica política e institucional sobre a segurança do Estado e a democracia. Ao revogar a LSN e estabelecer uma nova legislação comprometida com os direitos fundamentais, a norma reafirma o caráter garantista do Estado Democrático de Direito, ao priorizar a proteção das liberdades civis, o devido processo legal e o respeito aos direitos humanos. Portanto, estas leis apresentam-se

como respostas garantistas aprovadas durante o governo Bolsonaro. Contudo, uma análise mais aprofundada revela que essas medidas consistem em propostas elaboradas pelo Executivo, por meio de PLN, seguindo um processo de continuidade gradual, ou em iniciativas originadas no Legislativo e acolhidas ao longo de seu mandato.

Essa acolhida abre um leque de hipóteses e pode ter sido motivada por diversos fatores, como a necessidade de continuidade administrativa, em que governos sucessores mantêm políticas já em andamento para garantir estabilidade institucional. Além disso, a pressão de grupos sociais e políticos que defendem medidas garantistas pode ter influenciado a aceitação dessas propostas. Outro aspecto relevante é o alinhamento estratégico com agendas internacionais que reforça compromissos com direitos humanos e justiça inclusiva.

Por conseguinte, a análise realizada desde o governo FHC até o Bolsonaro evidencia não apenas a variação no volume de propostas ao longo dos governos, mas também levanta questões sobre os contextos políticos e sociais que influenciaram essas dinâmicas. A concentração de propostas em determinados períodos pode refletir mudanças nas demandas sociais, pressões institucionais ou mesmo estratégias eleitorais. Dessa forma, os dados coletados e analisados revelam dinâmicas que corroboram as ideias sugeridas por Garland (2001) e Azevedo e Cifali (2015), apontando para mudanças no campo do controle do crime. Essas mudanças são caracterizadas pela adoção de respostas mais rigorosas no enfrentamento da criminalidade, mas também pela emergência de ações que transcendem o âmbito puramente penal, incorporando medidas de natureza administrativa e iniciativas voltadas à proteção de direitos. Essa combinação sugere uma complexidade nas estratégias de abordagem do tema da segurança pública, mobilizando diferentes lógicas institucionais que interagem e, por vezes, entram em tensão. Logo, essa investigação, embora aprofundada, está baseada no recorte específico da pesquisa realizada.

Esses achados levantam hipóteses de pesquisa significativas sobre o modo como essas transformações refletem e impactam a configuração das políticas de segurança. Por exemplo, é relevante investigar até que ponto essas medidas reforçam dinâmicas punitivas tradicionais ou, alternativamente, se contribuem para o fortalecimento de uma abordagem mais equilibrada, que integra prevenção, gestão de riscos e ampliação de garantias individuais. Além disso, os dados sugerem a

necessidade de explorar como essas iniciativas moldam as práticas institucionais, especialmente na interseção entre direito administrativo e sistemas de justiça. Ampliando a perspectiva analítica, cabe considerar a forma como essas medidas ressoam em contextos mais amplos de política pública, economia política e movimentos sociais. Ao captar a emergência de respostas multifacetadas, os dados abrem espaço para estudos que investiguem como diferentes atores, interesses e lógicas interagem no campo da segurança pública, revelando tanto disputas quanto articulações colaborativas. Essa análise contribui para o entendimento da complexidade normativa e das possíveis direções para a formulação de políticas mais inclusivas e eficazes. Não obstante, investigações futuras poderão avançar ao explorar os efeitos concretos das políticas no longo prazo. Esse aprofundamento contribuirá para enriquecer o debate sobre segurança pública e justiça penal, ampliando a reflexão sobre o impacto e a sustentabilidade das medidas implementadas ao longo dos diferentes períodos governamentais.

No que se refere às mudanças institucionais, identifica-se a predominância de mudança por camadas nas políticas de segurança, o que revela o processo incremental de mudanças proposto pelos parlamentares, seja pela dificuldade de criação de maiorias, seja pelo desafio de conseguir com que a proposta avance nas diversas arenas para aprovação. Constitui, não obstante, uma estratégia viável para superar bloqueios institucionais, haja vista que o processo de mudança incremental pode contemplar grupos de interesse mais diversos.

Os casos de conversão, por sua vez, exigem o desenvolvimento de abordagem estratégica para construir consenso entre os atores envolvidos considerando que constitui um processo de reinterpretação das regras e instituições. Para buscar apoio nestes tipos de políticas, os proponentes devem se mobilizar para encontrar pontos em comum visando o alinhamento e encaminhamento da questão para a agenda.

Dado o impacto das mudanças propostas, foi necessário que os parlamentares envolvidos buscassem articular interesses diversos, estabelecer consensos entre grupos políticos e superar possíveis resistências institucionais. A formação de alianças nesse contexto demonstra como questões densas e de grande relevância, como a segurança pública, requerem negociações cuidadosas e estratégias bem planejadas para garantir avanços legislativos. Além disso, a ampla participação de diferentes atores políticos reforça a legitimidade das proposições,

aumentando sua aceitação tanto dentro das instituições como junto à sociedade. Esses esforços refletem a importância de combinar visão estratégica com articulação política em temas de elevada complexidade.

As mudanças por deslocamento, por sua vez, mostraram-se residuais em termos quantitativos, mas estrategicamente centrais para a compreensão do reordenamento institucional nas políticas da área. Embora não tenham ocorrido em larga escala, essas mudanças desempenharam um papel fundamental ao deslocar o foco normativo e funcional de estruturas existentes, permitindo a incorporação de novos valores, práticas e prioridades no interior das instituições[95].

O quadro que se desenha, portanto, compreende os processos de mudança institucional desenvolvidos em cada um dos poderes, considerando o legislativo e o executivo como agentes propositores. Verifica-se que, dentre os autores do Legislativo, o tipo de mudança mais frequente é em camadas (3), sendo 2 casos de conversão, um que reúne elementos de conversão e em camadas e dois de deslocamento.

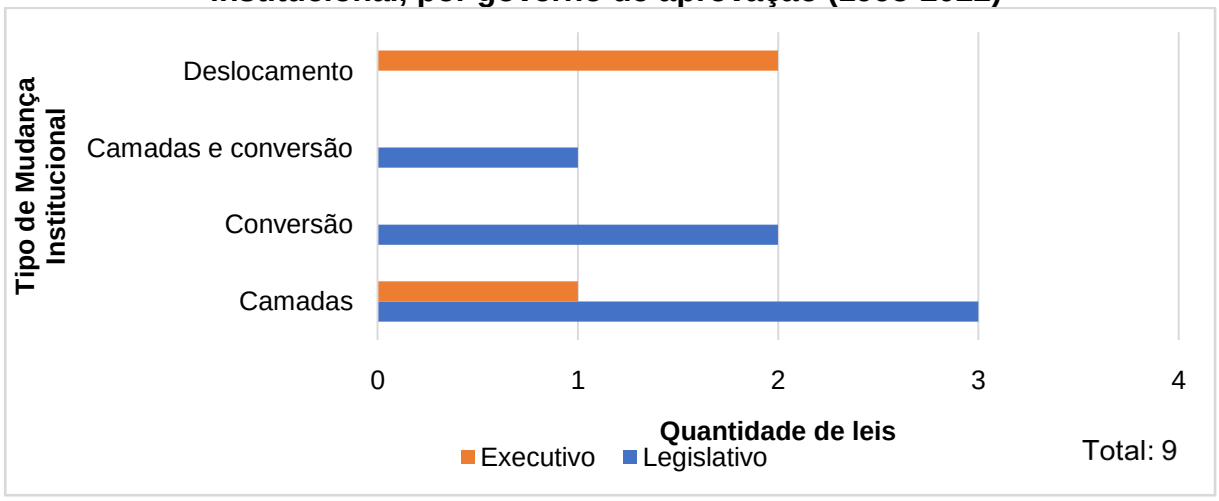
De forma distinta do que ocorre entre os proponentes do Legislativo, cuja atuação tende a se concentrar em iniciativas mais fragmentadas e frequentemente condicionadas por negociações políticas internas, os responsáveis pelo Executivo promovem mudanças institucionais por meio de deslocamentos significativos, seguidos pela sobreposição de novas camadas normativas. Esse movimento evidencia não apenas a capacidade centralizada do Executivo em estruturar e reorientar políticas públicas, mas também o exercício de seu poder de agenda, que

[95] A ausência de mudanças por deslizamento (*drift*) e exaustão (*exhaustion*) suscita algumas questões. O deslizamento ocorre quando uma política ou norma permanece inalterada, mas mudanças no contexto externo tornam suas regras inadequadas ou obsoletas. No caso das políticas de segurança, o Brasil frequentemente enfrenta crises agudas como aumento da violência urbana ou problemas no sistema penitenciário, que exigem ações rápidas e ajustes contínuos. A criação de programas emergenciais, como operações de pacificação e investimentos tecnológicos (por exemplo, monitoramento por câmeras e inteligência artificial), demonstra que o sistema responde ativamente a essas demandas, evitando que as normas existentes se tornem obsoletas. Assim, o contexto dinâmico das políticas de segurança impede que o deslizamento se manifeste de forma significativa. A exaustão pressupõe que as políticas ou práticas percam sua capacidade funcional devido ao esgotamento de recursos ou saturação de mecanismos institucionais. Considerando que os desafios da segurança pública no Brasil sejam complexos, há uma constante renovação de estratégias, como reformas no sistema prisional, ampliação das forças policiais e parcerias público-privadas para modernização da infraestrutura. Não obstante, o Estado brasileiro revela incapacidade de estruturar adequadamente o sistema carcerário. Tal cenário levou o Supremo Tribunal Federal a reconhecer a insuficiência e as falhas estruturais das políticas públicas destinadas à área, declarando a configuração de um 'estado de coisas inconstitucional' no sistema penitenciário brasileiro. Os casos de exaustão, portanto, não foram identificados dentro do recorte de pesquisa, mas ressoam no quadro amplo da segurança pública.

lhe confere maior protagonismo na definição das prioridades governamentais. Tal prerrogativa permite ao Executivo avançar em propostas de caráter mais abrangente e estratégico, ainda que essas sejam permeadas por disputas políticas e pressões sociais que modulam o ritmo e a direção das mudanças.

Os dados dos dois poderes estão sistematizados no Gráfico 33:

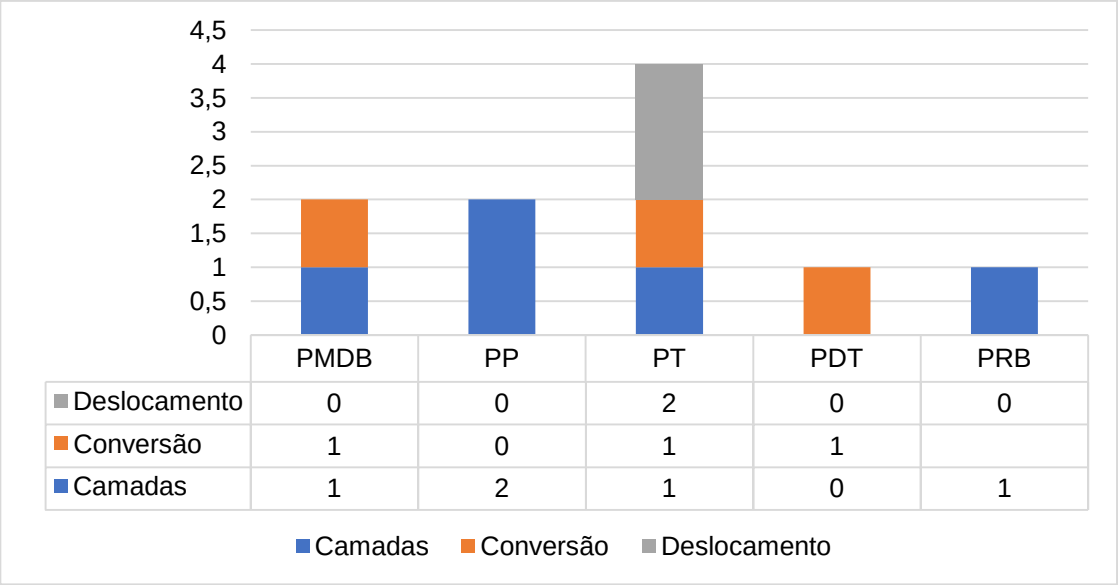
Gráfico 33 - Classificação das leis de acordo com o tipo de mudança institucional, por governo de aprovação (1995-2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

A análise dos poderes executivo e legislativo como propositores também foi realizada com o recorte sobre o partido político. O gráfico abaixo ilustra que os partidos que mais fizeram proposições, considerando ambos os poderes, foram o PT, PMDB e PP. Não obstante, também se verifica que, dentre estas legendas, apenas o PT procedeu por meio do deslocamento.

Gráfico 34 - Mudança institucional de acordo com os partidos políticos dos agentes propositores



	PMDB	PP	PT	PDT	PRB
Deslocamento	0	0	2	0	0
Conversão	1	0	1	1	
Camadas	1	2	1	0	1

Fonte: Elaboração própria[96].

Esses dados abrem um leque significativo de questões que merecem investigação aprofundada. O PT atuou em diferentes frentes de mudança institucional, demonstrando uma estratégia multifacetada que combinou tanto momentos de mobilização e confronto mais direto, quanto ações voltadas à preservação da estabilidade institucional. Essa postura pode ter sido moldada por uma leitura estratégica do contexto político, especialmente diante de cenários marcados por resistência, disputas ideológicas e riscos de ruptura institucional.

Nesse sentido, a atuação do PT parece refletir uma tensão constante entre mudança e estabilidade, entre o impulso reformista e os limites impostos pela própria estrutura do sistema político brasileiro. Entender essa dinâmica é fundamental para analisar não apenas o papel do partido na transformação institucional, mas também as estratégias de conciliação e contenção adotadas para viabilizar suas agendas em meio a um campo político complexo e, muitas vezes, hostil.

Não obstante, também se questiona por que o PMDB (atualmente MDB) apresentou este desempenho. Historicamente, este partido desenvolveu um papel central na política brasileira, sendo conhecido por sua capacidade de articulação e construção de coalizões. Isso pode explicar por que o partido promoveu mais

[96] O total de mudanças identificadas no gráfico somam 10 devido à classificação da lei nº 13.142, de 6 de julho de 2015, que envolve processos de conversão e camadas (Brasil, 2015b).

mudanças institucionais em comparação a outros. Algumas razões possíveis incluem a posição estratégica da legenda no Congresso Nacional, sendo um partido-chave em diversas coalizões governamentais. Essa posição permitiu ao partido influenciar diretamente a agenda legislativa e propor mudanças institucionais. Outro ponto se refere à flexibilidade ideológica: O PMDB é conhecido por sua postura pragmática e menos ideologicamente rígida, o que facilita sua adaptação a diferentes contextos políticos e sua atuação em governos de diferentes espectros ideológicos. Isso pode ter ampliado sua capacidade de promover mudanças em diversas áreas.

Há que ser investigado também o foco em estabilidade e governabilidade. Como um partido que frequentemente busca mediar interesses diversos, o PMDB tende a propor mudanças que garantam a estabilidade institucional e a governabilidade, o que pode resultar em um maior número de iniciativas legislativas. Possivelmente, por fim, estes resultados constituem um reflexo do histórico de protagonismo do partido. Durante períodos de transição política e econômica no Brasil, como a redemocratização e crises institucionais, o PMDB desempenhou um papel ativo na formulação de políticas e reformas estruturais. Esses fatores combinados podem ajudar a explicar por que o PMDB teve um papel mais expressivo na promoção de mudanças institucionais. No entanto, essa análise demanda uma investigação mais aprofundada para compreender plenamente as dinâmicas e os contextos que influenciaram essa atuação, o que destoa do enfoque desta tese.

Neste sentido, também foi examinado o processo de mudança institucional com base no governo em que cada norma foi aprovada e o tipo de agente de mudança identificado que, segundo a tipologia de Streeck e Thelen (2005) podem ser classificados como insurgente, simbionte, subversivo e oportunista. De acordo com Coraiola *et al*. (2015):

> O esquema de análise da mudança institucional gradual está associado à visão do neoinstitucionalismo, e aponta que a compreensão das possibilidades de ação dos atores está diretamente relacionada às características das instituições e do contexto político nos quais eles se encontram imersos. (Coraiola *et al*., 2015, p. 704).

Desta forma, os agentes de mudança podem ser interpretados no contexto das mudanças institucionais graduais e transformativas. Os insurgentes têm como

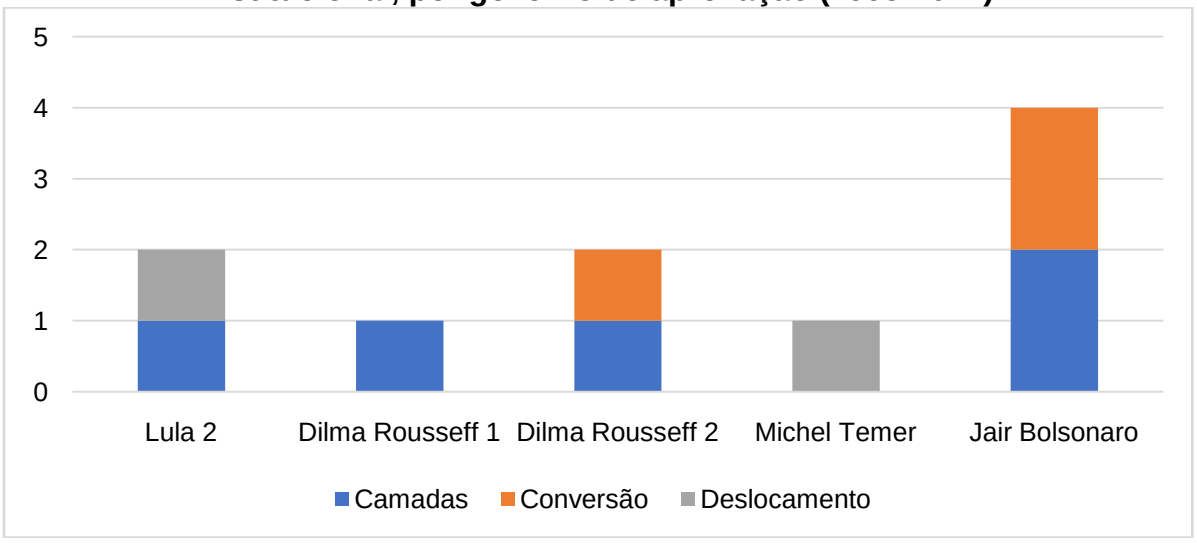
objetivo eliminar deliberadamente as instituições ou normas vigentes, adotando uma postura de mobilização ativa e visível contra elas. Eles rejeitam o status quo institucional e frequentemente deixam de seguir as regras estabelecidas. Caracterizam-se por operar em contextos com baixas possibilidades de veto e baixo grau de discrição, sendo assim diretamente associados ao processo de mudança por deslocamento. O tipo simbionte contempla duas categorias: parasitas e mutualistas. Ambos se baseiam nas regras estabelecidas e no contexto político para buscar vantagens pessoais, ainda que suas ações acabem contribuindo para a erosão das instituições. Por esse motivo, são considerados agentes relacionados ao processo de deriva, caracterizado por mudanças superficiais. O tipo subversivo está submetido a altas possibilidades de veto ao concentrarem suas ações na promoção de mudanças institucionais por camadas. Embora externamente possam parecer defensores das instituições vigentes, uma análise mais aprofundada revela que assumem uma postura de oposição, buscando transformar o cenário institucional por meio da introdução de novas regras, relegando as normas antigas a um papel secundário. Dessa forma, os subversivos estão ligados aos padrões de mudanças característicos do acréscimo por camadas. Já os oportunistas avaliam cuidadosamente o custo-benefício de suas ações em contextos caracterizados por baixas chances de veto e maior flexibilidade na interpretação das regras vigentes. Nesse cenário, eles se orientam pela busca da conversão, utilizando as brechas disponíveis para alcançar seus objetivos. Embora não se engajem ativamente na preservação das instituições, os elevados custos de confronto direto com o status institucional os levam a explorar oportunidades dentro do sistema para concretizar suas metas. Essas categorias ajudam a entender os diferentes papéis que os atores podem desempenhar nos processos de mudança institucional, descritos por Streeck e Thelen (2005).

Entre os governos FHC (primeiro mandato) e Lula (primeiro mandato), não foram identificadas políticas substantivas dentro do recorte desta tese. Durante os governos Lula (segundo mandato) e Michel Temer, foram aprovadas medidas relevantes por meio de deslocamento institucional, destacando-se, respectivamente, a criação do PRONASCI e do SUSP. Ambas representam políticas significativas na área da segurança pública, por introduzirem alterações estruturais no modelo de gestão e na concepção das ações estatais voltadas à segurança, ainda que com enfoques distintos e inseridas em contextos políticos diferentes. Esse

direcionamento por meio do deslocamento caracteriza os atores em questão, Lula e Temer, como agentes insurgentes, na medida em que mobilizam ativamente mudanças capazes de romper com arranjos institucionais previamente consolidados. Ao atuarem dessa forma, não apenas introduzem novas agendas no debate político, mas também tensionam os limites da ordem estabelecida, abrindo espaço para a reorganização de prioridades e para a redefinição das bases normativas e institucionais da segurança pública.

Já os governos de Lula (segundo mandato), Dilma Rousseff (segundo mandato) e Jair Bolsonaro revelam um dinamismo institucional mais complexo, no qual se observa a presença de diferentes tipos de processos de mudança institucional, como conversão, deslocamento e camadas (*layering*). Em conjunto, esses dados indicam que o período analisado não foi homogêneo em termos de mudança institucional, mas sim caracterizado por oscilações, reorientações estratégicas e disputas internas. Nesses períodos, há uma combinação de elementos de continuidade e ruptura, refletindo tanto disputas políticas quanto a reconfiguração de prioridades no interior do Estado. Essas informações estão dispostas no gráfico abaixo.

Gráfico 35 - Classificação das leis de acordo com o tipo de mudança institucional, por governo de aprovação (1995-2022)



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, Lula, assim como Dilma em seus dois mandatos e Jair Bolsonaro, podem ser classificados como atores subversivos. Esse tipo de ator enfrenta elevadas possibilidades de veto, uma vez que concentra suas estratégias

na promoção de mudanças institucionais por meio do acréscimo de camadas. Revela uma posição de oposição, buscando reconfigurar o arranjo institucional mediante a introdução de novas regras que, ao se sobreporem às anteriores constituem exemplos de que os atores podem desenvolver papéis distintos, a depender das situações e contextos institucionais. Outro ponto importante destacado por Coraiola *et al*. (p. 708, 2015) se refere ao seguinte ponto: “não é necessário que determinado conjunto de atores esteja sempre associado com a responsabilidade pelas transformações. [...] a mudança institucional pode ser subproduto não intencional”.

Não obstante, Coraiola *et al*. (2015) ressalta que:

> O sucesso dos vários agentes na realização de mudanças não depende unicamente da sua capacidade individual de mobilizar recursos, mas está também associado às coalizões que eles são capazes de forjar com outros atores. Dessa maneira, seu poder relativo é importante na medida em que afeta sua capacidade de organizar a coalizão de interesses que necessitam ou para promover a mudança dos acordos existentes ou resistir a eles. Embora essas coalizões sejam influenciadas pelo ambiente situacional em cada caso específico, é possível fazer generalizações sobre como diferentes atores podem ou não fazer alianças com aqueles que se beneficiam ou não das regras vigentes. (Coraiola *et al*., 2015, p. 710)

Em síntese, a análise das mudanças institucionais nas políticas de segurança pública revela que os presidentes não seguem um padrão único de atuação, alternando entre diferentes papéis institucionais conforme o contexto político e as condições de governabilidade. Essa flexibilidade é corroborada por Coraiola et al. (2015), que apontam que as transformações institucionais nem sempre são fruto de ações deliberadas ou exclusivas de determinados agentes, podendo emergir de dinâmicas contextuais, alianças circunstanciais e rearranjos estratégicos. Ainda segundo os autores, o êxito desses atores na promoção de mudanças está diretamente relacionado à sua capacidade de articular coalizões políticas, o que destaca o papel fundamental das relações de poder e das condições situacionais na configuração dos processos de mudança institucional no Brasil.

O último movimento empreendido visa compreender os tipos de resposta que surgem em cada processo de mudança institucional. Verificamos que as respostas garantistas são mobilizadas por diferentes tipos de mudança institucional por camadas, deslocamento, conversão e processos híbridos de camadas e conversão.

A predominância de avanços garantistas por camadas (4 normas identificadas) sugere que a ampliação de direitos e garantias tende a se consolidar por meio de acúmulos incrementais, incorporando novas diretrizes à estrutura existente. O processo de camadas, ao permitir essa evolução incremental, favorece a manutenção da estabilidade institucional, ao mesmo tempo em que acomoda adaptações. Tal característica é especialmente relevante em sistemas que demandam previsibilidade e continuidade, como os arranjos jurídicos e as políticas públicas de longo prazo.

Além disso, identificam-se de forma consistente os processos de conversão (2) e os de deslocamento (2), que igualmente desempenham papel relevante na incorporação de medidas de caráter garantista. Ambos os mecanismos, embora operem por lógicas distintas, convergem para a consolidação de uma agenda que, em determinados contextos, reforça garantias cidadãs e expande direitos no campo da segurança pública.

Não obstante, foi identificada uma lei cujo processo de mudança institucional se caracteriza como híbrido, combinando elementos de camadas (*layering*) e conversão (*conversion*). Trata-se da Lei nº 13.142/2015, aprovada durante o governo de Dilma Rousseff, que promoveu alterações tanto na Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990) quanto em dispositivos do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) (Brasil, 2015c). Essa legislação não se limitou a criar regras sobrepostas à estrutura existente, mas também redirecionou e reinterpretou funções institucionais preexistentes, integrando novas práticas jurídicas dentro de um arranjo normativo já consolidado. Refletiu em um processo que reuniu respostas garantistas e punitivistas. Essa característica híbrida permite compreender melhor a complexidade das reformas legislativas no Brasil, especialmente em áreas sensíveis como o sistema penal, onde a tensão entre proteção da sociedade e respeito a direitos individuais é constante. Essa análise mostra-se pertinente na medida em que permite identificar padrões na evolução das instituições, destacando como mudanças legislativas e institucionais se articulam com a lógica funcional e os objetivos estratégicos do Estado. Ao conectar os mecanismos de mudança – como camadas, conversão e deslocamento – aos diferentes tipos de resposta normativa no campo da segurança pública, é possível compreender não apenas o que mudou, mas como e por que essas mudanças ocorreram.

Em última instância, esse tipo de análise fornece insights estratégicos sobre caminhos prováveis para mudanças futuras, indicando quais mecanismos de reformulação normativa são mais eficazes em diferentes contextos e quais podem gerar efeitos indesejados ou contraditórios. No campo da segurança pública, por exemplo, compreender esses padrões é crucial para planejar políticas mais coerentes, consistentes e sustentáveis, que equilibrem eficiência na proteção social e respeito a direitos fundamentais, evitando efeitos colaterais de reformas superficiais ou mal articuladas.

6 CONCLUSÃO

A tese evidenciou que a segurança pública se configura como uma arena complexa e multifacetada de formulação de políticas públicas, caracterizada por uma diversidade de desafios institucionais, sociais e operacionais. Nesse sentido, a tese promoveu um balanço teórico das áreas consideradas fundamentais para a sustentação da análise empírica. O percurso envolveu, inicialmente, a sistematização das principais contribuições teóricas no campo da teoria política e das políticas públicas, para, em seguida, desenvolver a etapa empírica em constante diálogo com os marcos conceituais previamente discutidos. Dada a natureza profundamente ideológica do tema, atravessado por mudanças de governo e disputas normativas, entende-se que uma análise consistente não pode ser dissociada de uma base teórica sólida e articulada ao contexto político-institucional. Os achados da pesquisa apontam que, no contexto brasileiro, a condução das políticas de segurança pública tem sido majoritariamente centralizada no âmbito do Poder Executivo, que desempenha um papel proeminente tanto na definição da agenda normativa quanto na proposição de instrumentos legais.

Dentre os 60 dispositivos legais analisados no escopo da pesquisa, 46 (equivalentes a 76%) foram de iniciativa do Executivo, o que revela sua posição hegemônica na condução das transformações legais e institucionais no campo da segurança. Entre os mecanismos legislativos utilizados, os PLN se destacam como a ferramenta mais recorrente, representando 23 das 60 normas mapeadas (38%). Isso sugere que, embora o Parlamento seja formalmente o lócus da produção normativa, o Executivo exerce influência decisiva na tramitação legislativa, frequentemente mobilizando sua base aliada para viabilizar a aprovação das proposições de seu interesse. Em segundo lugar, destacam-se as MPVs, que compõem 36% do total de dispositivos analisados. Tal recurso, por seu caráter de urgência e eficácia imediata, reforça a tendência de concentração de poder normativo no Executivo e aponta para um modelo decisório marcado por respostas rápidas, muitas vezes em detrimento de processos mais deliberativos e participativos.

Entre os agentes políticos responsáveis pelas proposições legislativas, o ex-presidente Jair Bolsonaro se destacou como o principal articulador, sendo o autor de 19 das 60 propostas analisadas (31%) e responsável pela sanção de 26 delas

(43%). Com isso, superou ex-presidentes e parlamentares em termos de volume de iniciativas voltadas à área da segurança pública.

Para além da atuação individual de presidentes e parlamentares, os partidos políticos exercem um papel fundamental na formulação e aprovação de políticas de segurança pública. Nesse cenário, o PMDB destacou-se como a legenda mais atuante, sendo responsável por 18 das 60 proposições analisadas (30%), o que revela um envolvimento expressivo com a temática. Contudo, ao somarmos as iniciativas do PSL (14) e do PL (5) – legendas associadas à base de apoio do governo Bolsonaro –, o total chega a 19 proposições, superando ligeiramente o PMDB. Esse cenário revela um equilíbrio na disputa entre os principais atores partidários e pode fornecer indícios da crescente centralidade da direita na agenda legislativa da segurança pública.

Entre essas 46 proposições realizadas pelo Executivo, 33 possuíam alcance nacional, enquanto 13 foram dirigidas especificamente a unidades federativas, o que denota a coexistência de estratégias de ampla abrangência com ações localizadas, voltadas a contextos estaduais particulares. No plano subnacional, observa-se o protagonismo de estados como Rio de Janeiro e São Paulo, que se destacam entre os principais propositores de normas voltadas à segurança pública. Cada um desses estados foi responsável por 3 das 12 proposições estaduais analisadas (25%). Esse papel de liderança está diretamente relacionado à magnitude de suas populações, à complexidade dos desafios locais – frequentemente associados a altos índices de criminalidade e violência – e ao histórico de disputas políticas e institucionais em torno das estratégias de policiamento, controle da ordem pública e gestão da segurança.

No que se refere ao perfil das propostas de segurança pública analisadas, observa-se a proeminência de políticas de enfrentamento da criminalidade, seguida por políticas direcionadas a questões corporativas e, por fim, as políticas substantivas. Esse quadro evidencia não apenas a diversidade de enfoques presentes na formulação normativa da segurança pública, mas também a convivência de distintas racionalidades políticas e institucionais que disputam protagonismo na definição dessa agenda. Tal proximidade numérica expressa uma disputa tanto simbólica quanto material em torno dos sentidos atribuídos à segurança pública no Brasil. De um lado, identifica-se o esforço pela consolidação de políticas estruturantes, com caráter sistêmico e integrador; de outro, a

persistência de abordagens preventivas. Soma-se a isso a crescente atuação de segmentos corporativos vinculados às forças de segurança, que têm buscado afirmar seus interesses por meio da produção legislativa.

No processo de análise das políticas de segurança pública tratadas nesta tese, foram identificadas 15 proposições classificadas como de alcance universal e outras 45 como de alcance especializado. Tal assimetria evidencia não apenas a fragmentação do campo da segurança pública, mas também reforça as dificuldades históricas e institucionais de conceber a segurança como um projeto nacional, articulado e coerente. A ausência de uma diretriz comum entre os entes federativos, as disputas de competência entre União, estados e municípios, a heterogeneidade das agendas locais e a força de interesses corporativos atuando sobre o processo legislativo contribuem para a dispersão das iniciativas e para a prevalência de respostas pontuais e desarticuladas.

No que se refere ao impacto das proposições analisadas, observa-se que, das 34 leis consideradas, 20 apresentam caráter regulatório. Esse grupo de normas evidencia uma tendência significativa da produção legislativa na área de segurança pública em direção à normatização de práticas já existentes, com o objetivo de suprir lacunas legais, atender a decisões judiciais ou responder a pressões sociais e políticas por maior controle institucional e accountability. Complementarmente, foram identificadas 14 leis com perfil constituinte, as quais operam em uma dimensão mais estrutural da política legislativa. Revelam, ainda, a contínua instabilidade institucional que marca o setor, refletindo a tentativa recorrente de reorganizar o aparato estatal diante de crises, mudanças de governo, pressões federativas ou transformações no cenário político.

Referente ao fluxo de tramitação das proposições legislativas analisadas, observa-se um padrão marcadamente acelerado. Das 34 leis examinadas quanto a esse critério, 32 – correspondendo a aproximadamente 94% – foram encaminhadas à Câmara dos Deputados em regime de urgência, com destaque para o crescimento desse procedimento a partir de 2018. O predomínio do regime de urgência nesse período pode ser interpretado como uma estratégia adotada por atores políticos para garantir a rápida aprovação das medidas, reduzindo a possibilidade de resistências, revisões substanciais ou debates mais aprofundados no processo legislativo.

Esse cenário é corroborado por outros indicadores do processo legislativo. A maior parte das proposições – um total de 52, equivalentes a 86,66% do conjunto

analisado – foi aprovada dentro da mesma legislatura, o que reforça a ideia de um ciclo decisório concentrado e célere. Ademais, 46 dessas leis (76,66%) foram aprovadas ainda no primeiro ano de tramitação, sinalizando não apenas agilidade, mas também a centralidade que o tema da segurança pública ocupa na agenda política do Congresso Nacional. O padrão de tramitação acelerada sugere, portanto, a existência de um ambiente institucional favorável à aprovação rápida de medidas nessa área, impulsionado pelo forte apelo social e midiático do tema, pelo uso recorrente do regime de urgência e pela pressão por respostas imediatas frente a contextos de crise.

Nesse contexto, ao se considerar o conjunto das 60 leis analisadas – com ou sem caráter orçamentário – verifica-se a coexistência de diferentes temporalidades na formulação das políticas. Foram identificadas 37 iniciativas com perfil contínuo e 23 de natureza emergencial. Esse panorama evidencia as especificidades do campo da segurança pública, uma área estratégica que exige não apenas intervenções urgentes, mas também políticas sustentadas ao longo do tempo, capazes de assegurar a proteção da sociedade, a manutenção da ordem e o funcionamento estável das instituições democráticas.

Ao observar tendências históricas, o ano de 2018 se destaca como o período com o maior número de proposições (20%) e aprovações (25%) relacionadas à segurança pública. Esse aumento significativo de projetos legislativos coincidiu com o último ano do governo Michel Temer, sugerindo um impulso nas iniciativas antes da transição de governo. A elevada produção legislativa desse período pode estar associada à conjuntura política e à necessidade de consolidar determinadas ações antes da mudança administrativa.

Já na 56ª legislatura, que compreende o período de 2019 a 2023, correspondente ao governo Jair Bolsonaro, houve uma concentração ainda maior de aprovações na área da segurança pública. Os dados apresentados anteriormente indicam que cerca de 40% das propostas foram efetivamente aprovadas, evidenciando a continuidade e a expansão das políticas voltadas ao setor durante esse período legislativo. Esses indicadores apontam para um cenário legislativo em que a segurança pública é tratada com prioridade e relativa rapidez, especialmente em momentos de maior mobilização política e social, refletindo a centralidade do tema na agenda pública brasileira.

O levantamento desses dados, apresentado na etapa descritiva da pesquisa, foi fundamental para construir uma compreensão macro do campo da segurança pública e, especialmente, para contextualizar o conjunto de proposições que seriam analisadas em profundidade. Em particular, os dados foram essenciais para responder à pergunta de pesquisa sobre os deslocamentos ideológicos nas políticas de segurança pública, ao evidenciarem não apenas mudanças no conteúdo das proposições, mas também transformações no ritmo, nas prioridades e nos atores protagonistas desse processo legislativo.

Nesta etapa inicial de sistematização, foi possível observar uma intensificação significativa da atividade legislativa no campo da segurança pública, especialmente a partir dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. O quadro em análise não evidencia um processo explícito de rompimento institucional. Ao contrário, as mudanças observadas ocorreram no interior das próprias instituições democráticas, por meio da reconfiguração de agendas, da seleção estratégica de prioridades e da reorientação de instrumentos de ação estatal. Tal dinâmica evidencia um processo gradual e institucionalizado de transformação, que manteve a aparência de normalidade institucional ao mesmo tempo em que promoveu alterações substantivas nas políticas públicas.

À luz da literatura sobre desmonte de políticas públicas, especialmente conforme delineado por Bauer e Knill (2014), esse tipo de processo pode ser interpretado como parte de um continuum que vai da expansão à retração. Para os autores, o desmonte (*policy dismantling*)[97] ocorre quando há a eliminação ou enfraquecimento de políticas existentes, redução no número de instrumentos e ausência ou fragilidade dos mecanismos regulatórios, em contraposição à expansão, caracterizada pela adição de novas políticas, diversificação de instrumentos e restrição regulatória.

Nesse sentido, embora a presente pesquisa não tenha como foco a análise do desmonte de políticas públicas na área da segurança, ainda que este possa ser considerado um caminho de análise do processo de mudança institucional, é importante destacar que o contexto político mais amplo – especialmente no governo Bolsonaro – foi marcado por iniciativas de inviabilização em diversas áreas sociais,

[97] Nicolás e Zimmermann (2021, p. 160) apontam para a popularização do termo *dismantling* nos anos 1990 a partir da "[...] obra de Paul Pierson, intitulada "*Dismantlingthe Welfare State*? Reagan, Thatcher, andthePoliticsofRetrenchment" e do avanço na construção do conceito por Bauer et. Al (2014).

como apontado por outras investigações[98], inclusive sob a ótica orçamentária. Assim, a possibilidade de que as reorientações identificadas possam integrar um processo mais amplo de desmonte institucional merece ser considerada em agendas futuras de pesquisa, constituindo uma limitação reconhecida desta análise.

Verificou-se não apenas um aumento expressivo no número de proposições, mas também a adoção recorrente de regimes de tramitação acelerada, o que aponta para a centralidade crescente do tema na agenda decisória nacional. Essa intensificação foi acompanhada por uma concentração temática em propostas voltadas ao fortalecimento do aparato repressivo do Estado, à valorização das forças de segurança e à ampliação de medidas de controle e punição, o que revela um redirecionamento das prioridades legislativas da área.

Esse panorama sugere um reposicionamento da segurança pública como eixo estratégico de governo, especialmente sob a liderança de forças políticas alinhadas à direita e à extrema direita. Entretanto, embora se verifique a proeminência da direita na condução da agenda de segurança pública nesse período, isso não implica, necessariamente, que esses segmentos sejam os únicos – ou os principais – mobilizadores dessa pauta ao longo do tempo. A segurança pública tem se configurado como um campo de disputas contínuas entre diferentes projetos políticos e institucionais, o que exige pesquisas adicionais para compreender com maior precisão a distribuição dessa influência entre espectros ideológicos, partidos e coalizões de governo. Apesar disso, os dados sistematizados nesta pesquisa apontam para uma inflexão significativa nas orientações das políticas de segurança pública, no período recente.

A partir desse movimento analítico, foi possível avançar no enquadramento tipológico das mudanças institucionais observadas no campo da segurança pública, com base no referencial teórico de Mahoney e Thelen (2010), que distinguem diferentes modos graduais de transformação institucional. A análise revelou que o processo de mudança ocorre, predominantemente, por meio da reconfiguração em camadas (*layering*), presente em quatro das nove proposições legislativas examinadas. Como destacam Thelen (2003) e Mahoney e Thelen (2010), esse tipo de transformação preserva os marcos formais da instituição, mas gradualmente

[98] Sobre o desmonte nas políticas ambientais, ver Scantimburgo (2020) e sobre a área da educação, ver Araújo e Macedo (2022).

altera sua orientação e funcionamento ao longo do tempo, por meio da adição de novos elementos normativos ou operacionais.

A predominância do modelo de reconfiguração em camadas indica que as transformações legislativas no setor da segurança pública tendem a ocorrer de forma adaptativa, permitindo que as instituições incorporem novas diretrizes, objetivos e tecnologias sem comprometer a estabilidade de seus arranjos fundantes. Trata-se de uma estratégia de mudança institucional que favorece a continuidade e a flexibilidade, promovendo uma evolução normativa progressiva em resposta a novos desafios sociais, políticos e administrativos.

Um exemplo emblemático dessa lógica incremental é a Lei nº 14.330/2022, que altera a Lei nº 13.675/2018 para incluir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como um dos instrumentos de implementação da PNSPDS (Brasil, 2018c; 2022d). Ao inserir um novo componente à política já existente, a norma amplia seu escopo e introduz uma agenda específica – a de enfrentamento à violência de gênero – sem alterar estruturalmente o modelo original. Isso exemplifica a lógica da reconfiguração em camadas, na qual a incorporação de novos conteúdos normativos ocorre de forma cumulativa, reforçando a capacidade de resposta institucional às demandas contemporâneas, ao mesmo tempo em que preserva o arcabouço legal anterior. Esse padrão de mudança incremental e agregadora tem se mostrado uma via dominante na produção legislativa recente no campo da segurança pública, revelando uma orientação pragmática que busca compatibilizar inovação normativa com estabilidade institucional.

Além disso, foram identificados 2 dos casos como exemplos de conversão institucional (*conversion*), processo em que estruturas normativas preexistentes são reinterpretadas ou redirecionadas para atender a novos objetivos, sem que ocorra uma mudança formal ou ruptura institucional. A conversão expressa, portanto, a capacidade dos atores políticos e institucionais de redefinir a função de dispositivos legais já consolidados, adaptando-os a novas conjunturas, demandas sociais ou prioridades políticas. Segundo Thelen (2003), esse tipo de transformação depende fortemente da margem de manobra dos atores envolvidos e de sua habilidade em ressignificar normas vigentes, especialmente em contextos de mudança gradual e contínua.

Um caso emblemático desse tipo de mudança é a Lei nº 14.197/2021, que revoga a antiga LSN – um resquício autoritário do período ditatorial – e a substitui por dispositivos inseridos no Código Penal que tratam dos crimes contra o Estado Democrático de Direito (Brasil, 2021b). Essa alteração não apenas reconfigura o conteúdo jurídico da proteção institucional do regime democrático, mas também exemplifica a conversão de um arcabouço normativo originalmente voltado à repressão política em um novo instrumento orientado à defesa das liberdades públicas e das instituições democráticas. Embora mantenha parte da lógica de proteção ao Estado, a nova legislação desloca o foco da segurança do regime para a preservação de direitos fundamentais e do processo democrático, ressignificando os mecanismos legais herdados do autoritarismo sob uma nova perspectiva constitucional.

Na mesma linha, foram identificadas duas proposições como expressões de deslocamento institucional (*displacement*), processo caracterizado pela substituição de arranjos institucionais antigos por novos, com consequente alteração nos centros de autoridade, nos fluxos de recursos e nas estruturas de poder. Esse tipo de transformação aponta para tentativas mais profundas de reorganizar o campo da segurança pública, frequentemente impulsionadas por conjunturas críticas, reformas estruturais ou disputas entre níveis de governo.

Um exemplo emblemático de mudança institucional por deslocamento é a Lei nº 11.530/2007, que instituiu o PRONASCI (Brasil, 2007b). Esse programa representa uma inflexão nas políticas tradicionais de segurança pública no Brasil, ao deslocar o foco exclusivo da repressão policial para uma abordagem mais integrada, que articula ações de segurança com políticas sociais. O PRONASCI promoveu uma reconfiguração institucional ao introduzir novos atores, práticas e objetivos no campo da segurança, priorizando a prevenção da violência, a inclusão social e a promoção da cidadania, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidade e altos índices de criminalidade (Brasil, 2007b).

Por fim, a Lei nº 13.142/2015 (Brasil, 2015b) representa um tipo de mudança institucional que reúne elementos tanto de mudança por camadas quanto por conversão. Essa norma altera o Código Penal e a Lei dos Crimes Hediondos ao agravar a pena para o feminicídio e a violência doméstica quando praticados contra integrantes das forças de segurança pública, além de classificar como crime hediondo a lesão corporal dolosa de natureza gravíssima contra esses servidores.

Esse panorama confirma que, apesar da prevalência de mudanças graduais e adaptativas, o campo da segurança pública também abriga formas de transformação institucional mais significativas, revelando a coexistência de estratégias incrementais e reorientações profundas. A tipologia adotada contribui, assim, para compreender os múltiplos caminhos pelos quais a política de segurança pública se transforma, refletindo não apenas interesses conjunturais, mas também disputas ideológicas e arranjos institucionais mais amplos. Concede, então, um panorama sobre de que forma é realizado o enquadramento ideológico haja vista a permanência institucional.

O destaque para mais proposições seguirem por camadas revela o processo incremental de mudanças proposto pelos parlamentares, seja pela dificuldade de criação de maiorias, seja pelo desafio de conseguir com que a proposta avance nas diversas arenas para aprovação. Constitui, não obstante, uma estratégia viável para superar bloqueios institucionais, haja vista que o processo de mudança incremental pode contemplar grupos de interesse mais diversos.

A análise das mudanças institucionais revela que os presidentes atuaram de formas variadas ao longo de seus mandatos. Destaca-se que os governos de Lula (2º mandato), Dilma (2º mandato), Temer e Bolsonaro revelam um dinamismo institucional marcado por diferentes tipos de mudança, como conversão, deslocamento e camadas. Lula e Temer atuam como agentes insurgentes, ao mobilizarem transformações que rompem com arranjos institucionais previamente consolidados. O período é caracterizado por disputas, reorientações estratégicas e pela combinação de elementos de continuidade e ruptura. Com base nas evidências reunidas, foi possível aprofundar a compreensão sobre os movimentos ideológicos que moldam as políticas de segurança pública no período analisado. Das 60 leis selecionadas e classificadas conforme seu perfil, nove foram identificadas como políticas substantivas, possibilitando sua análise à luz do espectro ideológico que abrange tanto orientações punitivistas quanto garantistas.

Esse número relativamente reduzido pode ser interpretado sob diferentes perspectivas analíticas. Em primeiro lugar, é possível que o marco normativo estabelecido com a CF/88 tenha fornecido garantias institucionais suficientes para manter a estabilidade do sistema, reduzindo a necessidade de reformas substantivas frequentes. Em segundo lugar, os resultados podem refletir uma tendência de convergência em torno de temas menos polarizados, que não

acentuam nem a proteção de direitos em excesso nem a intensificação de políticas punitivas – sinalizando, assim, uma moderação na agenda legislativa da segurança pública.

Uma terceira hipótese diz respeito à inércia institucional. Como o estudo se concentrou apenas nas proposições legislativas que foram aprovadas, pode haver um viés importante: políticas mais ambiciosas ou transformadoras, que poderiam alterar significativamente o campo, podem ter sido rejeitadas ou arquivadas. As propostas que lograram êxito legislativo – isto é, que conseguiram tramitar por diferentes instâncias, formar maioria e se converter em norma – possivelmente representam um consenso mínimo entre os atores políticos, sendo, portanto, menos disruptivas.

A escolha metodológica de analisar apenas as leis aprovadas, embora relevante para entender a produção normativa efetiva e o que efetivamente foi mobilizado na agenda decisória, pode ocultar disputas mais profundas ocorridas durante o processo legislativo. A própria presença de um número significativo de projetos de lei com potencial transformador, mas que não resultaram em normas, indicaria que mudanças mais substanciais foram tentadas, mas enfrentaram barreiras políticas ou institucionais.

Neste quadro, verificou-se que respostas garantistas são mobilizadas por diferentes formas de mudança – por camadas, deslocamento, conversão e arranjos híbridos. A predominância de avanços garantistas por camadas (quatro normas) indica que a ampliação de direitos tende a ocorrer por acúmulos incrementais, favorecendo a estabilidade institucional. Também se destacam os processos de conversão (duas normas) e deslocamento (duas normas), que, embora distintos, contribuem para a incorporação de garantias no campo da segurança pública. A mudança resultante da combinação dos processos por camadas e conversão, aprovada durante o governo Dilma Rousseff, gerou tanto respostas garantistas quanto reativas.

A expressiva aprovação de leis com orientação garantista, dentro deste recorte de pesquisa, suscita hipóteses explicativas apoiadas em múltiplos fatores inter-relacionados. Primeiramente, a complexidade institucional do campo da segurança pública exige a manutenção de certos mecanismos de proteção e direitos fundamentais, ainda que sob diferentes orientações ideológicas do governo, especialmente para assegurar a conformidade com a Constituição e compromissos

internacionais, a exemplo da CEDAW, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), bem como de outros instrumentos de Direitos Humanos (Brasil, 1996).

Além disso, a atuação das instituições democráticas – como o Congresso Nacional, o Poder Judiciário e órgãos de controle – pode ter contribuído para equilibrar a agenda de segurança pública, favorecendo a incorporação de medidas garantistas como forma de complementar e moderar iniciativas de caráter mais punitivo. Importante destacar também a tentativa do governo Bolsonaro de ampliar sua base de apoio político, incluindo uma aproximação com o público feminino por meio de políticas e discursos voltados à segurança das mulheres, o que pode ter influenciado a formulação e aprovação de leis com foco em direitos e proteção social. Ilustram esse panorama normativo a Lei nº 14.188/2021, que institui o programa 'Sinal Vermelho' como mecanismo de denúncia da violência doméstica, e a Lei nº 14.330/2022, que altera a Lei nº 13.675/2018, a fim de incorporar o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como um dos instrumentos de implementação da PNSPDS (Brasil, 2018c; 2021a; 2022d).

Ademais, a persistência de agendas previamente consolidadas dificultou rupturas abruptas, resultando em uma continuidade normativa que incorpora elementos garantistas mesmo em contextos políticos adversos. Por fim, a coexistência de interesses diversos no campo da segurança pública, incluindo setores ligados à defesa de direitos humanos e políticas sociais, reforça a complexidade e os limites do controle governamental sobre a formulação legislativa nessa área.

Esse panorama dialoga com a análise desenvolvida por Lino e Duarte (2024), que destaca a dificuldade enfrentada pela literatura especializada em identificar, de forma sistemática, padrões claros de coexistência, alinhamento ou desalinhamento ideológico no campo das políticas públicas, em especial na área de segurança pública. Considerando a amplitude e a complexidade desse campo, diferentes recortes empíricos e metodológicos tendem a produzir resultados variados e, por vezes, contrastantes. Ao examinarem as PECs aprovadas durante os governos Rousseff e Bolsonaro, os autores identificam indícios de certo alinhamento – ou, ao menos, de coexistência – entre projetos de distintas orientações ideológicas. Tal convergência pode estar relacionada à própria natureza do instrumento legislativo

analisado, cujo caráter mais estrutural e disruptivo pode favorecer consensos pontuais em contextos políticos diversos, ou ao recorte temporal identificado.

No mais, as políticas substantivas identificadas nesta tese apontaram para o avanço de medidas garantistas por meio do processo institucional de camadas, refletindo um processo de acumulação de políticas públicas marcado pelo adensamento gradual e progressivo do conteúdo normativo voltado à proteção de direitos. Esse movimento ocorre em um contexto histórico relevante: considerando o legado do período autoritário, havia a expectativa de que a redemocratização impulsionasse um aumento de políticas garantistas como forma de reequilibrar o sistema e reforçar os direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, pressupunha-se um alinhamento entre o espectro ideológico dos governos federais – lócus privilegiado de aprovação das normas macro na área de segurança pública – e o direcionamento das políticas adotadas, com a suposição de que governos de esquerda promoveriam agendas mais garantistas, enquanto gestões de direita tenderiam ao punitivismo. No entanto, o que se verificou foi a tese do desalinhamento: a produção normativa não acompanhou de forma linear as orientações ideológicas dos governos. Em vez disso, o adensamento garantista ocorreu mesmo em administrações associadas a plataformas mais conservadoras, revelando a força de dinâmicas institucionais mais amplas, de mecanismos de controle e da trajetória acumulada de políticas públicas, que têm forte impacto na conformação do campo da segurança pública para além das orientações ideológicas pontuais dos governos de turno.

Esse cenário abre uma nova frente de investigação acerca das razões que explicam o desalinhamento entre expectativas ideológicas e os resultados legislativos observados. Uma análise mais aprofundada da tramitação das proposições – considerando as etapas de entrada (*input*) e de saída (*output*) no processo decisório – poderá contribuir significativamente para o esclarecimento dessa dinâmica. Contudo, esse não foi o foco da presente tese, que se concentrou no mapeamento e na classificação das leis ordinárias aprovadas. A explicação dos fatores que determinaram tais resultados legislativos configura-se, portanto, como um desdobramento promissor para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABREU, Renata. Projeto de Lei nº 123, de 2019. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para destinar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para ações de enfrentamento da violência contra a mulher. Brasília: **Congresso Nacional**, 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ADORNO, Luis; MUNIZ, Tiago. As 53 facções criminosas brasileiras. *In*: FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública: Especial Eleições 2022**. FBSP. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade contemporânea. 1996. Tese (Livre-docência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, p. 103-140, nov. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 abr. 2025.

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2021.

AGÊNCIA ESTADO. Michelle infla número de leis sancionadas por Bolsonaro para mulheres. **O Estado de S. Paulo**, 27 jul. 2022. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/07/27/michelle-infla-numero-de-leis-sancionadas-para-mulheres.htm. Acesso em: 29 abr. 2025.

ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. Brasília; Rio de Janeiro: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** (IPEA), 2015a.

ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de análise político-institucional**, n. 7, jan.-jun. 2015b.

ALMEIDA, Ronaldo de. Os Deuses do Parlamento. **Novos Estudos – CEBRAP**, Edição Especial, v. Dinâmicas da Crise, p. 71-79, jun. 2017.

ALONSO, Angela. **Treze**: Política de rua de Lula e Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

ALVES, Rhávila Rachel Guedes. **Avaliação do governo e proatividade legislativa do Poder Executivo Federal no Brasil**: o uso de medidas provisórias. 2022. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2022.

AMARAL, Oswaldo. The Victory of Jair Bolsonaro According to the Brazilian Electoral Study of 2018. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 1, 2020.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. *In*: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio (orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ANDRADE, João Vitor dos Santos. **Agenda de políticas públicas nos governos Dilma e Temer**: suas características e a relação com o plano de governo. 2021. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Humanidades, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2021.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Uma constituição incomum. *In*: CARVALHO, M.A.R.; ARAUJO, C.; SIMÕES, J.A. (org.). **A constituição de 1988**: Passado e futuro. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2009. p. 17-51.

ARAÚJO, Carmem Emmanuely Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Análise de mudanças em políticas públicas:: a perspectiva neoinstitucionalista. **Conhecer**: debate entre o público e o privado, v. 9, n. 22, p. 170–187, 2019. DOI: 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1030. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1030. Acesso em: 10 abr. 2025.

ARAÚJO, Jardel Cléber de. **Aspectos jurídicos do uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; MACEDO, Marconi Neves. O desmonte da educação superior no governo Bolsonaro. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2022. **Anais** [...]. 2022.

ARENDT, Hannah. **Crises da república**. 2. ed. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva, 1999 [1973].

ARENDT, Hannah. **The origins of totalitarianism**. New York: Harcourt Books, 1994[1951].

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 15, p. 105-127, 2015.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SANTOS, Mariana Chies Santiago. Políticas públicas de segurança no Brasil: avaliação e perspectivas desde a experiência do PRONASCI. *In*: MELLO, Kátia Sento Sé; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; FILPO, Klever Paulo Leal. **Potencialidades e incertezas de formas não violentas de administração de conflitos no Brasil e na Argentina**. Porto Alegre : Evangraf / Palmarinca, 2018. p. 191-209.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Sociologia da administração da justiça penal. *In*: DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2021, p. 392-399.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.

BARATTA, Alessandro; DOS SANTOS, Juarez Cirino. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARAZAL, Neusa Romero. A versão brasileira dos direitos humanos: uma reflexão político-antropológica dos PNDHS I e II. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 4, n. 6, p. 35-60, 2005.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas**: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil. 2015. 235 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, Mariana. Quais políticas importam? Usando ênfases na agenda legislativa para mensurar saliência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 104, 2020.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (org.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BAUER, Michael; KNILL, Christoph. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **The politics of attention**: how government prioritizes problems. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, 1999.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Medidas provisórias e seu papel no presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Legislativos e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, p. 32-43, 2020.

BENIDES, Afonso. Assassinato do “rei do tráfico” na fronteira deixa em alerta autoridades brasileiras. **El País**. Brasil. 22 jun. 2016. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466198112_870703.html. Acesso em 28 de dezembro de 2023.

BESSA, Isabelle Campelo; SOARES, Douglas Verbicaro. Uma lei da ditadura à luz da democracia: análise da utilização da Lei de Segurança Nacional. **Revista Missioneira**, v. 26, n. 1, p. 191-208, 2024.

BEVAN, Shaun; PALAU, Anna M. The comparative agendas project in Latin America: data andcoding. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1526-1545, dez. 2020.

BEYERS, Jan. Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations. **West European Politics**, v. 31, n. 6, p. 1188-1211, 2008.

BICUDO, Hélio. Projeto de Lei nº 2.462, de 1991. Define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1991.

BIRKLAND, Thomas A. Agenda setting in public policy. *In*: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (org.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, andmethods. Boca Raton: CRC Press, 2007.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, v. 66, p. 1-31, 2022.

BOYDSTUN, Amber E.; BEVAN, Shaun; THOMAS III, Herschel F. The importance of attention diversity and how to measure it. **The Policy Studies Journal**, v. 42, n. 2, 2014.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brazil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Casa Civil. Governo Bolsonaro já sancionou 14 novas leis que ampliam a proteção da mulher. **Casa Civil Notícias**, 6 abr. 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/governo-bolsonaro-ja-sancionou-14-novas-leis-que-ampliam-a-protecao-da-mulher. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Rio de Janeiro, 3 jan. 1941.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 – 3 jul. 1969.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. **Diário Oficial da União**, 2 ago. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 2001a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 72, de 2 de abril de 2013. Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer igualdade de

direitos trabalhistas entre trabalhadores domésticos e outros. Brasília: **Congresso Nacional**, 2013a.

BRASIL. Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

BRASIL. Lei n° 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 1983a.

BRASIL. Lei nº 10.201, 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 fev. 2001b.

BRASIL. Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Institui medida para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 set. 2001c.

BRASIL. Lei nº 10.703, de julho de 2003. Dispõe sobre o cadastramento de usuários de telefones celulares pré-pagos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2003a.

BRASIL. Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1o, 4o e 5o da Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 2003b.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006a.

BRASIL. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei no 10.277, de 10 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 maio 2007a.

BRASIL. Lei nº 11.530, 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 out. 2007b.

BRASIL. Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 ago. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.664, de 5 de junho de 2012. Dispõe sobre a venda de uniformes das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública, das guardas municipais e das empresas de segurança privada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 2012a.

BRASIL. Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nº s 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2012b.

BRASIL. Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 dez. 2012c.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 ago. 2012b.

BRASIL. Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.**Diário Oficial da União**, Brasília, 10 mar. 2015a.

BRASIL. Lei nº 13.142, de 6 de julho de 2015. Altera os arts. 121 e 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos). **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2015b.

BRASIL. Lei nº 13.142, de 6 de julho de 2015. Altera os arts. 121 e 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos). **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2015c.

BRASIL. Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015. Altera as Leis n º 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 nov. 2015d.

BRASIL. Lei nº 13.321, de 27 de julho de 2016. Altera o soldo e o escalonamento vertical dos militares das Forças Armadas, constantes da Lei n o 11.784, de 22 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jul. 2016a.

BRASIL. Lei nº 13.351, de 25 de outubro de 2016. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2016b.

BRASIL. Lei nº 13.516, de 24 de novembro de 2017. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Cidadania, crédito especial no valor de R$ 60.000.000,00, para o fim que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 nov. 2017a.

BRASIL. Lei nº 13.521, de 24 de novembro de 2017. Lei nº 13.521, de 24 de novembro de 2017. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Cidadania, do Desenvolvimento Social e Agrário e das Cidades, crédito especial no valor de R$ 330.073.110,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 nov. 2017b.

BRASIL. Lei nº 13.604, de 9 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, tornando obrigatória a publicação da taxa de elucidação de crimes de forma padronizada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2018a.

BRASIL. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2018b.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018c. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp);

altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 2018c.

BRASIL. Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis n º 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.**Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2018d.

BRASIL. Lei nº 13.712, de 24 de agosto de 2018. Institui indenização ao integrante da carreira de Policial Rodoviário Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2018e.

BRASIL. Lei nº 13.727, de 19 de outubro de 2018. Cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 out. 2018f.

BRASIL. Lei nº 13.737, de 22 de novembro de 2018. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito especial no valor de R$ 40.867.610,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2018g.

BRASIL. Lei nº 13.741, de 22 de novembro de 2018. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Trabalho, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Transparência e Controladoria-Geral da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R$ 390.001.903,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2018h.

BRASIL. Lei nº 13.742, de 22 de novembro de 2018. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública e da Integração Nacional, crédito especial no valor de R$ 32.255.385,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2018i.

BRASIL. Lei nº 13.744, de 22 de novembro de 2018. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e da Fazenda, crédito especial no valor de R$ 372.155.920,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2018j.

BRASIL. Lei nº 13.748, de 22 de novembro de 2018. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Educação, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde, da Cultura, do Turismo e do Desenvolvimento Social, crédito suplementar no valor de R$ 15.773.766,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2018k.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n º 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n º 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n º 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n º 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 2018l.

BRASIL. Lei nº 13.763, de 17 de dezembro de 2018. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, do Trabalho, da Saúde, do Esporte e da Integração Nacional, crédito especial no valor de R$ 3.167.065,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2018m.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jun. 2019a.

BRASIL. Lei nº 13.859, 15 de julho de 2019. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito especial no valor de R$ 36.050.000,00, para o fim que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2019b.

BRASIL. Lei nº 13.910, de 21 de novembro de 2019. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Saúde e do Desenvolvimento Regional, crédito suplementar no valor de R$ 177.171.361,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 nov. 2019c.

BRASIL. Lei nº 13.939, de 13 de dezembro de 2019. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, da Infraestrutura, do Desenvolvimento Regional e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, crédito suplementar no valor de R$ 52.141.807,00,

para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2019d.

BRASIL. Lei nº 13.940, de 13 de dezembro de 2019. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, do Desenvolvimento Regional e da Cidadania, crédito especial no valor de R$ 28.179.387,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2019e.

BRASIL. Lei nº 13.972, de 27 de dezembro de 2019. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Educação; da Justiça e Segurança Pública e do Desenvolvimento Regional, crédito especial no valor de R$ 17.010.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2019f.

BRASIL. Lei nº 14.005, de 26 de maio de 2020. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, crédito suplementar no valor de R$ 775.994.538,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio 2020b.

BRASIL. Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jul. 2020c.

BRASIL. Lei nº 14.037, de 17 de agosto de 2020. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Justiça e Segurança Pública e da Defesa, crédito suplementar no valor de R$ 615.996.235,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 ago. 2020d.

BRASIL. Lei nº 14.097, de 17 de novembro de 2020. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde e da Cidadania, crédito especial no valor de R$ 3.440.000,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2020e.

BRASIL. Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões

da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jul. 2021a.

BRASIL. Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 2021b.

BRASIL. Lei nº 14.225, de 19 de outubro de 2021. Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Defesa e da Cidadania, no valor de R$ 235.348.850,00 (duzentos e trinta e cinco milhões trezentos e quarenta e oito mil oitocentos e cinquenta reais), para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 2021c.

BRASIL. Lei nº 14.242, de 19 de novembro de 2021. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovações e da Justiça e Segurança Pública, crédito especial no valor de R$ 16.764.966,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 nov. 2021d.

BRASIL. Lei nº 14.310, de 8 de março de 2022. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2022a.

BRASIL. Lei nº 14.312, 14 de março de 2022. Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro); e altera as Leis nºs 8.677, de 13 de julho de 1993, 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 11.124, de 16 de junho de 2005, e 11.977, de 7 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 mar. 2022b.

BRASIL. Lei nº 14.316, de 29 de março de 2022. Altera as Leis nºs 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 13.675, de 11 de junho de 2018, para destinar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para ações de enfrentamento da violência contra a mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2022c.

BRASIL. Lei nº 14.330, de 4 de maio de 2022. Altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para incluir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2022d.

BRASIL. Lei nº 14.368, 14 de junho de 2022. Altera as Leis nºs 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), 13.448, de 5 de junho de 2017, 11.182, de 27 de setembro de 2005, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para dispor sobre o transporte aéreo; e revoga dispositivos das Leis nºs 5.862, de 12 de dezembro de

1972, e 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jun. 2022e.

BRASIL. Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 1983b.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.493, de 10 de setembro de 1997. Concede isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, dispõe sobre período de apuração e prazo de recolhimento do referido imposto para as microempresas e empresas de pequeno porte, e estabelece suspensão do IPI na saída de bebidas alcoólicas, acondicionadas para venda a granel, dos estabelecimentos produtores e dos estabelecimentos equiparados a industrial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 set. 1997.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.070, de 13 de setembro de 2021. Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 set. 2021e.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.120-9, de 26 de janeiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.205, de 10 de agosto de 2001. Institui medida para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 ago. 2001d.

BRASIL. Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 2007c.

BRASIL. Medida Provisória nº 734, de 21 de junho de 2016. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2016c.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 jan. 2019g.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria n° 1.232, de 18 de março de 2020. Aprova a Diretriz Ministerial de Planejamento nº 6/GM/MD, de 18 de março de 2020, que regula o emprego das Forças Armadas em todo o território nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 19 mar. 2020f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**: versão final. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Humano, 22 jun. 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.734 de 2013. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7o do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Brasília, 2013c.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o novo regime fiscal. Brasília: **Congresso Nacional**, 2016d.

BRASIL. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. 26 de dezembro de 2006. Brasília, 26 dez. 2006b.

BRASIL. Senado Federal. Sancionada a revogação da Lei de Segurança Nacional; artigo contra disseminação de fake news é vetado. **Senado Notícias**, 2 set. 2021f. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/sancionada-a-revogacao-da-lei-de-seguranca-nacional-artigo-contra-disseminacao-de-fake-news-e-vetado. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL; Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia. A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 80-96, set. 2019.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2021.

BUENO, Samira. Letalidade na ação policial. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 193, 2011.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000. 399 p.

CALIL, Gilberto Grassi. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. **Serviço Social & Sociedade**, n. 140, p. 30-47, 2021.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. *In*: XXXI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Administração – ANPAD, 22 a 26 set. 2007 Rio de Janeiro. **Anais** [...] Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf. Acesso em: 20 out. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Entenda o processo legislativo. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/. Acesso em: 10 abr. 2025a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão vai debater declaração de Bolsonaro sobre punição a filho gay. **Câmara dos Deputados**. Direitos Humanos. 01 dez. 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/144388-comissao-vai-debater-declaracao-de-bolsonaro-sobre-punicao-a-filho-gay/. Acesso em: 10 abr. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Conheça a tramitação de propostas de emenda à Constituição. **Câmara dos Deputados**, 20 ago. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/573448-saiba-mais-sobre-a-tramitacao-de-pecs/. Acesso em: 10 abr. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/legislacao. Acesso em: 10 abr. 2025b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plano Nacional para Enfrentamento da Violência contra a Mulher. **Câmara dos Deputados**. Programas da TV Câmara. 13 dez. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/tv/714969-plano-nacional-para-enfrentamento-da-violencia-contra-a-mulher/. Acesso em: 18 jun. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da câmara dos deputados nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional** - Seção 1 – 22 set. 1989.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. The Brazilian New Republic: Under the Sword of Damocles. *In*: STEPAN, Alfred (ed.), **Democratizing Brazil**: Problems of Transition and Consolidation. New York, Oxford University Press, p. 351-394, 1989.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988**: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2010.

CANO, Ignacio. **A intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018: diagnóstico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência/UERJ, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; SOARES, Alessandra G.; BRASIL, Felipe G. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília. **Anais eletrônicos** [...]. Brasília, DF: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe G. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. Teoria & Pesquisa: **Revista de Ciência Política**, v. 24, n. 2, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe G. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019a.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe G. Novos caminhos para os estudos em agenda governamental no Brasil: teorias, indicadores e métodos de análise. *In*: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 6, 2019b, Salvador. **Anais** [...]. Salvador, BA, 2019.

CARDIA, Nelson. **Pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação a violência em 10 capitais brasileiras**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1999.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 14, p. 255-295, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CARVALHO, Valter Rodrigues de; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Presidencialismo de coalizão em tempos de crise institucional: relação Executivo-Legislativo nos governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). **Revista Política Hoje**, v. 28, n. 2, p. 59-78, 2019.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, p. 59-67, 2011.

CASA CIVIL. Lei Maria da Penha: 16 anos mudando a realidade de mulheres em situação de vulnerabilidade. **Gov.br**. Casa Civil. Proteção. 08 ago. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/lei-maria-da-penha-16-anos-mudando-a-realidade-de-mulheres-em-situacao-de-vulnerabilidade. Acesso em: 18 jun. 2025.

CAVALCANTI, Bernardo Marguilies; VENERIO, Carlos Magno S. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 54, n. 215, 139-162, jul.-set. 2017.

CEPÊDA, Vera Alves. A Nova Direita no Brasil: contexto e matrizes conceituais. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 40–74, 2018.

CHAIA, Vera; GUERRA, Carolina Maria Fernandes. Governo Temer: a ponte entre os governos petistas e a ascensão de Bolsonaro. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 14, p. 298-314, 2021.

CIFALI, Ana Claudia. **As disputas pela definição da justiça juvenil no Brasil**: atores, racionalidades e representações sociais. 2019. Tese (Doutorado Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, RS, 2019.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the "presidentialism debate": conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, p. 72-94, 2012.

CNN. Bolsonaro diz que pode usar Exército contra medidas de governadores e prefeitos. **CNN**. São Paulo. 24 abr. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-afirma-que-pode-usar-forcas-armadas-contra-medidas-de-quarentena/. Acesso em: 10 abr. 2025.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 889-908, nov. 1971.

COELHO, Margarete. Projeto de Lei nº 4.287, de 2020. Altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para incluir o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher como instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2020.

COELHO, Margarete; SANTOS, Soraya; ELIAS, Greyce. Projeto de Lei nº 741, de 2021. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre medidas de combate à violência contra a mulher, e cria o Programa de Cooperação "Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica". Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2021.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; MENEZES, Marilde Loiola de. A política da guerra em Maquiavel. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 127-153, 2013.

COHEN, Jeffrey E. **The president´s legislative policy agenda**: 1789-2002. New York: Cambridge University Press, 2012.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

COMPARATIVE AGENDAS PROJECT. CAP Codebook. **Comparative Agendas Project**. Comparing Policies Wordwide. Disponível em: https://www.comparativeagendas.net/codebook. Acesso em: 10 abr. 2025.

CONGRESSO NACIONAL. Entenda a Tramitação da Medida Provisória. **Congresso Nacional**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria. Acesso em: 10 abr. 2025a.

CONGRESSO NACIONAL. Glossário de Termos Orçamentários. **Congresso Nacional**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/. Acesso em: 10 abr. 2025b.

CONGRESSO NACIONAL. Termo: Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN). **Congresso Nacional**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/projeto_de_lei_do_congresso_nacional_pln. Acesso em: 10 abr. 2025c.

CORAIOLA, Diego Maganhotto; JACOMETTI, Márcio; BARATTER, Marystela Assis; GONÇALVES, Sandro Aparecido. Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 13, n. 4, p. 701-726, 2015.

CORREIO BRAZILIENSE. BOLSONARO VIRA RÉU POR INCITAR ESTUPRO. **Correio Braziliense**, n. 19385. Política. p. 4, 22 jun. 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/524338/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 abr. 2025.

COSTA, Arthur Trindade. O bolsonarismo nas polícias. **Fonte Segura**, 27 set. 2021. Disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/o-bolsonarismo-nas-policias-2/. Acesso em: 29 abr. 2025.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. Segurança pública. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2021.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 6-20, 2007.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 21, n. 61, jun. 2006.

CRESWELL, John. **Research design**: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

CRIVELLA, Marcelo. Projeto de Lei do Senado nº 256, de 2005. Disciplina o uso de equipamentos pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional. Brasília: **Senado Federal**, 2005.

CRUZ, Isabela. Qual o saldo das políticas de Bolsonaro voltadas a mulheres. **Nexo Jornal**, 26 jul. 2022. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/07/26/qual-o-saldo-das-politicas-de-bolsonaro-voltadas-a-mulheres. Acesso em: 29 abr. 2025.

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

DE OLIVEIRA BURLAMAQUI, Patricia; RIBEIRO, Leandro Molhano. Dinâmica da agenda da política de segurança pública no Congresso Nacional. *In*: 14º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, **Anais eletrônicos**, 2014.

DE SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles; DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. Alternativas penais no Brasil após 1984 e seus efeitos: uma análise a partir de discursos sobre crime e punição. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar, v. 5, n. 1, p. 69-96, 2015.

DE SOUZA, Marcelo Tavares; RIANI, Marsuel Botelho. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Rede Nacional de Educação a Distância para a Segurança Pública. **Curso de Técnicas e Tecnologias Não Letais**. Brasília, 2007.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Agenda-setting**: communication concepts and approaches. Thousand Oaks: Sage, 1996.

DIAP. Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019. **Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**. Brasília, DF. DIAP, 2014. 164 p. ISBN: 978-85-62483-19-6.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos**: a experiência da Paraíba no pós-1988. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2010.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.

DOMINGOS, Benedito. Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993. Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos). Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1993.

DUARTE, Cristiano P.; LINO, Lillian Lages; ROSA, Karen S. S. P. Análise de políticas públicas: o estado da arte sobre a utilização das abordagens sintéticas em teses e dissertações no Brasil (2000-2019). *In*: XIX Semana de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 19, 2020, Araraquara-SP. **Anais** [...] Araraquara, 2020.

DUARTE, Cristiano Parra; LINO, Lillian Lages. A burocracia no processo de agendamento das políticas públicas: novas questões e perspectivas de pesquisa. **BIB** - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 1, n. 98, p. 1–22, 2023. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/596. Acesso em: 11 nov. 2025.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

EASTON, David. The new revolution in political science. **American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 1051-1061, 1969.

EASTON, David. Political science in the United States: past and present. **International Political Science Review**, v. 6, n. 1, p. 133-152, 1985.

EFREM FILHO, Roberto. “Os evangélicos” como nossos “outros”: sobre religião, direitos e democracia. **Religião & Sociedade**, v. 39, n. 3, p. 124-151, 2019.

FARIA, Juliano A. V. de. O financiamento da segurança pública no Brasil à vista da publicação da Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, ano 1, v. 37, n. 1, p. 25-41, jul.-dez. 2019.

FARIAS, Lindbergh *et al*. Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013. Reestrutura o modelo de segurança pública por meio de desmilitarização do modelo policial. Brasília: **Senado Federal**, 2013.

FBSP. Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de segurança pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública Carta de Acordo nº 33926. **FBSP**. São Paulo, SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, set. 2016a. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/3385/1/52analise-comparativa-da-arquitetura-organizacional-da-area-de-seguranca-publica.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2007. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 1, 2007. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/cb2053fe-b189-4269-8e5b-d48c1aa49a21/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2008. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/b94b40ba-b53f-4bbb-af8b-5e7f26b41d92/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2009. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 3, 2009. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/c3ff7a79-74f2-4220-85ab-57cae4da2ea0/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2010. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 4, 2010. ISSN 1983-7364.

Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/beef3fa0-6de8-43d1-adde-32b6592b2f0c/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2011. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 5, 2011. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/b4834dbb-bd5f-4ac0-99a4-175baf732bad/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2012. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 6, 2012. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/c740f088-0e43-4555-8205-0c5e3778fc59/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2013. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 7, 2013. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/858ed9db-544b-4cde-aedb-42d5545ec581/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2014. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 8, 2014. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/8e3ba96d-9e26-4e44-99e6-cce928e0e5c6/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2015. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 9, 2015. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/9b783df7-48c4-400f-b0ed-67e8f7aa1d39/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2016. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 10, 2016b. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/c69c728d-3a22-40f2-bdc8-a393ce6fc2c2. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2017. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 11, 2017. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/2827827b-5ad1-42b3-9aa6-d62cf34ab17a/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2018. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 12, 2018. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/45f1a447-79e5-4a0b-b39f-5093dff8a1c0. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2019. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 13, 2019. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/de3ac14f-56ea-416c-a850-37bab76f91b0. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2020. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 14, 2020. ISSN 1983-7364.

Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/6ff530e4-8b9f-4e9f-b5d1-237093813356. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2021. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 15, 2021. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/2c290f1f-6b52-4ba2-b1de-5bb33f7245fb. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 16, 2022. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/4f923d12-3cb2-4a24-9b63-e41789581d30. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2023. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 17, 2023. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/6b3e3a1b-3bd2-40f7-b280-7419c8eb3b39. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública. **FBSP**. São Paulo, SP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ago. 2012. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/b5d163af-7017-459d-a25a-4dd4922adf2f/download. Acesso em: 10 abr. 2025.

FBSP. Projeto juventude e prevenção da violência: primeiros resultados. **FBSP**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009.

FELTRAN, Gabriel; LERO, Cecilia; CIPRIANI, Marcelli; MALDONADO, Janaina; RODRIGUES, Fernando de Jesus; SILVA, Luiz Eduardo L.; FARIAS, Nido. Variações nas taxas de homicídios no Brasil: uma explicação centrada nos conflitos faccionais. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 15, Edição Especial nº 4, p. 311-348, 2022.

FERNANDES, Pedro L. Projeto de Lei nº 1.562, de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2020.

FERRAZ, Lucas. Historicamente ligada aos governos, PRF foi a polícia mais cooptada por Bolsonaro. **Valor**, São Paulo, 09 ago. 2023. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/08/09/historicamente-ligada-aos-governos-prf-foi-a-polcia-mais-cooptada-por-bolsonaro.ghtml. Acesso em: 10 abr. 2025.

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

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 146-158, 2009.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. (orgs.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham, NC: Duke University Press, 1993.

FOLHA DE S. PAULO. Medo supera a confiança nas polícias. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 10 mar. 2022. Disponível em: www1.folha.uol.com.br (DataFolha, Segurança Pública, 10/ 3/2002). Acesso em: 20 fev. 2022.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília/DF: Ipea, 2009, p. 135-196. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRADE, Laura. **O que o Congresso Nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade**. 2007. 271 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 2, p. 100-114, 2009.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2013.

FREITAS, Andréa Marcondes de. Unboxing the active role of the legislative power in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.

G1. Ministério da Justiça prorroga ação da Força Nacional em 11 estados. **G1**. Brasil. 19 mar. 2012. Disponível em: https://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/03/ministerio-da-justica-prorroga-acao-da-forca-nacional-em-11-estados.html. Acesso em: 10 abr. 2025.

GALIZA, Gabriela. Gurgel, Yara Maria Pereira. polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a ordem democrática vigente no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, p. 142-158, 2016.

GARLAND, David. **Punishment and modern society**: A study in social theory. University of Chicago Press, 1993.

GARLAND, David. **Punishment and welfare**: A history of penal strategies. Quid Pro Books, 2018.

GARLAND, David. **The Culture of Control**: Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press, 2001.

GAYER, Eduardo. Bolsonaro faz evento com mulheres para tentar reduzir desaprovação de eleitoras. **UOL**. Política. Brasília, 08 mar. 2022. Disponível em :https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/03/08/bolsonaro-faz-evento-com-mulheres-para-tentar-reduzir-desaprovacao-de-eleitoras.htm. Acesso em: 29 abr. 2025.

GIELOW, Igor. Após 3 meses, Bolsonaro tem a pior avaliação entre presidentes de 1º mandato. **Folha**. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/apos-3-meses-bolsonaro-tem-a-pior-avaliacao-entre-presidentes-de-1o-mandato.shtml . Acesso em 15 de julho de 2019.

GONÇALVES, Bruno Rafael. **O discurso religioso na política e a política no discurso religioso**: uma análise da atuação da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados (2003-2014). 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

GONÇALVES, Sabrina Mendes; CAIXÊTA JUNIOR, Júlio Alves. A importância das medidas protetivas de urgência e do Programa Cooperação Sinal Vermelho no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. **Scientia Generalis**, v. 4, n. 2, p. 178-196, 2023.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elioenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 511-520, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GOVERNO FEDERAL. SINESP. **Governo Federal**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1. Acesso em 20 abr. 2025.

GREIF, Avner. **Institutions and their path to the modern economy**: lessons from medieval trade. Nova York, Cambridge University Press, 2006.

GRILLO, Carolina; GODOI, Rafael; MONTEIRO, Lício; HIRATA, Daniel. Da desregulamentação à intervenção: as políticas de controle do crime e da violência no governo Bolsonaro. **GENI/UFF**, 2021. Disponível em: https://geni.uff.br/2022/05/05/da-desregulamentacao-a-intervencao-as-politicas-de-controle-do-crime-e-da-violencia-no-governo-bolsonaro/.

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 55, n. 219, p. 155-181, jul./set. 2018.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. Políticas municipais de segurança. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

HALL, Peter. Policyparadigms, social learning, andthestate: the case ofeconomicpolicymaking in Britain. **Comparative Politics**, 1993.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HASSNER, Pierre. **La violence et la paix**. De la bombe atomique au nettoyageé thinique. Paris: Éd. Esprit, 1995.

HERB, Karlfriedrich. Além do bem e do mal: o poder em Maquiavel, Hobbes, Arendt e Foucault. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 267-284, 2013.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy**: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HIRSCHMAN, Albert O. **The rhetoric of reaction**: perversity, futility, jeopardy. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1991.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. 1ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2014[1651].

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics and Society**, v. 26, n. 1, p. 5-30, 1998.

IPEA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. **IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, v. 3, 2009.

IPEA. Atlas da Violência 2018. **IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2757-atlasdaviolencia2018completo.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

JOHN, Peter. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. *In*: International Conference on Public Policy, 2013, Grenoble. **Anais** […]. Grenoble: 2013.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuations, Ideas, and Public Policy. *In*: BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Policy dynamics**. Chicago, USA: University of Chicago Press. 2002.

JOSÉ, Maria Jamile. Um ano de lei 14.197/2021: mudança de paradigma ou persistência da memória?.**Boletim IBCCRIM**, v. 31, n. 362, p. 7-10, 2023.

JUBÉ, Andrea; PUPO, Fábio; PERES, Bruno. Temer recebe em 90 dias mais congressistas que Dilma em 5 anos. **Valor Econômico**. Brasília, 15 ago. 2016. Disponível em: https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/08/15/temer-recebe-em-90-dias-mais-congressistas-que-dilma-em-5-anos.ghtml. Acesso em: 10 abr. 2025.

JÚNIOR, Janary. Eduardo Cunha defende Parlamento independente, com espaço para agenda própria. **Câmara dos Deputados**. Agência Câmara de Notícias. Política e Administração Pública. 27 jan. 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/449165-eduardo-cunha-defende-parlamento-independente-com-espaco-para-agenda-propria/. Acesso em: 10 abr. 2025.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros escritos**. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2002 [1795].

KARAM, Maria Lúcia. A esquerda punitiva. **Discursos Sediciosos**, Rio de Janeiro: Relume Dumará, n. 1, p. 79-92, jan.-jun. 1996.

KAYSEL, Andre. Regressando ao regresso: elementos para uma genealogia das direitas brasileiras. *In*: CRUZ, Sebastião Vepasco e; KEYSEL, André; CODAS, Gustavo (orgs.). **Direita, volver!: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 49-73.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

KRITSCH, Raquel. Maquiavel e a construção da política. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, p. 181-190, 2001.

LANDMAN, Todd. **Issues and Methods in Comparative Politics**: An Introduction. London: Routledge. 2003.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. *In*: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (orgs**.**). **The Policy sciences: Recent developments in scope and method**. Standford: Standford University Press. 1951.

LEVI, Margaret. A model, a method and a map: rational choice in comparative and historical analysis. *In*: LICHBACH, Mark I.; ZUCKERMAN, Alan S. (eds.). **Comparative politics**: rationality, culture, and structure. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-41, 1997.

LEXML BRASIL. Rede de Informação Legislativa e Jurídica. **LEXML**. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/. Acesso em: 03 jan. 2024.

LIEBERMAN, Robert. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. **American Political Science Review**, v. 96, n. 4, p. 697-711, 2002.

LIMA, Enzo L.; MÖRSCHBÄCHER, Melina. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 81, p. 103-122, 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; BORGES, Doriam. Estatísticas criminais no Brasil. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direto GV**, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan-abr 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da Segurança Pública no Brasil. *In*: MINGARDI, Guaracy (org.). **Violência e segurança pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Introdução. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**,v. 30, n. 1, p. 125–146, 2015.

LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 49-59, 2004.

LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **BIB** - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 50, p. 45-123, 2000.

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

LIMONGI, Fernando. **Impedindo Dilma**. São Paulo: Novos Estudos, junho 2017, p. 5-13.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 88, p. 20-37, nov. 2010.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Ursula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 389-409, 2014.

LINO, Lillian Lages. **Formação de agenda conservadora no Congresso Nacional**: o caso da redução da maioridade penal (PEC 171/1993). 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas,São Paulo, SP, 2017.

LINO, Lillian Lages; DUARTE, Cristiano Parra. Conservadorismo e políticas públicas: um estudo sobre a área de segurança pública entre Rousseff e Bolsonaro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 18, n. 1, p. 320-343, 2024.

LINO, Lillian Lages; VAZQUEZ, Daniel Arias. A base parlamentar de Michel Temer na Câmara dos Deputados: (des)vantagens do apoio a um governo impopular. 44º

Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. Paz e Terra, 1999.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LUÇAN, Solange. Violência no Rio de Janeiro: desordem e caos social na cidade maravilhosa: imagem & leitores & mídia. **Comunicação & Política**, v. 5, n. 2, p. 123-156, maio-ago. 1998.

MACEDO, Jorge. PEC da Segurança Pública: o que muda e por que causa polêmica? **Agência Senado**. 24 de abril de 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2025/04/pec-da-seguranca-publica-o-que-muda-e-por-que-causa-polemica. Acesso em: 25 maio 2025.

MACINTOSH, Ann; WHYTE, Angus. Towards an evaluation framework for participation. **Transforming Government**: People, Process & Policy, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2008.

MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. Comparative historical analysis: achievements and agendas. *In*: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 3-40.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, New York, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (eds.). **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAIA, Elijonas. PF conclui que Torres mudou planejamento para favorecer Bolsonaro em 2022. **CNN Brasil**. Brasília, 23 jan. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pf-anderson-torres-forcas-seguranca-bolsonaro-2022/. Acesso em: 25 maio 2025.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument Persuasion in the Policy Process**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo: Todavia, 2018.

MANSUR, Beto. Projeto de Lei nº 1.332, de 2007. Altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para incluir serviço telefônico de recebimento de denúncias e premiação para informações que auxiliem em investigações policiais. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Porto Alegre: L&PM, 2008. 176 p.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro, Unesp/Fiocruz, 2013.

MARTINS, Leticia. Bolsonaro será julgado com base em lei aprovada por ele em 2021. **CNN Brasil**, 25 mar. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-sera-julgado-com-base-em-lei-aprovada-por-ele-em-2021/. Acesso em: 29 abr. 2025.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Gramsci e Althusser como críticos de Maquiavel. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 27-41, 2008.

MAZUI, Guilherme; CARAM, Bernardo; CASTILHOS, Roniar. Temer assina decreto de intervenção federal na segurança do Rio de Janeiro. **G1**. Política. 16 fev. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-de-intervencao-federal-na-seguranca-do-rio-de-janeiro.ghtml. Acesso em: 10 abr. 2025.

MAZUI, Guilherme; BARBIÉRI, Luiz Felipe; GARCIA, Gustavo. Bolsonaro autoriza uso das Forças Armadas no combate a queimadas na Amazônia. **G1**. Política. 23 ago. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/23/bolsonaro-autoriza-uso-das-forcas-armadas-no-combate-a-queimadas-na-amazonia.ghtml. Acesso em: 10 abr. 2025.

MEDEIROS, Mateus Afonso. Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 2, p. 271-296, 2004.

MELO, Carlos Ranulfo. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, 2010.

MENSALÃO: cronologia do caso. **Globo**. Mensalão. Memória Globo. 30 nov. 2021. Disponível em: https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/mensalao/noticia/mensalao-cronologia-do-caso.ghtml. Acesso em: 10 abr. 2025.

MESQUITA, Silvio Carlos Leite. **Sistema de segurança pública no Brasil**: uma avaliação política do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021-2030) no contexto da pós-redemocratização do país. 2024. 176 f. Tese (Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/CCSO) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, MA, 2024.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. A Iniciativa Yasuní-ITT: uma análise a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 39-65, set. 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. O que é a Política de Prevenção à Violência contra a Mulher?. **Gov.br**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/susp-mulheres. Acesso em: 18 jun. 2025.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA. Comissão de Anistia. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/comissao-de-anistia. Acesso em: 10 abr. 2025.

MISSE, Michel. **Violência, Estado e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.

MOISES, José A.; WEFFORT, Francisco. **Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2020. Parte II, p. 111-134.

MORAES, Eliakim de Sousa. **Uso diferenciado da força: a importância dos instrumentos de menor potencial ofensivo na segurança pública**. Palmas, TO, 2019. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Segurança Pública) – Universidade Federal do Tocantins.

MPF. Entenda o caso. Caso Lava Jato. **Ministério Público Federal**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso. Acesso em: 10 abr. 2025a.

MPF. Supremo condena mais 63 pessoas por participação nos atos antidemocráticos de 8 de janeiro. **Ministério Público Federal**. Criminal. 6 mar. 2025b. Disponível em https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2025/supremo-condena-mais-63-pessoas-por-participacao-nos-atos-antidemocraticos-de-8-de-janeiro . Acesso em 27 de abril de 2025.

MUGGAH, Robert; CARVALHO, Ilona Szabó de; BALESTRA, Florencia Fontán; OBERLING, Alessandra Fontana; VICECONTI, Monica. Redução da violência armada no Brasil. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

MURAKAMI, Yusuke. Partidos políticos enlos países andinos: una comparación desde una perspectiva institucional. In: MURAKAMI, Yusuke (ed.). **Dinámica político-económica de los países andinos**. CIAS & IEP, Peru, 2012.

NICOLÁS, Maria Alejandra; ZIMMERMANN, Silvia A. O desmonte (policydismantling) no campo da análise das políticas públicas. In: **DESMONTE DO ESTADO E RETRAÇÃO DA CIDADANIA**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2021. p. 21-38.

NORTH, Douglass C. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NUNES, Alisson Nava; LIMA, Diana Vaz de. Transferências fundo a fundo: coordenação e cooperação federativa na segurança pública do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 57, p. e2022-0388, 2023.

OBSERVATÓRIO DA INTERVENÇÃO. **Intervenção Federal**: um modelo para não copiar. Observatório da Internvenção. Rio de Janeiro: CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1QI8bwWWsGllautm_Dz4f-fcF0QwCcQMY/view?usp=sharing. Acesso em: 10 abr. 2025.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transitions from authoritarian rule**: tentative conclusions about uncertain democracies. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos**, ed. 51, v.2, jul. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo: Cebrap, n. 31, out. 1991.

OLIVEIRA, Isabel R. de. A Política de Direitos Humanos do Governo de Fernando Henrique Cardoso: reflexões para uma avaliação. **Comunicação & Política**, v. 5, n. 2, p. 87-103, maio-ago. 1998.

OLIVEIRA, Ana Sofia S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. *In*: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002. p. 43-62. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2706/1/politicas_segurancapublica_politicas_publicasseguranca.pdf. Acesso em: 23 jun. 2009.

OLIVEIRA, Eunício. Projeto de Lei do Senado nº 132, de 2011. Dispõe sobre a venda de uniformes das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública, das guardas municipais e das empresas de segurança privada. Brasília: **Senado Federal**, 2011.

OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. **Uma análise da trajetória de consolidação institucional e normativa do sistema único de segurança pública – SUSP**. Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília-DF, 2019.

ONU. Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. **ONU** - Organização das Nações Unidas. 07 de setembro de. 1990. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement. Acesso em: 25 abr. 2025.

ONU, Transversalização de gênero: uma questão de direitos humanos. **ONU**, nov. 2022. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2022/12/moverse-cartilha-transversalizacao-genero.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro; PIMENTEL JR, Jairo Tadeu. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 13, n. 2, p. 388–408, 2015.

PAIXÃO, Antonio Luiz. **Recuperar ou punir?**: como o Estado trata o criminoso. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; FREITAS, Diego. Uma introdução aos métodos mistos em Ciência Política. **Sociologias**, v. 18, n. 42, 2016.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma ponte para o futuro. Brasília: **Fundação Ulysses Guimarães**, 2015. Disponível em: http://pmdb.org. br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

PASINATO, Wânia. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, v. 11, p. 407-428, 2015.

PASSOS, Anaís. Um balanço da atuação dos militares brasileiros na pandemia da COVID-19. **Jornal da USP**, 27 abr. 2020. Disponível em: https://jornal.usp.br/artigos/um-balanco-da-atuacao-dos-militares-brasileiros-na-pandemia-da-covid-19/. Acesso em: 29 abr. 2025.

PAULO, Pedro. Projeto de Lei nº 8.122, de 2014. Acrescenta dispositivos na lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012, que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e Sobre Drogas (SINESP), tornando obrigatória a publicação da taxa de elucidação de crimes de forma padronizada e cria mecanismo punitivo aos estados que coletarem os dados fora dos critérios estabelecidos em lei. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2014.

PEREIRA, Carlos Alberto M. (ed.). **Linguagens da violência**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

PEREIRA, Jordana Dias. **As políticas penais e de segurança pública de FHC a Bolsonaro**: um estudo sobre rupturas e continuidades na Nova República. 2021. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2021.

PERES, Paulo Sérgio. COMPORTAMENTO OU INSTITUIÇÕES? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 23, n. 68, out. 2008.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 132-153, 2021.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment andthe new political instability in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

PETERS, B. Guy. Political institutions, old and new. *In*: GOODIN, Robert; KLIGEMANN, Hans-Dieter (eds.). **A new handbook of Political Science**, Oxford, Oxford University Press. 1998.

PICCIANI, Leonardo. Projeto de Lei nº 846, de 2015. Acrescenta parágrafo ao artigo 121 do Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2015.

PIERSON, Paul. .Big, slow-moving and… invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics. *In*: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER Dietrich (eds.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 177-207, 2003.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State**?. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment. Cambridge University Press. p. 213, 1994.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, Washington, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERUCCI, Antônio Flávio. Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte. *In*: PIERUCCI, Antônio Flávio; PRANDI, Reginaldo (orgs.). **A realidade social das religiões no Brasil**: religião, sociedade e política. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 163-191.

PINHEIRO, Paulo S.; MESQUITA NETO, Paulo de. Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século. In**: Cinqüenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. p. 53-70.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo social**, v. 9, n. 1, p. 43-52, 1997.

PONTUAL, Helena Daltro. Uma breve história das Constituições do Brasil. **Senado Federal**. 25 anos da Constituição Cidadã. Disponível em: https://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituicoes.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

POPPER, Karl. **Conjecturas e refutações**. Tradução Sérgio Bath. 3ª. Ed. Brasília: Editora UnB, 1982.

POSSAS, Mariana Thorstensen. Produção de leis criminais e racionalidade penal moderna: uma análise da distinção ‘conservador’ x ‘progressista’ no caso da criação da lei contra a tortura no Brasil. **Dilemas**, v. 8, n. 499, 2015.

PRANDI, Reginaldo; SANTOS, Renan William dos. Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica. **Tempo Social**, v. 29, n. 2, p. 187-214, 2017.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos** Cebrap, ed. 9, v. 2, jul. 1984.

PUTTI, Alexandre. 10 afirmações de Bolsonaro que vão contra o que a Páscoa representa. **Carta Capital**. Sociedade. 21 abr. 2019. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/10-afirmacoes-de-bolsonaro-que-vao-contra-o-que-a-pascoa-representa/. Acesso em: 10 abr. 2025.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 486-522, set.-dez. 2018.

REX, Danielson Felipe. Segurança pública: homicídio funcional e sua repercussão no ordenamento jurídico brasileiro. **RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber**, v. 2, n. 2, p. 534-537, 2022.

REZENDE, Flávio da Cunha. DA EXOGENEIDADE AO GRADUALISMO: Inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**,v. 27, n. 78, fev. 2012.

RIKER, William. The heresthetics of Constitution-making: the Presidency in 1787, with comments on Determinism and Rational Choice. **American Political Science Review**, v. 78, p. 1-16, 1984.

ROCHA, Alexandre Pereira da. Bolsonarismo e as políticas das polícias. **Fonte Segura**, 23 nov. 2022. Disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/bolsonarismo-e-as-politicas-das-policias/. Acesso em: 29 abr. 2025.

ROCHA, Camila. ‘**Menos Marx, mais Mises’**: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2019.

RUEDIGER, Marco Aurelio; LIMA, Renato Sérgio de (orgs.). **Segurança Pública após 1988**.História de uma construção inacabada. Rio de Janeiro: FGV editora; FGV DAPP, 2021.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Oxford: Westview Press, 1993.

SCHREIBER, Mariana. Bolsonaro vira réu por tentativa de golpe de Estado: o que acontece agora? **BBC News**. Brasília. 26 mar. 2025. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/articles/czxnj9deyk4o. Acesso em 27 de abril de 2025.

SADER, Emir. O novo ciclo do PT. 21 jun. 2021. Disponível em: https://democraciasocialista.org.br/o-novo-ciclo-do-pt-emir-sader/?pdf=gerar. Acesso em: 25 abr. 2025.

SÁEZ, Manuel A.; FREIDENBERG, Flavia. Partidos Políticos na América Latina. **Opinião Pública**, v. 8, n. 2, p. 137-157, 2002.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, p. 115-136, 2001.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê; ALVAREZ, Marcos César. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo Social**, v. 18, p. 329-350, 2006.

SALLA, Fernando; LOURENÇO, Luiz Claudio. Aprisionamento e prisões. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de. **Mudança institucional e os fundos de pensão no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. **Poder de agenda**. Brasília: Enap, 2018.

SANTOS, Rodrigo Ponce. Hobbes e a filosofia do poder: os 'princípios' antipolíticos do Leviatã na leitura de Hannah Arendt. **Kriterion**: Revista de Filosofia, v. 58, p. 203-220, 2017.

SANTOS, Rodrigo. Flexibilidade no Orçamento Público em contextos de crise. **Revista Brasileira de Direito Financeiro**, 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos, 1987.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. São Paulo: FGV Editora, 2007.

SASSE, Cintia. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. **Agência Senado**. 12 de março de 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres. Acesso em: 10 abr. 2025.

SCANTIMBURGO, André. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, 2018.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. **The Semisovereign People**: A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart e Winston, 1960.

SHEPSLE, Kenneth A. **Analyzing politics**: Rationality, Behavior, and Institutions. London: Norton & Company, 2010.

SENADO FEDERAL Glossário. Comunicação, Legislativo, Jurídico e Economia. **Senado Federal**. Senado Notícias. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo. Acesso em: 09 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. Sancionada a revogação da Lei de Segurança Nacional; artigo contra disseminação de fake news é vetado. **Senado Federal**. Senado notícias. 02 set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/02/sancionada-a-revogacao-da-lei-de-seguranca-nacional-artigo-contra-disseminacao-de-fake-news-e-vetado. Acesso em 7 de abr. de 2025.

SENADO FEDERAL. SEGPUB - CMESP - Segurança Pública - 2002. **Senado Federal**. Atividade Legislativa. Comissões. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/687/. Acesso em 7 de abr. de 2025.

SILVA, Glauco Peres da. Desafios ontológicos e epistemológicos para os métodos mistos na ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 115-128, 2015.

SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção do crime e segurança comunitária. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior**. 2nd ed. New York: Macmillan, 1957.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINHORETTO, Jacqueline. **Ir aonde o povo está** – etnografia de uma reforma da justiça. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, 2006.

SINHORETTO, Jacqueline. Seletividade penal e acesso à justiça. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

SINHORETTO, Jacqueline; CEDRO, André; MACEDO, Henrique. Policiais e bolsonarismo: a expressão de discursos discriminatórios em redes sociais abertas e fechadas. **Revista Antropolítica**, Niterói, v. 56, n. 1, jan./abr. 2024.

SOARES, Luiz Eduardo *et al*. Uma radiografia da violência no Rio de Janeiro. *In*: SOARES, Luiz Eduardo (org.) **Violencia E Politica No Rio De Janeiro**. Rio de Janeiro, Iser/Relume Dumará, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, p. 77-97, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOROKA, Stuart N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada**. Vancouver, BC: UBC Press, 2002.

SOUSA, Tatiana Raulino de. **Mulheres na mira conservadora**: misoginia e desmonte das políticas públicas no governo Bolsonaro. 2024. 338 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2024.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

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

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Dados**, v. 51, p. 791-823, 2008.

SOUZA, Patrícia Laczynski de. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades**: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil**: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

STEELE, Abbey. Moving targets: mixing methods to uncover dynamics of displacement in civil wars. **Qualitative Methods**, v. 6, n. 1, p. 23-27, 2008.

STONE, Deborah. **Policy Paradox**: The Art of Political Decision Making. Nova York: Norton Company, 2002.

STINCHCOMBE, Arthur L. **Constructing social Theories**. New York: Harcourt. 1968.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. *In*: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). **Beyond Continuity**: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

SUDANO, Andréia di Camilla Ghirghi Pires. **Agenda governamental no Brasil**: análise da atenção presidencial na Nova República (1985-2014). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2018.

TENENTE, Luiza. Bolsonaro é definido como 'um dos maiores negacionistas do coronavírus do mundo' em livro didático de escolas na Noruega. **G1**. Educação. 26 ago. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2022/08/26/bolsonaro-e-definido-como-um-dos-maiores-negacionistas-do-coronavirus-do-mundo-em-livro-didatico-de-escolas-na-noruega.ghtml. Acesso em: 10 abr. 2025.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen.How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis. *In*: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

THELEN, Kathleen. **How Institutions Evolve**: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan. New York: Cambridge University Press. 2004.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. (eds.) **Structuring Politics**: Historical Institutionalism in Compartive Analysis. Cambridge: Cambridge University Press. 1992, p. 1-32.

THEODORO, Mário Lisbôa; DELGADO, Guilherme Costa. Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. **políticas sociais** − acompanhamento e análise, n. 7, ago. 2003.

THOMPSON, Augusto. **A Questão Penitenciária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

UM BRASIL. Atritos internos revelam falta de coordenação do governo, diz Andréa Freitas. **InfoMoney**. Um Brasil, 17 maio 2019. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/colunistas/um-brasil/atritos-internos-revelam-falta-de-coordenacao-do-governo-diz-andrea-freitas/. Acesso em: 10 abr. 2025.

URIBE, Gustavo. Bolsonaro escala Força Nacional para protesto de indígenas em Brasília. **Folha de São Paulo**. Governo Bolsonaro. 17 abr. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/bolsonaro-escala-forca-nacional-para-protesto-de-indigenas-em-brasilia.shtml. Acesso em: 10 abr. 2025.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. Coalizões e disputas na construção do campo de segurança pública no Brasil. **Novos Olhares Sociais**, v. 1, p. 289-293, 2018. Disponível em: https://www3.ufrb.edu.br/ojs/index.php/novosolharessociais/article/view/448/204. Acesso em: 30 ago. 2021.

VAZQUEZ, Ana Carolina Brandão. Fascismo e O Conto da Aia: a misoginia como política de Estado. **Revista Katálysis**, v. 22, p. 597-606, 2019.

VÁZQUEZ, D. O plano temer meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC 241. **Plataforma Política Social**, p. 1-7, 2016.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2019.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, v. 1, 1974 [1921].

WEIR, Margaret. When does politics create policy? The organizational politics of change. *In*: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (orgs.). **Rethinking political institutions**: the art of the State. Nova York: New York University Press, p. 171-186, 2006.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

WIEVIORKA, Michel. Violência hoje. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, p. 1147-1153, 2007.

XAVIER, Getulio. Mulheres e nordestinos são os eleitores que mais reprovam Bolsonaro, mostra PoderData. **Carta Capital**. Política. 08 set. 2022. Disponível em:https://www.cartacapital.com.br/politica/mulheres-e-nordestinos-sao-os-eleitores-que-mais-reprovam-bolsonaro-mostra-poderdata/. Acesso em: 29 abr. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAVERUCHA, Jorge. Poder Militar: entre o autoritarismo e a democracia. **Política Hoje**, Brasil, v. 15, p. 8-30, 2001.

ZHU, Jian-Hua. Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting. **Journalism Quarterly**, v. 69, n. 4, p. 825–836, 1992.

APÊNDICE 1

1. Comparativo indexadores Segurança Pública e “Segurança Pública”

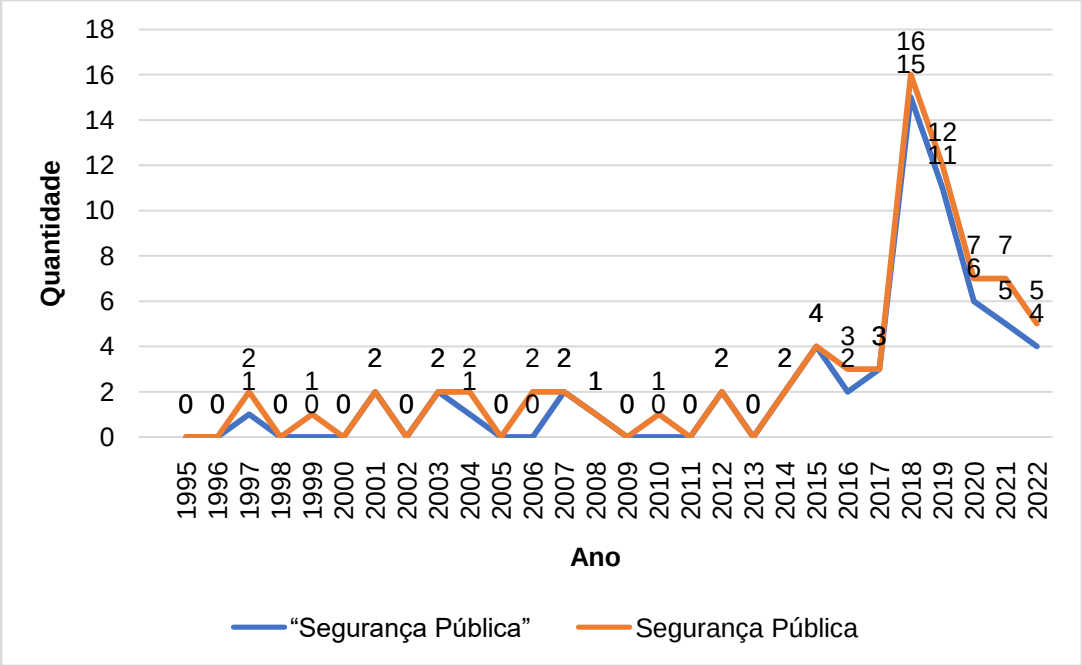
Item	Segurança Pública	"Segurança Pública"
1	Lei nº 10.201, de 14 de Fevereiro de 2001	Lei nº 10.201, de 14 de Fevereiro de 2001
2	Lei nº 10.277, de 10 de Setembro de 2001	Lei nº 10.277, de 10 de Setembro de 2001
3	Lei nº 10.703, de 18 de Julho de 2003	Lei nº 10.703, de 18 de Julho de 2003
4	Lei nº 10.746, de 10 de Outubro de 2003	Lei nº 10.746, de 10 de Outubro de 2003
5	Lei nº 11.065, de 30 de Dezembro de 2004	Lei nº 11.065, de 30 de Dezembro de 2004
6	Lei nº 11.473, de 10 de Maio de 2007	Lei nº 11.473, de 10 de Maio de 2007
7	Lei nº 11.530, de 24 de Outubro de 2007	Lei nº 11.530, de 24 de Outubro de 2007
8	Lei nº 11.707, de 19 de Junho de 2008	Lei nº 11.707, de 19 de Junho de 2008
9	Lei nº 12.664, de 5 de Junho de 2012	Lei nº 12.664, de 5 de Junho de 2012
10	Lei nº 12.681, de 4 de Julho de 2012	Lei nº 12.681, de 4 de Julho de 2012
11	Lei nº 13.030, de 24 de Setembro de 2014	Lei nº 13.030, de 24 de Setembro de 2014
12	Lei nº 13.060, de 22 de Dezembro de 2014	Lei nº 13.060, de 22 de Dezembro de 2014
13	Lei nº 13.114, de 16 de Abril de 2015	Lei nº 13.114, de 16 de Abril de 2015
14	Lei nº 13.142, de 6 de Julho de 2015	Lei nº 13.142, de 6 de Julho de 2015
15	Lei nº 13.173, de 21 de Outubro de 2015	Lei nº 13.173, de 21 de Outubro de 2015
16	Lei nº 13.190, de 19 de Novembro de 2015	Lei nº 13.190, de 19 de Novembro de 2015
17	Lei nº 13.351, de 25 de Outubro de 2016	Lei nº 13.351, de 25 de Outubro de 2016
18	Lei nº 13.361, de 23 de Novembro de 2016	Lei nº 13.361, de 23 de Novembro de 2016
19	Lei nº 13.500, de 26 de Outubro de 2017	Lei nº 13.500, de 26 de Outubro de 2017
20	Lei nº 13.516, de 24 de Novembro de 2017	Lei nº 13.516, de 24 de Novembro de 2017
21	Lei nº 13.521, de 24 de Novembro de 2017	Lei nº 13.521, de 24 de Novembro de 2017
22	Lei nº 13.604, de 9 de Janeiro de 2018	Lei nº 13.604, de 9 de Janeiro de 2018
23	Lei nº 13.608, de 10 de Janeiro de 2018	Lei nº 13.608, de 10 de Janeiro de 2018
24	Lei nº 13.675, de 11 de Junho de 2018	Lei nº 13.675, de 11 de Junho de 2018
25	Lei nº 13.690, de 10 de Julho de 2018	Lei nº 13.690, de 10 de Julho de 2018
26	Lei nº 13.712, de 24 de Agosto de 2018	Lei nº 13.712, de 24 de Agosto de 2018
27	Lei nº 13.727, de 19 de Outubro de 2018	Lei nº 13.727, de 19 de Outubro de 2018
28	Lei nº 13.737, de 22 de Novembro de 2018	Lei nº 13.737, de 22 de Novembro de 2018
29	Lei nº 13.739, de 22 de Novembro de 2018	Lei nº 13.739, de 22 de Novembro de 2018
30	Lei nº 13.741, de 22 de Novembro de 2018	Lei nº 13.741, de 22 de Novembro de 2018
31	Lei nº 13.742, de 22 de Novembro de 2018	Lei nº 13.742, de 22 de Novembro de 2018
32	Lei nº 13.744, de 22 de Novembro de 2018	Lei nº 13.744, de 22 de Novembro de 2018
33	Lei nº 13.748, de 22 de Novembro de 2018	Lei nº 13.748, de 22 de Novembro de 2018
34	Lei nº 13.751, de 23 de Novembro de 2018	Lei nº 13.751, de 23 de Novembro de 2018
35	Lei nº 13.756, de 12 de Dezembro de 2018	Lei nº 13.756, de 12 de Dezembro de 2018
36	Lei nº 13.763, de 17 de Dezembro de 2018	Lei nº 13.763, de 17 de Dezembro de 2018
37	Lei nº 13.810, de 8 de Março de 2019	Lei nº 13.810, de 8 de Março de 2019
38	Lei nº 13.841, de 5 de Junho de 2019	Lei nº 13.841, de 5 de Junho de 2019
39	Lei nº 13.844, de 18 de Junho de 2019	Lei nº 13.844, de 18 de Junho de 2019
40	Lei nº 13.859, de 15 de Julho de 2019	Lei nº 13.859, de 15 de Julho de 2019
41	Lei nº 13.886, de 17 de Outubro de 2019	Lei nº 13.886, de 17 de Outubro de 2019

42	Lei nº 13.901, de 11 de Novembro de 2019	Lei nº 13.901, de 11 de Novembro de 2019
43	Lei nº 13.910, de 21 de Novembro de 2019	Lei nº 13.910, de 21 de Novembro de 2019
44	Lei nº 13.911, de 21 de Novembro de 2019	Lei nº 13.911, de 21 de Novembro de 2019
45	Lei nº 13.939, de 13 de Dezembro de 2019	Lei nº 13.939, de 13 de Dezembro de 2019
46	Lei nº 13.940, de 13 de Dezembro de 2019	Lei nº 13.940, de 13 de Dezembro de 2019
47	Lei nº 13.972, de 27 de Dezembro de 2019	Lei nº 13.972, de 27 de Dezembro de 2019
48	Lei nº 14.005, de 26 de Maio de 2020	Lei nº 14.005, de 26 de Maio de 2020
49	Lei nº 14.019, de 2 de Julho de 2020	Lei nº 14.019, de 2 de Julho de 2020
50	Lei nº 14.033, de 4 de Agosto de 2020	Lei nº 14.033, de 4 de Agosto de 2020
51	Lei nº 14.037, de 17 de Agosto de 2020	Lei nº 14.037, de 17 de Agosto de 2020
52	Lei nº 14.083 de 17/11/2020	Lei nº 14.083 de 17/11/2020
53	Lei nº 14.097 de 17/11/2020	Lei nº 14.097 de 17/11/2020
54	Lei nº 14.188 de 28/07/2021	Lei nº 14.188 de 28/07/2021
55	Lei nº 14.214 de 06/10/2021	Lei nº 14.214 de 06/10/2021
56	Lei nº 14.225 de 19/10/2021	Lei nº 14.225 de 19/10/2021
57	Lei nº 14.242 de 19/11/2021	Lei nº 14.242 de 19/11/2021
58	Lei nº 14.278 de 28/12/2021	Lei nº 14.278 de 28/12/2021
59	Lei nº 14.310 de 08/03/2022	Lei nº 14.310 de 08/03/2022
60	Lei nº 14.312, de 14 de Março de 2022	Lei nº 14.312, de 14 de Março de 2022
61	Lei nº 14.316 de 29/03/2022	Lei nº 14.316 de 29/03/2022
62	Lei nº 14.330 de 04/05/2022	Lei nº 14.330 de 04/05/2022
63	Lei nº 9.493, de 10 de Setembro de 1997	Lei nº 9.493, de 10 de Setembro de 1997
64	Lei nº 11.034, de 22 de Dezembro de 2004	Sem correspondência
65	Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006	Sem correspondência
66	Lei nº 11.355, de 19 de Outubro de 2006	Sem correspondência
67	Lei nº 12.313, de 19 de Agosto de 2010	Sem correspondência
68	Lei nº 13.266, de 5 de Abril de 2016	Sem correspondência
69	Lei nº 13.655, de 25 de Abril de 2018	Sem correspondência
70	Lei nº 13.853, de 8 de Julho de 2019	Sem correspondência
71	Lei nº 14.047 de 24/08/2020	Sem correspondência
72	Lei nº 14.197 de 01/09/2021	Sem correspondência
73	Lei nº 14.273, de 23 de Dezembro de 2021	Sem correspondência
74	Lei nº 14.368 de 14/06/2022	Sem correspondência
75	Lei nº 9.494, de 10 de Setembro de 1997	Sem correspondência
76	Lei nº 9.849, de 26 de Outubro de 1999	Sem correspondência

APÊNDICE 2

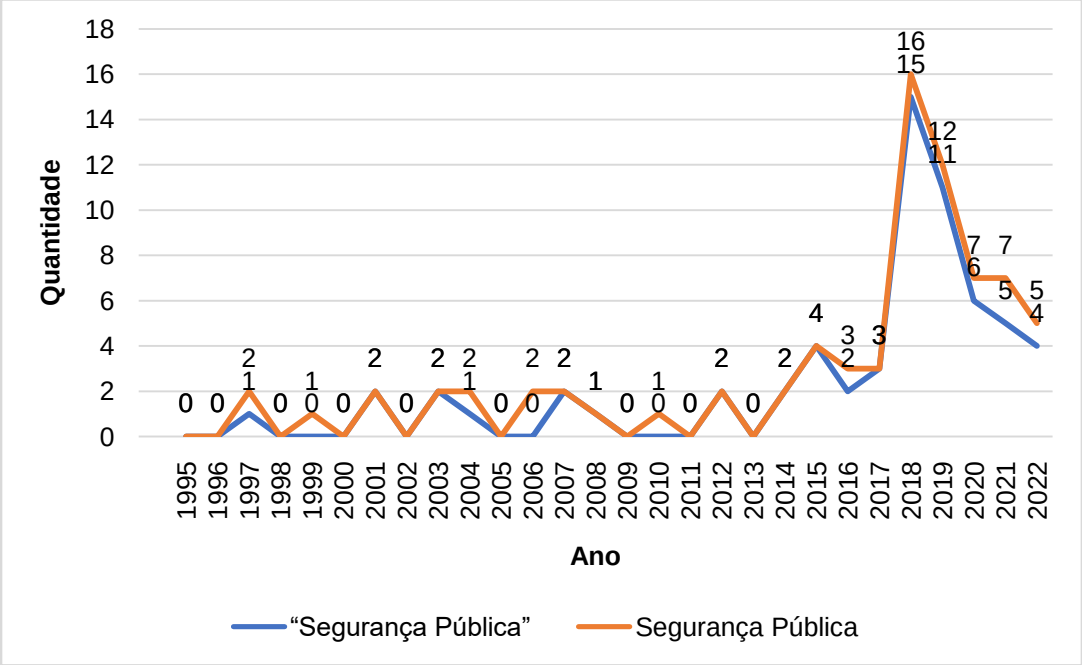
Gráficos com informações sobre os indexadores (1995-2022)

Gráfico 1 - Quantitativo de leis classificadas pelos indexadores Código Penal e "Código Penal" (1995-2022)



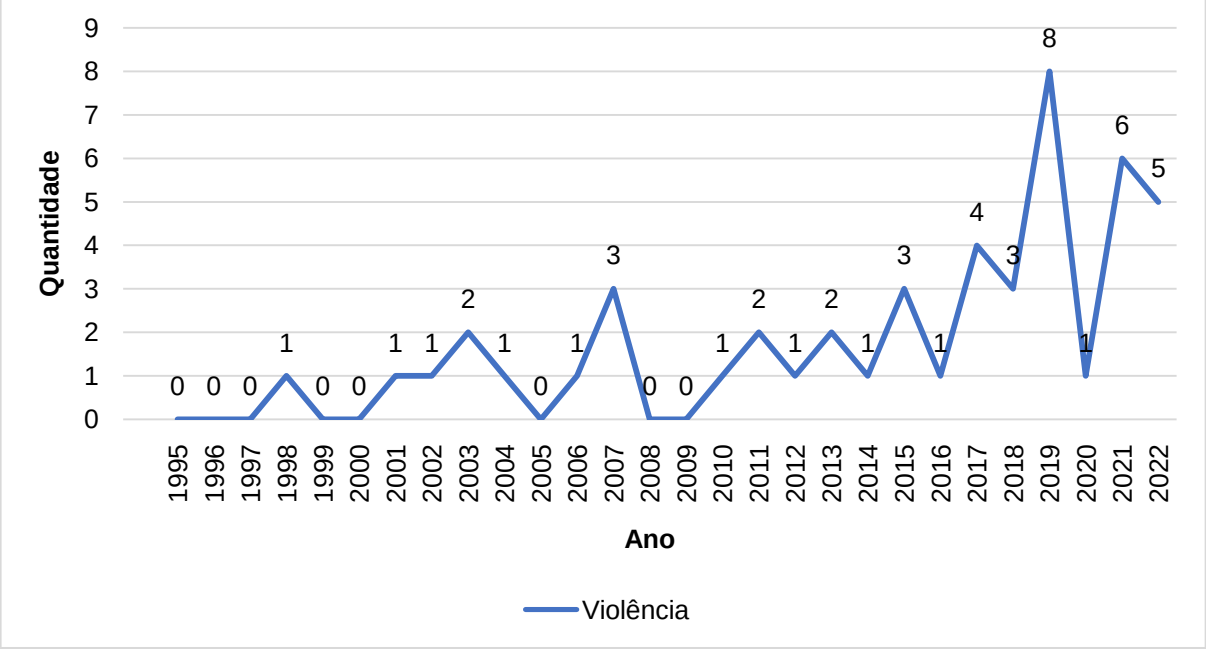
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).
Total de leis classificadas pelo indexador Código Penal: 95
Total de leis classificadas pelo indexador "Código Penal": 65

Gráfico 2 - Quantitativo de leis classificadas pelos indexadores Segurança Pública e "Segurança Pública" (1995-2022)



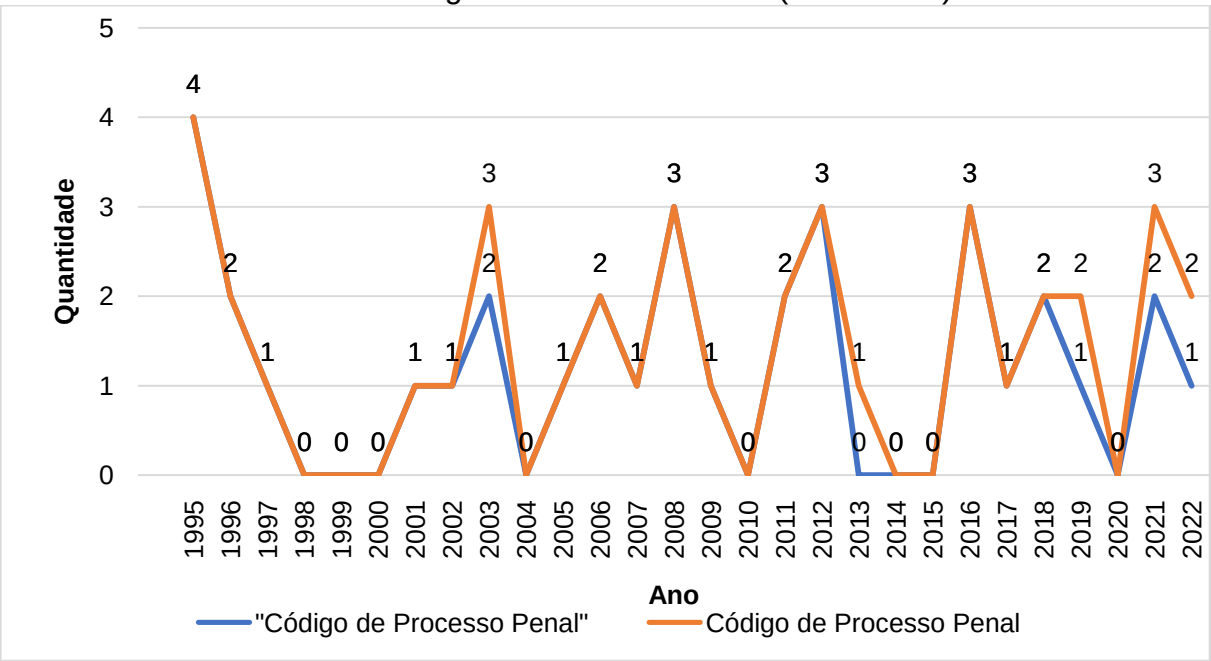
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).
Total de leis classificadas pelo indexador Segurança Pública: 76
Total de leis classificadas pelo indexador "Segurança Pública": 63

Gráfico 3 - Quantitativo de leis classificadas pelo indexador Violência (1995-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).
Total de leis classificadas pelo indexador Violência: 48

Gráfico 4 - Quantitativo de leis classificadas pelos indexadores Código de Processo Penal e "Código de Processo Penal" (1995-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do LexML Brasil (2024).
Total de leis classificadas pelo indexador Código de Processo Penal: 39
Total de leis classificadas pelo indexador “Código de Processo Penal”: 34
Outros casos com menor expressão:
Total de leis classificadas pelo indexador Justiça Criminal: 4 (2 em 1998, uma em 2001 e uma em 2006).
Total de leis classificadas pelo indexador “Justiça Criminal”: 0
Total de leis classificadas pelo indexador Criminalidade: 2 (em 1995 e 2004)